

# **FUNCIÓN CONSULTIVA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: EL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO**

**FRANCISCO JAVIER GUTIÉRREZ MIGUÉLEZ**  
Profesor asociado del Departamento de Derecho Administrativo

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo pretende dar una visión lo más clarificadora posible de la trayectoria de la función consultiva de nuestro país, y en especial el de la Comunidad Valenciana.

Teniendo en cuenta que en la historia de nuestra comunidad no encontramos antecedentes de un órgano de las características del que es objeto de estudio, es necesario acudir a la tradición de la figura del Consejo de Estado para poder tener un referente que nos permita enmarcar nuestro Consejo Jurídico Consultivo.

Por ello en la primera parte del presente trabajo se hace un breve estudio de la evolución histórica del Consejo de Estado. Esto nos permite analizar tanto la trayectoria política como jurídica de la función consultiva de nuestro país, haciendo especial hincapié en la etapa constitucional que supuso el pasar de un modelo político basado en el centralismo a un modelo autonómico basado en poderes territoriales autónomos. Siendo necesario que las instituciones preconstitucionales experimentaran las transformaciones exigidas por el nuevo modelo político

Es este contexto histórico lo que nos permite analizar toda la polémica suscitada en torno al Consejo de Estado. En primer lugar y a tenor de parte de la doctrina, por mantener una institución no necesaria en nuestro actual modelo constitucional, en segundo lugar la dificultad de ajuste del mismo al actual modelo autonómico y finalmente la relación competencial con los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas.

La segunda parte del trabajo analiza el propio encuadre de los consejos consultivos autonómicos en sus respectivas organizaciones institucionales. En este caso el debate fundamental radica en la forma de incorporación a la estructura organizativa de las respectivas CCAA. Parte de la doctrina consideraba que solo los consejos con reserva estatutaria absoluta podían tener la consideración de «instituciones de autogobierno», mientras que las que carecían de previsión expresa estatutaria se configuraban como parte de la «Administración consultiva». Por el contrario se argumenta que la falta de previsión no era óbice para la creación dada la competencia de las CCAA. para la autoorganización de sus instituciones.

Finalmente, una vez despejadas las distintas cuestiones de fondo se procede al estudio del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana. Este se encuadra desde una perspectiva comparativa con sus homólogos de nombre para poder apreciar las similitudes y diferencias y saber que tipo de órgano se ha instaurado en nuestra organización institucional, así como un breve, aunque suficiente, estudio del texto articulado.

## II. EL CONSEJO DE ESTADO COMO ORGANO CONSULTIVO DEL GOBIERNO

El Consejo de Estado previsto en la Constitución de 1978 tiene muy poco que ver con sus precedentes históricos. Tanto en sus orígenes decimonónicos <sup>1</sup> como en su trayectoria posterior la influencia de su homólogo francés fue decisiva. La Ley de 1 de enero de 1845 instaura la nueva institución como «Cuerpo Supremo de la Administración del Estado», dotándole de funciones no solo de índole consultiva sino también judiciales en el ámbito contencioso-administrativo. La trascendencia política que esto representaba en dicha época es indudable dado que a partir de esta fecha el ordenamiento administrativo se configura de forma totalmente separada de la jurisdicción civil. Si a esto añadimos que esta nueva institución, además de carecer de fundamento y naturaleza constitucional, estaba fuertemente vinculada o dependiente del Ejecutivo, es indudable que para éste suponía estar en una situación de predominio sobre las Cortes y los Tribunales. Naturalmente el Consejo siempre provocó el rechazo, ya histórico, de los partidos mas liberales a lo largo de toda su trayectoria. <sup>2</sup>

El apogeo de la nueva institución empezó a decaer con la aprobación de la Ley Santamaria de Paredes sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 13 Septiembre de 1888, modificando sus competencias al crearse el Tribunal Contencioso Administrativo. Este a pesar de estar integrado en el propio Consejo, goza de absoluta independencia y se le dota de funciones propias. Este camino de merma competencial se profundiza con la aprobación de la Ley de 5 de Abril de 1904 que supuso el traspaso de esta competencia a los Tribunales ordinarios. Durante la Segunda República se disolvió el Pleno y la audiencia paso a ser facultativa. Tras la guerra civil se restableció teniendo inicialmente competencia en la jurisdicción de agravios y en los conflictos de atribuciones entre órganos administrativos y las cuestiones de competencia entre la Administración y los Tribunales.

---

1 El Consejo de Estado con las características que le son inherentes tuvo como primer diseño el contemplado en la Constitución de Bayona y posteriormente en la de Cádiz, esta con la peculiaridad de configurarlo totalmente desvinculado del Gobierno y su Administración.

2 La consecuencia de este rechazo supuso que cuando los partidos políticos mas liberales alcanzaron el poder tanto durante la Primera República, como durante la Segunda República, unas de las medidas que tomaron fue proceder a la disolución del Consejo.

El momento culminante de la pérdida definitiva del carácter jurisdiccional se produce con la instauración plena y definitiva de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en 1956, como orden judicial ordinario <sup>3</sup>.

La Constitución Española de 1978 diseña un sistema asentado sobre unos pilares básicos entre los que se encuentran el principio de unidad judicial y el de plena responsabilidad del Gobierno en las funciones ejecutivas y reglamentarias no condicionadas a ningún tipo de consultas o dictámenes preceptivos o vinculantes. Por lógica se hubiera podido prescindir de esta institución en nuestro sistema democrático dado que las funciones que le restan *podían ser ya fácilmente cubiertas por otra institución como la Dirección General de lo Contencioso del Estado u otro cuerpo de funcionarios letrados*. <sup>4</sup> En todo caso esta opción no se consideró y los constituyentes optaron por mantenerlo, siendo recogido en el art. 107 de nuestra actual Constitución, con carácter de «supremo órgano consultivo del Gobierno», con la característica funcional de «velar por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico».

El mandato de velar por la Constitución, supone implícitamente también los principios inspiradores de la misma, así nos encontramos con el principio de eficacia como mandato en la actuación administrativa (art. 103 CE), que se traduce en la obligación para el Consejo de Estado de optar en caso de diversas opciones de reglamentación por aquella que mejor cumple dicho mandato. El mismo criterio surge con los principios de oportunidad, bien sea respecto a la globalidad del proyecto consultado o a partes del mismo, y conveniencia, tanto a instancia del órgano competente como por la propia naturaleza del proyecto. Queda patente que la actuación del Consejo de Estado va mas allá de la esfera de la mera legalidad.

Respecto al «resto de ordenamiento jurídico», comprende una función de garantía tanto para el interés público como para los derechos de los particulares, que supone no solo un control de legalidad del contenido de la propuesta, sino también la verificación del procedimiento seguido y la regularidad del mismo dado que la presencia de vicios tanto en un aspecto como en el otro puede ser causa de nulidad de la disposición legislativa o reglamentaria o bien de anulabilidad en caso de un acto administrativo.

La figura constitucional del Consejo de Estado, fue pacíficamente aceptada al contemplarlo como un órgano consultivo del Gobierno y de su Administración, respetando el ámbito competencial autonómico diseñado en la propia Constitución.

La polémica se inicia con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, en aras a desarrollar el art. 107 CE. El nuevo texto jurídico introdujo una anomalía al establecer su art. 23.2 *«El dictamen será preceptivo para las*

---

<sup>3</sup> Sobre la creación y la evolución histórica de nuestro Consejo de Estado, véase RAMON PARADA, «El Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública, nº 221, 1991.

<sup>4</sup> Vid. cita n.º 3

*Comunidades en los mismo casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*». Con esta nueva función, al Consejo se le restablecía en una posición característica de su etapa preconstitucional por diversas razones: en primer lugar, aunque es cierto que el Consejo se encuentra desvinculado orgánicamente del Gobierno, no es menos cierto que es éste el responsable de los nombramientos de la práctica totalidad de los miembros que lo integran; en segundo lugar nos encontramos que mediante ley se desnaturaliza el marco competencial que la propia Constitución enmarca, ampliándole las competencias hasta el punto de transformarlo en un órgano de control de las Comunidades Autónomas.<sup>5</sup>

La polémica que suscitó dicha medida es un reflejo más del auténtico debate de fondo que tiene como eje el problema de deslinde competencial entre la Administración central y las Comunidades Autónomas.

a. La tesis expansiva

La necesidad de mantener la intervención del Consejo de Estado en el ámbito competencial de las Administraciones autonómicas previsto en el art. 23.2 de la LOCE, fue defendida en sus líneas básicas por distintos autores como Gálvez Montes<sup>6</sup> y García.-Trevijano Garnica<sup>7</sup>. Con diferentes matices se argumenta:

1. En el plano jurídico administrativo el único límite competencial del art. 107 CE, es el establecido en su propia Ley Orgánica que lo desarrolla.
2. Se cumple con el principio constitucional de igualdad, dado que al configurar el Consejo de Estado como instrumento de coordinación de todas las administraciones, se garantiza un tratamiento común a todos los administrados.<sup>8</sup>
3. La competencia exclusiva del Estado previsto en el art. 149.1.18 CE y en el procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.<sup>9</sup>

---

5 A pesar de la distancia histórica en el tiempo entre el momento en que se instaura esta institución en nuestro país y su regulación en la etapa constitucional, llama la atención la similitud en el procedimiento seguido. En ambos casos se utiliza un instrumento jurídico para vulnerar en la práctica el propio modelo político constitucionalmente previsto.

6 Galvez Montes, J. «Artículo 107: El Consejo de Estado», en Comentarios a las leyes políticas: la Constitución Española de 1978, Edersa, 1985 pag. 388. El autor sostiene que «nuestra Constitución ha previsto la transferencia a las CCAA de unas competencias para cuyo ejercicio se requería el previo dictamen del Consejo de Estado. En estas condiciones sólo la concurrencia de una razón objetiva justificaría que se prescindiese de la garantía que el dictamen del Consejo de Estado supone para el interés público, pero esta razón no se advierte».

7 García Trevijano Garnica. «Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado», RAP, n. 118, 1989 pag. 163

8 Criterio mantenido fundamentalmente por Rodríguez Oliver, J. M<sup>a</sup> en «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas». REDA, n<sup>o</sup> 33, 1982 p. 258.

9 Respecto al sometimiento del ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración autonómica al procedimiento común, el Tribunal Constitucional en sentencia 227/1988, de 29 de

Este criterio también se refleja en las Memorias del Consejo de Estado de los años de 1983 y 1986. La primera establece «1. Que, en principio, la LOCE enumera los asuntos en que es preceptiva la consulta desde la perspectiva del Estado; 2. Que, sin perjuicio de la libertad de las Comunidades Autónomas para requerir consultas potestativas del Consejo de Estado, deben recabarlas preceptivamente cuando asumen competencias que, ejercidas por el Estado, obligan a ésta consulta preceptiva, sin que se sacrifique, por tanto, las garantías implicadas en la intervención del Consejo de Estado; 3. Queda a salvo lo que, por precepto expreso de una Ley pueda establecerse.»

Asimismo en la Memoria del año 1986 fundamenta el mismo criterio en aras del «delicado proceso requerido por el cambio en la titularidad de competencias hasta entonces estatales (...) la transferencia de su titularidad no comportará efectos indeseables como lo sería sin duda la cancelación de garantías insertas en la entraña misma del procedimiento administrativo».

De una lectura conjunta de ambas queda manifiesta la voluntad de salvaguardar el principio de unidad del Estado, como protección de la cohesión de las instituciones. Criterio que recoge el Tribunal Supremo en diversas sentencias, en especial la del 18 de marzo de 1988 fundamentándolo en «*aras de la unidad del Estado, siendo concebido el Consejo de Estado como el protector de la cohesión institucional*».

#### b.- La tesis restrictiva

La posición contraria al criterio expansivo ya fue tempranamente manifestada por Muñoz Machado <sup>10</sup>, tesis actualmente mayoritaria y compartida por autores como

---

noviembre, en su fundamento jurídico 32 ha declarado que «El adjetivo “común” que la Constitución utiliza en su artículo 149.1.18 lleva a entender que lo que dicho precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia y los modos de revisión, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento».

10 Muñoz Machado, S.: Derecho público de las Comunidades Autónomas. Civitas, T II 1984. El autor aporta uno de los fundamentos más importante contra la tesis expansiva al afirmar que «*el Estado puede ordenar una garantía, pero no imponer el garante*».

Rodríguez Arana <sup>11</sup>, Navarro Ruiz <sup>12</sup>, Montoro Chiner <sup>13</sup>, Bravo- Ferrér <sup>14</sup>, Gumersindo Trujillo <sup>15</sup> y Tolivar Alas <sup>16</sup>. Siguiendo a estos autores del siguiente modo:

1. Cuando la Constitución ha pretendido extender la esfera de actuación de una institución estatal a las Comunidades Autónomas, lo ha establecido así expresamente.
2. La función consultiva consiste en un control de la regularidad del funcionamiento de la Administración, y la Constitución no atribuye esta función de control al Consejo de Estado con carácter general, sino sólo de modo específico respecto de las funciones delegadas, conforme al art. 153.b de la CE, <sup>17</sup> atribución positiva que permitiría excluir otras manifestaciones de control ejercidas por el mismo órgano.
3. Cuando los dictámenes preceptivos, y particularmente los vinculantes se establecen en relación con competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, se está incidiendo en el orden constitucional de competencias, porque se rompe el régimen de exclusividad en un punto constitucionalmente imprevisto, sin una cobertura expresa.

---

11 Rodríguez Arana, J.: «La funcionalidad de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autonomas. Revista de Derecho Público, nº. 107, 1987 p. 406-407.

12 Navarro Ruiz, J.C.: «El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana», en Estudio sobre el Estatuto Valenciano, T. II, Consell Valencia de Cultura, 1996 p. 268-269, obra destacable por la claridad conceptual y sistematización en todos sus apartados.

13 Montoro Chiner, M<sup>a</sup>. J.: «De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los Organos Consultivos Autonómicos». RAP nº. 122, 1990 p. 388.

14 Bravo Ferrer Delgado, M.: «Consejo de Estado y Estado de Autonomías». REDA nº. 60, 1988.

15 Gumersindo Trujillo.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas :sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». DA, nº. 226, 1991 p. 192-193. En un brillante trabajo el autor no sólo aporta argumentos en defensa del criterio autonomista, sino que hace un análisis crítico de algunas de las sentencias en las que el Tribunal Supremos de forma sorprendente sustentaban la tesis expansiva y la ausencia de límites en la función del Consejo de Estado, ya que se podría confundir con *«una especie de cheque en blanco a favor de dicho legislador. Es cierto que se podrá argüir que el órgano judicial sólo esta autorizado para inaplicar los reglamentos, pero no las leyes, y que en el caso de tener dudas sobre la congruencia constitucional de estas lo procedente sería plantear ante el Tribunal Constitucional la correspondiente cuestión. Pero no lo es menos que la obligación de interpretar la ley de conformidad con la Constitución debiera haber obligado , cuando menos, a realizar algunas consideraciones sobre los confines respectivos del sometimiento obligado de las Comunidades Autónomas.*

16 Tolivar Alas, L.: «El Consejo de Estado y las Comunidades Autonomas» REDA nº 28, 1981 p. 74.

17 El art. 153.b CE establece que : «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá :b. Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150 de la Constitución».

4. La supremacía del Consejo de Estado tiene un ámbito estrictamente estatal y en manera alguna cabe extenderla al resto de las Administraciones Públicas, pretender sostener sin más la aplicación del principio de jerarquía equivale a desconocer los principios que rigen las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos y particularmente el de separación competencial.

El Tribunal Supremo inició en la Sentencia de 17 de febrero de 1.988 una tendencia favorable a la tesis autonomista o restrictiva al entender que si a tenor del art. 23.2 de la LOCE fuera preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en las materias de competencia exclusiva de las CCAA se *«habría modificado la previsión constitucional (art. 107 CE) que configura al Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno de España, no de las CCAA»* y asimismo, que una interpretación distinta del artículo en cuestión *«sería atentatoria del principio de autonomía, el cual postula como uno de sus contenidos el de autoorganización»*.

#### c.- Posición ecléctica

Ha habido finalmente un grupo de autores que ante la polémica suscitada por el artículo 23.2 de la LOCE, parten de una lectura que favoreciese la convergencia entre la Ley orgánica y la autonomía territorial. Así Bosch Benitez <sup>18</sup>, distingue entre las Comunidades Autónomas con órgano específico, siendo únicamente aplicable el criterio interpretativo del artículo 23.2 LOCE, a aquellas que no cuentan con el mismo.

Es de destacar la tesis de Escuin Palop, que configura lo establecido en el artículo 23.2 de la LOCE como ley ordinaria de aplicación supletoria cuando las Comunidades Autónomas regulan la materia correspondiente. <sup>19</sup> Criterio ya apuntado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 6 de noviembre de 1986, al establecer en su fundamento jurídico tercero:

...«para alcanzar el deslinde competencial es necesaria una indagación material que permita identificar cuales de entre las disposiciones contenidas en la Ley orgá-

---

<sup>18</sup> Bosch Benitez, O.: Consejo de Estado y Consejo Consultivo de Canarias :problemas de articulación de la competencia consultiva en el Estado autonómico», en AA, nº 44, 1987.

Bravo-Ferrer Delgado, J.F, op cit. <sup>15</sup>, refutaron este argumento por dos razones: *«a) El precepto no realiza la distinción de presupuestos y efectos apuntada, luego donde la ley no distingue, no debemos distinguir. b) Seguirá siendo inconstitucional la intervención del Consejo de Estado respecto de las Comunidades Autónomas sin órgano consultivo propio»*.

<sup>19</sup> Escuin Palop, C.: «La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, Valencia, Tirant lo Blanch, 1990.» La autora apunta como línea argumental que «En mi opinión la exigencia del dictamen del Consejo de Estado es constitucional siempre que se prevea para los reglamentos autonómicos que desarrollan las leyes marco o las leyes orgánicas de transferencia o de delegación e inconstitucional cuando se extienden a los reglamentos que las Comunidades Autónomas adoptan en el ejercicio de las competencias que le son propias. Ahora bien, en éste caso el vicio de inconstitucionalidad no deriva de la exigencia de un dictamen consultivo (...) sino de la previsión de que ese dictamen sea emitido por un órgano de la Administración del Estado.

nica encierran normas básicas» (...) «Solo estas marcaran el límite de las disposiciones autonómicas».

#### d.- Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional

##### *1. Deslinde competencial en materia legislativa*

Sobre los posibles vicios de *inconstitucionalidad por la falta del dictamen del Consejo de Estado*, el Alto Tribunal establece que en este caso la posible inconstitucionalidad no derivaría de la exigencia del dictamen en si, sino de la previsión de ser emitido por un órgano de la Administración. Así en su Sentencia de 29 de Noviembre de 1988 declara que:

...«no habiendo duda de que la potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, es también evidente que éste titulo competencial del Estado no es bastante, en ningún caso, para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho (...) a la autonomía (arts. 2 y 137 CE),cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales».

A tenor de esta sentencia queda por dilucidar si el Consejo de Estado se concibe o tiene carácter de Administración del Estado. A este respecto el Alto Tribunal en su sentencia 56/1990 en su fundamento jurídico 37 ha declarado que :

«En efecto, el Consejo de Estado, pese a la dicción literal del art. 107 de la CE, 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. Así resulta de su composición y de su función consultiva que se extienden también a las Comunidades Autónomas...»

La polémica sobre la delimitación competencial entre los Consejos Consultivos autonómicos y el Consejo de Estado <sup>20</sup> fue definitivamente resuelta, no por la vía del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley Canaria 13/86 <sup>21</sup>, sino por la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2414/91, planteada por

---

20 El pronunciamiento sobre la cuestión de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional no se pudo producir con anterioridad dado que cuando la LOCE fue aprobada sólo estaban constituidas dos Comunidades Autónomas y éstas dejaron transcurrir el plazo sin interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad.

21 El Consejo Consultivo Canario, creado en 1984, es modificado en 1986 estableciendo su capacidad de informar preceptivamente en aquellas materias en que el Consejo de Estado lo hiciera respecto al Estado. Precisamente dicha modificación anticipó la solución que posteriormente se recogió en la STC 204/1992, de 26 de noviembre.



la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la STC 204/92, de 26 de Noviembre <sup>22</sup>, que a continuación pasamos a analizar

El abogado del Estado en sus alegaciones defiende la tesis de que dado que el propio art. 107 de la C.E., no *circumscribe la función de este órgano a las consultas del Gobierno*, se establece de forma implícita una reserva de la Ley Orgánica, *que ha de fijar el ámbito y el alcance de su intervención*.

El Alto Tribunal considera la reserva de ley pero asimismo considera que esta «no altera ni permite alterar el régimen de competencias que se deduce del Título VIII de la Constitución. La Ley Orgánica que lo desarrolla debe atenerse al mismo y a las normas del bloque de la constitucionalidad correlativa.»

Una vez descartada la tesis del Abogado del Estado, se considera que para resolver la cuestión debemos acudir a las reglas competenciales prescritas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Reconociendo que la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado puede considerarse como una garantía procedimental, esta debe

*«cohonestarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno(...). Ningún precepto constitucional 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 (...) y 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 sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153 b en relación con el 150.2 de la Constitución.»*

El Abogado del Estado aún aceptando lo anterior postula el no considerar conforme a la Constitución que dichas facultades de los consejos de las CCAA excluyan la intervención del Consejo de Estado en los mismos casos, prescribiendo que sería necesario también su dictamen en virtud de lo que denomina *«supremacía asesora»*, siendo su dictamen posterior al de los consejos autonómicos.

El Alto Tribunal una vez mas desecha los criterios aludidos al considerarlos gravemente lesivos de los principios en que se funda la organización territorial del Estado conforme al diseño de la Constitución, estableciendo que

---

<sup>22</sup> Sentencia resultado de los recursos acumulados 1.368/90 y 1.370/90, sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la LOCE en relación con el artículo 22.3 de la misma ley, en cuanto pudiera vulnerar los arts. 2, 137, 148.1.1 y 153 CE.

*«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.(...) 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.»*

## *2. Deslinde competencial en materia reglamentaria*

Las competencias que aquí nos interesan, parten de la LRJAE de 1957, cuyo artículo 10.6 exige el previo dictamen del Consejo de Estado *«en la aprobación de los reglamentos para la ejecución de las leyes»*, lo que matiza la LOCE en su artículo 22.3 al establecer la consulta preceptiva no vinculante de la Comisión Permanente en la tramitación de *«reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones»*.

Como ya hemos visto con el desarrollo del Estado de las Autonomías se cuestionó la legitimación del Consejo para intervenir en los desarrollos normativos de las CCAA respecto de materias de su competencia exclusiva, lo que dio lugar a una jurisprudencia contradictoria, en tanto la STS de 17 de febrero de 1988 estimó que en éstos no era preceptiva la consulta, la del 18 de marzo de 1988 siguió considerando obligatorio el dictamen del Consejo también en estos casos.

La discrepancia quedó zanjada por la Sala de Revisión del Tribunal Supremo, en sentencia del 24 de noviembre de 1989, al considerar correcta la primera tesis, entendiéndose además que en el supuesto de que exista un órgano consultivo de la respectiva Comunidad Autónoma, es a éste al que remite el artículo 23.2 de la LOCE <sup>23</sup>. En ello abunda definitivamente el propio Tribunal Constitucional como ya vimos en la Sentencia 204/92 <sup>24</sup> al considerar que en el supuesto de que exista un órgano consultivo de la respectiva Comunidad Autónoma, es a éste al que remite el artículo 23.2 de la LOCE, siendo competente para dictaminar los proyectos de norma reglamentaria

---

<sup>23</sup> Arozamena Sierra, J.: «La función consultiva del Consejo de Estado, en DA, n° 226, 1991, pag. 144-149

<sup>24</sup> STC 204/92, de 26 de noviembre asimismo respecto a la normativa reglamentaria rechaza la doctrina que diferenciaba entre «aquellos casos en que se exigen el dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de un reglamento autonómico ejecutivo de una Ley estatal o Autonómica pero en materia de la competencia del Estado transferida ex art. 150 CE (...) y aquellos otros casos en que se impone su intervención para la elaboración de un reglamento ejecutivo de una Ley autonómica en materia de competencia propia, estatutariamente asumida (...) puesto que la Ley no distingue entre unas y otras resulta difícil proceder a la distinción».

en desarrollo de una Ley, criterio reiterado en 1993 por la Sala 3ª de la contencioso-administrativo conociendo de un recurso extraordinario de revisión <sup>25</sup>.

Aunque no se haya creado un órgano equivalente al Consejo de Estado, de acuerdo con los criterios que adoptan las sentencias que abogan por la denominada posición intermedia, tampoco se requiere aquel dictamen cuando se trate de reglamentos de las Comunidades Autónomas sobre materias «reguladas por normas no estatales de su exclusiva competencia, sea ésta inicial o transferida» <sup>26</sup>.

Por otra parte debemos analizar si el desarrollo reglamentario autonómico de normas básicas estatales ha de considerarse incluido en la previsión del citado artículo 22.3 LOCE, o lo que es lo mismo, lo que haya de entenderse por «reglamentos ejecutivos».

En la doctrina se ha distinguido tradicionalmente los Reglamentos en función de sus relaciones con la Ley, caracterizando así a los Reglamentos ejecutivos como normas que desarrollan lo establecido en una Ley, frente a los independientes que no se conectan inmediatamente con ella, sino que operan sus disposiciones de acuerdo con autorizaciones, explícitas o implícitas, que permiten a la Administración desarrollar sus propias competencias y cometidos. <sup>27</sup>

Al margen de su identificación por el contenido, la relación queda evidenciada por la remisión normativa usualmente expresa, que la Ley hace al Reglamento y la recepción que éste formula de completar y desarrollar aquélla. Hay que recordar en cualquier caso que no existe en nuestro sistema constitucional una reserva expresa al poder reglamentario de la Administración, a diferencia de lo que sucede en la Constitución francesa, por lo que la Ley puede intervenir en cualquier momento y en cualquier espacio social que previamente haya sido normado reglamentariamente.

La exigencia del Dictamen del órgano consultivo sólo es procedente cuando el reglamento encaje en la noción de reglamento ejecutivo <sup>28</sup>. En sentido contrario, esta noción deviene capital o determinante a ese propósito, en tanto que los reglamentos que se consideren independientes no requieren de aquella preceptiva consulta <sup>29</sup>.

---

25 STS de 16 de enero de 1993, también recogida por la STS de 21 de marzo de 1995.

26 SSTs de 9, 16 y 24 de octubre de 1995.

27 Martín Mateo, R. Manual de Derecho Administrativo, Madrid 1970

28 STS de 25 de octubre de 1991 (A.8178) para la cual tienen esa naturaleza los que «ejecutan, desarrollan, completan, cumplimentan o pormenorizan una Ley o disposición normativa con fuerza de ley, o uno de sus preceptos o un conjunto de estos o de aquéllas».

29 STS de 8 de julio de 1984 afirma «... es la incondicionalidad y amplitud que el contenido de la norma remisor confiere al destinatario de la delegación, lo que en definitiva excluye la imprescindibilidad de la intervención previa del Consejo de Estado en su función homologadora consultiva, que en este caso carece de referentes directos sobre los que materializarse, salvo los que se deriven de la Constitución o del conjunto del ordenamiento jurídico».

En consecuencia, la línea jurisprudencial mayoritaria no se decanta a nuestro entender por una perspectiva **formal** —el dictamen, se considera uno de los tramites mas relevantes en el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias (en consonancia con las previsiones de los arts. 10.6 LRJAE, 129 y sigs. de la LPA de 1958 y art. 20 y sigs. de la LOCE)— sino por una **material** que al margen de la habilitación legal del órgano toma en consideración el contenido que corresponde regular al reglamento <sup>30</sup>.

Podemos concluir que la intervención del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone una garantía del interés general y de la legalidad y por ende de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un procedimiento administrativo. Sin embargo esta garantía procedimental debe ser compatible con la competencia de las Comunidades Autónomas para regular sus propias instituciones de autogobierno. Pues bien como afirma el Tribunal Constitucional <sup>31</sup> *«no solo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico (...) si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos (...), 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...»*

### III. LA FUNCION CONSULTIVA EN EL AMBITO AUTONOMICO

#### a.- La problemática de la previsión Estatutaria

Al comienzo del trabajo señalábamos la tendencia generalizada en las CCAA de dotarse de órganos de asesoramiento. Se trata por norma general de instituciones que encuentran sus patrones respectivos en la organización general del Estado, reproduciendo en el ámbito autonómico un esquema bastante similar de la organización política estatal. Así, sucede en nuestra propia comunidad, por ejemplo con el Síndic de

---

Vid. En línea con estos planteamientos, entre otras las SSTS de 11 de abril de 1981, 16 de junio de 1984 -A.3613-, 18 de marzo de 1985 A-1621-, 12 de noviembre de 1986 -A.8063-, 22 de mayo de 1991 -A.4337- o 18 de marzo de 1993 -A.1771-.

<sup>30</sup> Así, las SSTS de 22 de mayo de 1991 (A.4337) estimado que «por su contenido y finalidad» la norma combatida «no aparece como complemento de la ley»; 8 de julio de 1994 (A.5677) entendiendo que la disposición reglamentaria dada «la incondicionalidad y amplitud que el contenido de la norma remitora confiere al destinatario de la delegación», no tiene «como objetivo básico inmediato la ejecución de un mandato legal».

<sup>31</sup> STC 204/92 fundamento 5

Comptes (Tribunal de Cuentas), Síndico de Agravios (Defensor del Pueblo), el Comité Económico y Social (Consejo Económico y Social) y finalmente el Consejo Jurídico Consultivo, como equivalente del Consejo de Estado.

Analizar el encuadre institucional de las Consejos consultivos autonómicos es el primer paso para poner de manifiesto las diferencias que existen entre organismos de similar nombre pero con diferentes funciones. A tenor de esto se podrán comprender el porqué unos tienen realmente capacidad dictaminadora y otros se configuran con funciones de asesoramiento propio de la Administración consultiva autonómica <sup>32</sup>.

Una primera distinción a analizar es la forma de incorporación de estos órganos a la estructura organizativa de las respectivas CCAA, así distinguimos entre los que tienen previsión estatutaria <sup>33</sup> y otros cuya creación se ha introducido *ex novo*, es decir aquellos que el Estatuto ni crea y ni siquiera lo contempla. <sup>34</sup> Criterio utilizado para afirmar que la fundamentación estatutaria *mediata o indirecta* tiene repercusión a la hora de su configuración *como institución de autogobierno* dentro de la «estructura institucional autonómica», al no integrarse en el modelo previsto del artículo 152 de la CE, ni en sus respectivos Estatutos, configurándose así como parte de la «Administración consultiva dependiente del respectivo Gobierno autónomo».

La falta de previsión expresa de este tipo de órganos consultivos no impide en ningún caso su creación dado que las competencias organizativas que son genéricamente asumidas por los respectivos Estatutos implican su potestad de autoorganización. <sup>35</sup>.

---

32 Gumersindo Trujillo, en «La función consultiva en las Comunidades Autónomas.», DA, n.º 226, pag. 156, 1991

33 Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 41 establece: «Una Ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará en los casos que la propia Ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña.»

Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya  
Estatuto de Canarias, art. 54 dispone: «Por Ley del Parlamento Canario podrá crearse un organismo de carácter consultivo que dictamine sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley que se sometan al Parlamento, así como sobre las restantes materias que determine su ley de creación.»

Ley 4/1984 de 6 de julio, de creación del Consejo Consultivo de Canarias.

Estatuto de Autonomía de Extremadura, art. 54 dispone: «Una Ley de la Asamblea. A propuesta de la Junta de Extremadura, creará y regulará el funcionamiento de un órgano de carácter consultivo no vinculante que dictaminara en los casos que la propia Ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico vigente, de las normas, disposiciones y leyes que hayan de ser aprobados por los órganos de la Comunidad Autónoma.»

34 Es el caso del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, Ley 10/1994, de 19 de diciembre; Consejo Consultivo de Andalucía, Ley 8/1993, de 19 de octubre; Consejo Consultivo de las Islas Baleares, Ley 5/1993, de 15 de Junio.

35 Baena del Alcazar, M.: «Curso de Ciencia de la Administración», Tecnos, Madrid 1985, p. 283.

También parte de la doctrina considera que si una de las funciones de estos Consejos es determinar la correcta acomodación estatutaria de las leyes autonómicas expresando un juicio de legalidad de las mismas con una incidencia directa sobre todo el procedimiento legislativo es indudable que el consejo consultivo respectivo debe estar forzosamente situado en un nivel institucional equiparable al de la Asamblea Legislativa, es decir debe tener naturaleza estatutaria.<sup>36</sup>

Los criterios anteriores habría que matizarlos, ya que puede introducir un elemento restrictivo a la voluntad de profundización en el modelo autonómico, de aquellas comunidades que no explicitan mediante un *nomen iuris* especial cualquier institución de autogobierno en sus respectivos Estatutos.

Cabe decir que la constitución no establece una reserva estatutaria absoluta y por tanto la libertad de conformación del Legislador autonómico no se halla constreñida por el específico condicionamiento de su Norma fundamental. Asimismo, lo afirma el Tribunal Constitucional en su sentencia 35/82, de 14 de junio que establece como único límite del legislador autonómico la acomodación de su normativa dentro del «ámbito del propio Estatuto y de las normas de delimitación competencial»<sup>37</sup>

Cuestión distinta son las diferentes opciones de contenido por las que se han inclinado las Comunidades Autónomas al dotarse de estos órganos.

La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas configuran este órgano como *supra partes* cuya autoridad deriva de las respectivas disposiciones estatutarias. Todos los Consejos autonómicos tienen como obligación de forma explícita o implícita el velar por la Constitución, los respectivos Estatutos y el ordenamiento jurídico. A pesar de esta consideración y a diferencia del Consejo de Estado, ninguno de los consejos esta facultado para dictaminar sobre cuestiones de «oportunidad y conveniencia»

#### b.- Semejanzas y diferencias orgánicas y funcionales

En todos ellos la *autonomía orgánica y funcional* tiene la finalidad de garantizar la objetividad e independencia respecto a los órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales. Esto se traduce por una parte en la atribución de determinadas potestades como es la capacidad autoorganizativa al tener la facultad de elaborar la propuesta<sup>38</sup> de su Reglamento de organización y funcionamiento, así como interpretar

---

36 Font i Llovet, T.: «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autonomas», en «Las Cortes Generales» Vol II D.L. 1987. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, pág. 1203.

37 STC 35/82, de 14 de junio en su fundamento 2 establece que «las instituciones de autogobierno (...) son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno (...) su composición y sus funciones sólo serán constitucionalmente legítimas en la medida en que se acomoden al propio Estatuto y a las restantes normas de delimitación competencial».

38 La potestad reglamentaria queda limitada a la elaboración de la propuesta, correspondiendo la decisión final al órgano ejecutivo superior de las respectivas CCAA.

y suplirlo en caso de duda y ostentar además la potestad reglamentaria interna <sup>39</sup>; y por otra parte la configuración del *status* de sus miembros. Esta última faceta se garantiza por una parte al proclamar la *inamovilidad* de los miembros en el ejercicio del cargo, regulándose con carácter tasado las causas del posible cese que por regla general son las que se contemplan jurídicamente como impedimentos o inhabilitaciones tanto de ámbito administrativo como para actos civiles; v.g. la renuncia, defunción, expiración de mandato, inhabilitación, etc. Asimismo se establece el correspondiente régimen de incompatibilidades que abarca todo el mandato representativo. <sup>40</sup>

La actividad propia de los distintos consejos es el ejercicio de la función consultiva, aspecto donde realmente se producen dos diferentes categorías de órganos: aquellos que se configuran en meros órganos de consulta del ejecutivo, es decir, perteneciendo a la propia Administración y los que dependen del legislativo respectivo, lo cual les dota de una propia dimensión independiente y autónoma con contenido fiscalizador.

Los Consejos consultivos de Cataluña <sup>41</sup>, Canarias, La Rioja, Extremadura y en el caso del País Vasco la Comisión Arbitral <sup>42</sup> tienen en común realizar *ex ante* un examen de legalidad de las propuestas normativas al tener una función dictaminadora sobre la adecuación al Estatuto de proyectos y proposiciones de Ley de la respectiva Comunidad Autónoma <sup>43</sup>, lo cual implica la iniciativa rogatoria no solo del Gobierno, sino también de las respectivas Asambleas.

---

39 La facultad que asiste a la práctica totalidad de los consejos autonómicos es la de elaborar y aprobar un Reglamento de Régimen Interior, esto no implica en ningún momento un aumento del ámbito de la potestad de elaboración normativa, dado que solo puede ir referido al ámbito organizativo interno.

40 La incompatibilidad va referida en líneas generales al ejercicio de cargos públicos, funciones administrativas, funciones dirigentes en partidos y sindicatos y actividades mercantiles o profesionales.

41 Decreto 429/1981, de 2 de Noviembre que aprueba el Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, en su artículo 13, en el caso de normas generales dictadas por el Gobierno de la Generalitat para la ejecución de las leyes legítima la solicitud de dictamen a: «los jueces y tribunales de orden civil con sede en Catalunya, el Síndic de Greuges...».

42 Ley 13/1994, de 30 de Junio de la Comisión Arbitral del País Vasco en su art. 2.a también le atribuye la función de dictaminar «los Proyectos y proposiciones de norma foral en tramitación en las Juntas Generales,» y también legitima la solicitud de dictamen a «las instituciones comunes o las de los territorios históricos que integran la Comunidad Autónoma».

43 Indudablemente cada Consejo en este aspecto tiene sus matices, así el régimen catalán incluso tiene facultad de intervención en el trámite parlamentario dado que su dictamen puede ser recabado para un texto aprobado por la Comisión parlamentaria respectiva, así como sobre las enmiendas tramitadas a Pleno (art. 97 de Reglamento)

Los Consejos Consultivos de Andalucía <sup>44</sup>, Comunidad Valenciana, Baleares <sup>45</sup>, Aragón <sup>46</sup> y Galicia <sup>47</sup> se configuran como órganos preferentemente consultivos de los respectivos gobiernos autónomos, con unos mínimos matices .

De las restantes funciones todos tienen en común que cooperan a la defensa jurisdiccional tanto de las competencias autonómicas como de la jurisdicción constitucional <sup>48</sup>.

Respecto a la *composición y organización*, todos parten de una estructura colegiada, dándose pocas variaciones en los distintos consejos, oscilando la composición entre un mínimo de cinco miembros y un máximo de doce. La mayor diferencia está entre aquellos donde prevalece la posición del legislativo para la designación de miembros, frente a la del ejecutivo. Esto es natural si tenemos en cuenta que la función primordial de algunos consejos es la de asesorar al legislativo, como ya vimos anteriormente. En cualquier caso siempre son miembros designados por instituciones políticas de la respectiva Comunidad Autónoma.

Finalmente los miembros deben ser juristas de reconocido prestigio con una antigüedad en el ejercicio de la profesión que oscila entre siete y diez años. La duración del cargo es variable oscilando entre los cuatro y los seis años y en algunos se establece la regla de renovación parcial de miembros cada dos años.

Donde existe una profunda discrepancia es en torno al carácter electivo o de miembro nato y permanente. Los consejos que han optado por introducir esta última figura <sup>49</sup> lo argumentan sobre el elemento de la estabilidad y profesionalidad de sus respectivos órganos, convirtiéndose así en lo que Ramón Parada <sup>50</sup> califica *el cargo público más protegido de todo el Estado, pues son nombrados con carácter inamovible sin límite de tiempo*. En contraposición a éstos los que han optado por contar sólo con miembros electivos, rechazan la figura de miembros natos alegando que se

---

La Comisión Arbitral del País Vasco extiende el conocimiento no solo a aquellas cuestiones que se formulen respecto de Proyectos y Proposiciones de Ley en tramitación en el Parlamento Vasco, sino también a las del ámbito foral que se tramiten en las Juntas Generales.

44 Ley 8/1993, de 19 de Octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía.

45 Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares.

46 Ley 1/1995, de 16 de Febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

47 Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia.

48 En este aspecto algunos autores han planteado la cuestión de la falta de contar con un Tribunal «Estatutario» (Constitucional) propio de cada Comunidad Autónoma, que protegiera la primacía del Estatuto y «anular las leyes de su mismo Parlamento que lo vulneren» (...) «La creación del Consejo Consultivo (...) puede significar, sin lugar a dudas, una suerte de sustitutivo en este ámbito» (Font i Llovet, pág. 18-19)

49 Vid. Consejo Consultivo de Castilla La Mancha, ley 8/1995 de 21 de diciembre, ya citada.

50 Ramón Parada, en «El Consejo de Estado». DA, nº. 226, 1991, pág. 120.



puede petrificar «*la doctrina del Consejo, obstaculizando su adaptación a nuevas líneas políticas o signifiquen instrumentos de recorte de independencia al aportar orientaciones de otras instituciones*». <sup>51</sup>

Respecto a la organización, la gran mayoría prevé la posibilidad de comisiones o secciones de trabajo, aunque por el reducido número de sus miembros lo normal será el funcionamiento en Pleno, siendo así mismo posibles los votos particulares.

Existe gran similitud en los plazos establecidos para emitir dictamen estableciéndose el ordinario en un mes y los urgentes entre diez y quince días.

#### **IV. EL CONSEJO JURIDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

##### **A)Concepto y naturaleza jurídica**

Por Ley 10/1994, de 19 de Diciembre, se crea el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana <sup>52</sup>, a los efectos de una mayor profundización en la autonomía de nuestra Comunidad y de contar con un nuevo órgano garante de la legalidad. Este nuevo órgano carece de previsión expresa en el Estatuto <sup>53</sup>, lo cual no es impedimento para considerarlo como una institución de autogobierno.

Las características con que se ha dotado a nuestro Consejo es similar al del Consejo de Estado, es decir se concibe como el órgano consultivo supremo del Gobierno y su administración, al cual auxilia y asesora, y de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana.

Su función es estrictamente jurídica velando por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico. Excepcionalmente puede fundamentar sus opiniones en criterios de oportunidad y conveniencia de los proyectos y resoluciones que se le consultan.

##### **B)Autonomía orgánica y funcional**

Indudablemente, tiene carácter público y goza de una *autonomía orgánica y funcional plena con el fin de garantizar la objetividad e independencia* del mismo. El

---

51 Vid. Exposición de Motivos de la regulación canaria, ley 4/1984, de 6 de julio, ya citada.

52 Cabe destacar la brevedad en el trámite parlamentario. El acuerdo de tramitación se inicia el 21 de Abril de 1994, el Informe de Ponencia el 7 de Octubre de 1994, Dictamen de la Comisión el 2 de diciembre del mismo año (BOCV 236) y se plasma en la Ley 10/1994, el 19 de Diciembre de 1994.BOCV 184.

53 Tal como argumenta Navarro Ruiz, J. C. en «El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana», en Estudio sobre el Estatuto Valenciano Tomo II, Consell Valencia de Cultura-1996 pág. 272; «*Que nuestro Estatuto de Auntonomia no haya previsto expresamente la existencia de un supremo órgano consultivo de la Comunidad no impide su creación :el art. 148.1 CE (organización de las instituciones de autogobierno de la CA) y el 31.1 EACV lo permiten, como afirmamos antes*».

Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo <sup>54</sup> establece en su artículo segundo «*No forma parte de la administración activa ni está integrado en ninguna de las Consellerias u otros órganos o entidades de la comunidad autónoma ; precede a cualquier otro órgano consultivo autonómico y sustituye, en los mismos términos, al Consejo de Estado, salvo aquellos casos que expresamente le estén reservados a éste último.*» Es difícil concebir un órgano con este alto cometido integrado en la estructura organizativa de la Administración autonómica <sup>55</sup>, como tampoco sería adecuado configurarlo como dependiente de las respectivas Asambleas legislativas.

La autonomía orgánica y funcional implica ciertas potestades relativas, como es la elaboración de su propio Reglamento de régimen interno, sin embargo la aprobación definitiva corresponde al Gobierno Autonómico <sup>56</sup>.

Nuestra regulación inicial del Consejo carecía por completo de la potestad de «*interpretar y suplir el propio reglamento en los casos de duda y omisión*» cuestión subsanada con la aprobación del Reglamento que otorga esta facultad al Presidente.

### C) Ambito objetivo

#### C.1. Competencia y funciones

Una vez analizadas algunas cuestiones esenciales alrededor de los se estructuran nuestro Consejo Jurídico Consultivo, profundizaremos en el contenido de la Ley y su correspondiente Reglamento.

La Ley del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana esta dividida en una Exposición de Motivos, cinco Títulos, dos Disposiciones Adicionales y tres Finales.

La Exposición de Motivos se hace referencia en primer lugar a su fundamentación jurídica y los motivos últimos que han impulsado la creación de este organismo; «*El Gobierno Valenciano viene obligado, por diferentes preceptos normativos, a someter su actuación al dictamen de un órgano independiente y objetivo que vele por el cumplimiento de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y del resto del ordenamiento (...)*». Esta función se concibe como una garantía de legalidad no solo para la Administración sino también para la ciudadanos.

Respecto a los asuntos a tratar éstos se establecen a tenor de un criterio de afectación, es decir, «se han limitado a aquellos en los que la ciudadanía más directa-

---

<sup>54</sup> El Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana se aprueba por Decreto 138/1996, de 16 de Julio.

<sup>55</sup> Cabe recordar que el Anteproyecto de Ley lo adscribía orgánicamente a la Presidencia de la Generalitat. Finalmente durante el trámite parlamentario fue modificado, introduciendo el criterio de no adscripción al igual que sus homólogos de otras Comunidades Autonomas.

<sup>56</sup> Vid. Disposición final primera.

mente se ve afectada por la actuación administrativa, dotándole de una garantía procedimental sin que ello menoscabe la necesaria agilidad administrativa».

El carácter de «*órgano supremo*» es una calificación que se ha dado tradicionalmente a todos los consejos, este carácter implica que los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consejo Jurídico Consultivo no podrán remitirse a informe de ningún otro órgano de la administración de la Generalitat Valenciana ni de ninguna otra administración salvo que la Ley expresamente lo establezca <sup>57</sup>.

La actividad propiamente dicha es el ejercicio de la función consultiva, considerada ésta en un aspecto amplio tal como contempla la Exposición de Motivos : «*puede ser consultado en cualesquiera asuntos*». Este tendrá carácter preceptivo cuando así se prevea en esta o en otras Leyes, y facultativo en los demás casos. La función institucional la desarrolla el Consejo mediante la emisión de dictámenes, no vinculantes salvo que las leyes dispongan lo contrario, que serán de carácter técnico-jurídico. Asimismo solo se valoraran los criterios de oportunidad y conveniencia de forma excepcional si así lo solicita expresamente la autoridad consultante.

En la Ley el término *autoridad consultante* va referido prácticamente de forma exclusiva a aquellos que tienen la facultad de iniciativa rogatoria, sin embargo en este precepto se produce una innovación a través del art. 3 de su correspondiente Reglamento al facultar al Presidente del Consejo poner de manifiesto a la autoridad consultante la conveniencia de «*dictaminar acerca de la oportunidad, quedando interrumpido en ese caso, el plazo para emitir dictamen*».

Dado que la finalidad es establecer una nueva garantía procedimental, sin menoscabar la necesaria agilidad administrativa, los plazos para emitir los dictámenes se establecen en un mes desde la recepción del expediente. Una vez queda el asunto dictaminado por el Consejo, a la Administración le quedan dos opciones a la hora de emitir la correspondiente disposición o resolución, o bien dar su conformidad al dictamen, bien apartarse del mismo. En el primer caso se usará la fórmula «Conforme con el Consejo Jurídico Consultivo»; en el segundo, la de «Oído el Consejo Jurídico Consultivo» (art.2.5 LCJC).

Los efectos jurídicos de la discrepancia no existen, el Consejo es un mecanismo de garantía, en el sentido que la autoridad competente tenga una opinión cualificada sobre la adecuación de las normas al ordenamiento jurídico. En ningún caso la discrepancia con el Consejo puede significar la vulneración de la libertad del Gobierno, sustentado por el Parlamento, que es donde reside la soberanía legislativa. Asimismo no se puede obviar que aunque una norma o reglamento tenga el dictamen favorable del Consejo, bien puede el Tribunal Constitucional apreciar cualquier defecto o vicio en la misma.

---

57 Vid. Art. 2.4 de la Ley y art. 5 del Reglamento.

## C.2 Legitimación restringida

Teniendo en cuenta que nuestro Consejo pertenece al genero clásico, este se caracteriza como «órgano consultivo supremo del Gobierno valenciano y de su administración, y, en su caso de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana.»

La Ley catalana es bastante más generosa que nuestra regulación. Así nos encontramos con que pueden tomar la iniciativa de solicitud de dictamen sobre un texto que se debate en el Parlamento bien dos Grupos Parlamentarios, o una décima parte de los Diputados. Entretanto el procedimiento legislativo queda en suspenso. Así afirma Font i Llovet <sup>58</sup> que *«es interesante observar que la regulación de la iniciativa consultiva permite adivinar en la mecánica del dictamen un nuevo matiz: instrumento de protección de las minorías parlamentarias, en unos casos o bien mecanismo de seguridad que refuerza la posición del Gobierno ante el Parlamento al obtener el respaldo del dictamen del Consejo consultivo en relación con sus iniciativas legislativas.»* Además de esta posibilidad, también se faculta para solicitar el correspondiente dictamen a los jueces y Tribunales del Orden Civil con sede en Cataluña y al Síndic de Greuges. <sup>59</sup>

De todo lo anterior queda patente que la Ley catalana concibe a su Consejo como órgano consultivo de toda la Comunidad, de la practica totalidad de sus instituciones a diferencia del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana que lo concibe principalmente para el Gobierno y su Administración. Se ha perdido una oportunidad de profundizar y avanzar en nuestro sistema democrático, en la participación, y en la eficacia que es en definitiva lo que más se reclama y tiene en consideración de las instituciones.

## C.3 Eficacia del Dictamen

El Título III de la Ley del Consejo Jurídico Consultivo determina el objeto de la consulta. Nos encontramos con una doble posibilidad : el emitir dictamen de forma potestativa sobre *«cuantos asuntos sometan a su consulta el Presidente de la Generalidad Valenciana, el Gobierno valenciano o el conseller competente»*, y aquellos otros dictámenes que son preceptivos. Corresponden a esta categoría todos los enumerados en el art. 10 de la Ley.

---

<sup>58</sup> Font i Llovet: «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas» en Las Cortes Generales, Jornadas organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid.

<sup>59</sup> Navarro Ruiz, considera que se «desempeña, de forma indirecta, un papel de defensa en materia de derechos y libertades en una doble vertiente: en primer lugar, al asesorar al Síndic de Greuges, algo importante cuando éste ejerce la potestad de elevar al Consell o al Parlament, la adopción de normas en garantía de los derechos y libertades.», vid cita nota 51.

### *1. Anteproyectos de reforma de Estatuto o Leyes.(art.1 y 2 LCJC)*

Dado que no estamos ante un órgano que interviene a instancia del legislativo, sino principalmente del ejecutivo, debemos entender que el informar preceptivamente y de forma no vinculante sobre los anteproyectos, es decir, antes de iniciarse cualquier trámite parlamentario e incluso antes de que el Gobierno apruebe el texto del Proyecto, el dictamen en si se convierte en una garantía de refuerzo de la posición del ejecutivo a la hora de remitirlo al Parlamento. Indudablemente esto no implica que durante la tramitación parlamentaria no pueda recibir el Proyecto modificaciones profundas y substanciales.

### *2. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional*

Dada la naturaleza de nuestro Consejo, esta función debemos entenderla con el contenido clásico de asesoramiento altamente cualificado sobre la viabilidad del recurso, es decir, una cierta seguridad para los órganos políticos legitimados.<sup>60</sup>

El carácter preceptivo no tiene virtualidad en caso de que sean las Cortes Valencianas las que decidan plantearlo, así establece la Disposición Adicional segunda: *«Excepcionalmente y para el caso de que las Cortes Valencianas debatan la posibilidad de formular un recurso de inconstitucionalidad en conflictos competenciales, podrán aquéllas recabar del Consejo Jurídico Consultivo un dictamen urgente previo»*. Por lo tanto y a pesar de la intensidad del debate durante el trámite parlamentario<sup>61</sup>, solo se contempla con carácter excepcional y facultativo.

### *3. Examen de la legalidad de los Proyectos de Decretos Legislativos, de los Proyectos de Reglamento o Disposiciones de carácter general*

Es preceptivo el dictamen cuando se trata de Proyectos de Decretos Legislativos, proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones (art. 10.3 y 4). Nos

---

<sup>60</sup> Respecto al recurso de inconstitucionalidad y conflictos de competencias, Navarro Ruiz, J. C. afirma: «En este punto la Ley no distingue entre la interposición de los mismos y la personación en el recurso de inconstitucionalidad, por lo que parece que también cuando el Consell decida personarse en un recurso de inconstitucionalidad deberá producirse la consulta al Consejo Jurídico, lo que inevitablemente exigirá la petición del dictamen por el trámite de urgencia.

<sup>61</sup> Ver Diario de Sesiones nº. 190 y 191, del 13 de Diciembre de 1994.

encontramos aquí con la ya tradicional polémica sobre el ámbito y extensión de la potestad reglamentaria en el caso de los reglamentos ejecutivos, polémica zanjada por la jurisprudencia. Sin entrar en mayor profundidad se trata de determinar el ámbito de actuación del Consejo de Estado en relación con la actividad autonómica, es decir, quien dictamina en los reglamentos elaborados por los órganos autonómicos en desarrollo de una ley estatal. El Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo en su Disposición Transitoria Primera apunta que *el carácter preceptivo del dictamen(...) contenido en leyes que afectan al funcionamiento de la administración en el ámbito de la Comunidad Valenciana se entenderá referido al dictamen del Consejo Jurídico Consultivo (...) exceptuando de lo previsto en el párrafo anterior los supuestos en los que por la naturaleza del asunto a dictaminar deba continuar entendiendo el Consejo de Estado».*

#### 4. Otras competencias

El Consejo Jurídico Consultivo cumple con la obligación de examen previo de legalidad respecto a una serie de materias que a diferencia de las anteriores tienen un carácter prácticamente administrativo, tales como conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos del Gobierno Valenciano, revisión de oficio de expedientes administrativos, reclamaciones de daños y perjuicios; interpretación, resolución y nulidad de contratos <sup>62</sup> y concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del contratista o concesionario y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado; modificación de planes de urbanismo, sus normas complementarias y subsidiarias y los planes de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos <sup>63</sup>; los asuntos de organización interna y funcionamiento del propio Consejo.

En los Convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art.10.6), es indudable que la actuación tiene que producirse antes de que las Cortes Valencianas tomen la determinación respectiva.

---

62 Vid. Art. 42 EACV.

63 Garrido Mayol, Vicente, en «El Consejo Jurídico Consultivo, Nueva Institución de la Generalidad Valenciana», Revista Valenciana D'Estudis Autònomic, nº 20, pag. 396, establece que «son estos últimos de responsabilidad patrimonial los que constituyen el grueso de asuntos sometidos a consulta del Consejo, pues más del 56 % de los expedientes corresponden a esta materia, resultando a veces incomprensible, si consideramos la mínima cuantía de algunas indemnizaciones solicitadas y el elevado coste que comporta la instrucción de los expedientes».

En relación con la Administración Local se establece una actuación preceptiva y previa en los supuestos de alteración de términos municipales a que se refiere el artículo 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local. Dictamen que podrá ser emitido por el Consejo de Estado cuando así lo acuerde el órgano competente. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado.

Finalmente se establece una cláusula abierta por la que sería preceptivo el dictamen ante cualquier otra materia que fuese competencia de la Generalidad Valenciana o de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana, cuando así lo contemple la ley.

#### D) Composición y funciones

Como viene siendo habitual en los órganos consultivos institucionales la estructura es colegiada. El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana esta constituido por el Presidente y un número de cuatro consejeros/as. Dado que el Consejo valenciano tiene como función principal asesorar al Gobierno nos encontramos con una formula pura de designación gubernamental, <sup>64</sup> a diferencia de lo existente en otros ordenamientos autonómicos; así el Consejo catalán esta compuesto por siete miembros, cinco a propuesta del Parlamento por mayoría de tres quintos y dos a propuesta del Gobierno; el Consejo canario esta compuesto por cinco miembros, tres propuestos por el Parlamento por mayoría de tres quintos, y dos por el Gobierno. En cualquier caso siempre estamos ante la figura de miembro electivo, no existiendo los miembros natos y permanentes.

Como requisito o perfil para ser miembro del Consejo <sup>65</sup> se exige ser un «profesional o científico que se hayan distinguido en el campo del derecho con más de diez años de ejercicio profesional, o entre personas de reconocido prestigio por su experiencia en asuntos de Estado o autonómicos y que tenga la condición política de valenciano».

La obligación de guardar fidelidad a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, a las instituciones de gobierno valencianas y el Presidente, se impone a todos los miembros del Consejo y personal adscrito, debiendo guardar secreto de las deliberaciones .

A tenor de las importantes funciones a desarrollar y la naturaleza institucional del cargo a los miembros del Consejo se les garantiza su independencia, designándoles por un periodo superior a la duración de la legislatura, se les dota un sistema de incompatibilidades y se les garantiza la inamovilidad, aspectos estos que vamos a analizar a continuación.

---

64 Art. 3 LCJC.

65 Las funciones de los Consejeros vienen reguladas en la sección cuarta del Reglamento, art. 29 a 32 inclusive.

## *1. Término y pérdida de status*

Respecto a la duración del mandato establece el artículo tercero in fine : «Los miembros del Consejo Jurídico Consultivo serán nombrados por un período de cinco años, pudiendo ser confirmados hasta un máximo de tres períodos».

Además de la finalización del mandato por término temporal del mismo, en el artículo séptimo se recogen los motivos por los cuales se pierde la condición de miembro, que al ser una enumeración taxativa, garantizan la inamovilidad de los miembros. Las causas que se exponen se contemplan jurídicamente como impedimentos o inhabilitaciones tanto de áreas administrativas como para actos civiles, así están contempladas la defunción, la renuncia, extinción del mandato, por incapacidad o inhabilitación por resolución judicial firme, por pérdida de la condición política valenciana y por incompatibilidad e incumplimiento de su función. Esta última la resuelve el Pleno del Consejo Jurídico Consultivo el cual, previa audiencia al interesado, adoptará el acuerdo por mayoría absoluta.

## *2. Régimen de incompatibilidades*

Las incompatibilidades vienen recogidas en el artículo sexto de la Ley, siendo estas las mismas que se establece con carácter general para los altos cargos de la administración, <sup>66</sup> exceptuando las actividades docentes e investigadoras y aquellas de carácter privado no sujetas a retribución siempre y cuando no afecten a intereses susceptibles de dictamen preceptivo. Asimismo serán incompatibles con todo mandato representativo, cargo político o administrativo, el desempeño de funciones directivas de un partido político, sindicato o asociación patronal.

### *E) Estructura orgánica y funcional*

#### *a.- Organos unipersonales*

Los miembros del Consejo Jurídico Consultivo, incluido el Presidente son nombrados directa y libremente por el Consell, mediante Decreto. En ese caso no se ha seguido un camino que viene siendo habitual en este tipo de órganos, cual es la designación del Presidente por el resto de los componentes <sup>67</sup>. En caso de ser necesaria la sustitución, por vacante, ausencia o enfermedad este será sustituido por el Consejero

---

<sup>66</sup> El régimen de incompatibilidades de los altos cargos se regula con carácter general por la Ley estatal 12/1995, de 11 de mayo.

<sup>67</sup> El órgano del País Vasco, tiene como Presidente al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

En el Consejo Andaluz, el Presidente también es nombrado por el Presidente de la Junta.



de mas antigüedad y en caso de igualdad, se opta por el de mayor edad. Al Presidente se le encomiendan las siguientes funciones:

- Ostentar la representación del Consejo.
- Autorizar con su firma los dictámenes emitidos por el Consejo así como aquellos escritos dirigidos al presidente de la Generalitat Valenciana y a los Consellers.
- Presidir, convocar y fijar el orden del día de las sesiones del Consejo.
- Elevar anualmente al Gobierno Valenciano una memoria de las actividades.
- Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento del Consejo e interpretar el Reglamento.
- Formular motivadamente los anteproyectos de presupuesto del Consejo.
- Autorizar el gasto y proponer los pagos como consecuencia de la ejecución del presupuesto del Consejo.
- Ejercer con respecto al Consejo, las funciones que la legislación de hacienda de la Generalitat Valenciana atribuye a los consellers en relación con sus departamentos, siendo de su exclusiva incumbencia las relativas a la ejecución y liquidación del presupuesto.
- Ostentar la jefatura de todos los servicios del Consejo y asumir respecto al mismo las atribuciones propias de los consellers de acuerdo con la legislación vigente, excepción hecha de las que sean inherentes a la condición de miembro del Gobierno valenciano.

Esta última engloba a su vez una serie de facultades y potestades de funcionamiento interno, a título de ejemplos mas significativos podemos apuntar: ostentar la jefatura superior del personal, servicios y dependencias, máxima dirección del consejo, presidir y dirigir con voto de calidad en los empates las sesiones del mismo y constituir comisiones y secciones de trabajo.

La figura del Vicepresidente no se contempla en la ley, sin embargo el Reglamento la contempla en su artículo dieciocho al establecer *«En casos de vacante, ausencia o enfermedad (del Presidente) será sustituido por el vicepresidente»*. La titularidad no es por designación ni por elección sino que la ostentara *«el Consejero más antiguo o, en su caso el de mayor edad»*.

El Secretario General será nombrado por el Gobierno Valenciano a propuesta del Presidente del Consejo Jurídico. Le corresponden las funciones de secretario del pleno, de jefe directo de personal y el de régimen interior de los servicios y dependencias del Consejo, sin perjuicio de la superior autoridad del presidente y de las atribuciones del pleno y de los consejeros.

El resto del personal se compone de los Letrados y el personal administrativo. A los letrados les corresponde la asistencia técnica en régimen de dedicación exclusiva.

## *b.- Organos colegiados*

- El Pleno

Es el principal órgano cuya misión esencial es reunir a los miembros para deliberar, a fin de formar, por el sistema del consenso, la voluntad soberana del Consejo. El pleno es un órgano soberano pero indudablemente no lo es omnimodo. El ámbito de sus facultades está limitado por su propia competencia establecida en los preceptos de la Ley y su Reglamento, conociendo así de los anteproyectos de leyes, de reforma del Estatuto, de decretos legislativos o reglamentarios, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, convenios o acuerdos con otras comunidades autónomas o el Estado.

También se le asignan las competencias consultivas sobre los conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos del Consell; sobre nulidad, interpretación y resolución de los contratos concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del contratista o concesionarios. Asimismo conocerá las disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia y funcionamiento del propio Consejo.

El pleno se reunirá periódicamente y siempre que lo convoque el presidente para atender asuntos de su competencia.

- Secciones y Comisiones

Estos órganos de trabajo no viene recogidos en la Ley, sino que vienen regulados por el Reglamento <sup>68</sup>. Se contemplan dos tipos: obligatorias y facultativas. Estas últimas se constituyen cuando la naturaleza de los asuntos a dictaminar así lo aconseje, estarán compuestas por dos o mas consejeros y presididas por el que designe el Presidente.

El Consejo contará con cuatro secciones permanentes, presididas por un consejero y la asistencia letrada teniendo por cometido elaborar los proyectos de dictamen que posteriormente se elevan al Pleno.

### F)Funcionamiento

El Consejo carece en la práctica de iniciativa. Son los órganos legitimados para solicitar dictamen los que la tienen que como ya hemos visto son principalmente el Presidente, el Gobierno y el Conseller competente a tenor de la materia. También se faculta, pero de forma excepcional, a las Cortes Valencianas en caso de recurso de constitucionalidad por conflictos de competencia.

---

<sup>68</sup> Art. 63 a 65 inclusive del Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

Las entidades locales tienen una legitimación restringida limitada a los supuestos en que sea obligatoria para la Administración Local <sup>69</sup>, y además es indirecta a través del Conseller de Administración Pública.

Una vez que el órgano legitimado solicita el dictamen correspondiente y se recibe el expediente, el Consejo dispone del plazo de un mes para emitirlo, éste sin embargo queda interrumpido en caso de necesidad de requerir un periodo de información y documentación de especial competencia técnica. Si en el escrito de solicitud de dictamen y remisión de expediente se hace constar la urgencia, el plazo máximo de emisión será de diez días <sup>70</sup>. El plazo nunca será interrumpido por razón de vacaciones.

Las deliberaciones y acuerdos del Consejo requieren la presencia del Presidente o de quien le sustituya, de al menos la mitad de los Consejeros que lo forman y del secretario general. Sus acuerdos son adoptados por mayoría de votos de los asistentes y en caso de empate el Presidente tiene el voto de calidad. Salvo caso de inhibición no cabe la abstención de los miembros. Los consejeros que disientan del sentido mayoritario podrán formular por escrito un voto particular en un plazo de diez días que se acompañara al dictamen e incluso pueden solicitar que el asunto quede sobre la mesa.

El Pleno a iniciativa propia pueda proponer mociones de *oportunidad o conveniencia* al Gobierno Valenciano. <sup>71</sup> Estas tendrán por objeto elevar las propuestas que el Consejo juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera.

En la formalización del dictamen se expondrán separadamente los antecedentes de hecho, las consideraciones de derecho y la conclusión o conclusiones, que en casos justificados podrán formularse de modo alternativo o condicional.

#### G) Publicidad de las actuaciones

La publicidad queda asegurada de manera asimétrica. El Consejo Consultivo hace entrega de su dictamen solamente al órgano que lo ha instado. Las sesiones del pleno no serán públicas donde se proceda a la lectura del acta de la sesión anterior, ni en la que sé de cuenta de algún expediente sometido a consulta.

Hay que destacar que existe un vacío legal en lo que respecta a publicidad en el caso de los dictámenes solicitados por el Parlamento relativos a las cuestiones de inconstitucionalidad. Dada la estructura plural del mismo, la necesidad de publicitar las deliberaciones del consejo resulta no sólo congruente sino también imprescindible.

---

69 Art. 11 y 10.8.f de la LCJC.

70 Art. 15.1 de la LCJC y 71 del Reglamento.

71 Reglamento, art. 76.

ble con el fin de que todos los diputados puedan crear su propio criterio en igualdad de condiciones para poder defender sus pretensiones de interponer o no el recurso.

Dada la importancia que tienen los dictámenes, desde el punto de vista doctrinal, el Reglamento prevé la publicación. Así establece el art. 78 del Reglamento: «*El Consejo publicará, omitiendo los datos concretos sobre la procedencia y características de las consultas, recopilaciones de la doctrina legal sentada en sus dictámenes y demás decisiones adoptadas*».

## **V. RECAPITULACION**

Esta exposición ha pretendido clarificar la organización y ordenación de la función consultiva en general y la específica de nuestra comunidad. Es necesario destacar que el Consejo Jurídico Consultivo supone un avance en las garantías de nuestro autogobierno autonómico, acotando y defendiendo nuestro propio espacio normativo y acervo competencial.

No es preciso insistir sin embargo que se hubiera podido optar por un órgano más ambicioso, tanto en las funciones a desarrollar como en los legitimados para ser asesorados.

Se ha perdido una oportunidad de crear una institución mas abierta a la sociedad, cada vez más compleja tanto en los problemas como en sus soluciones, facilitando una mayor información cualificada e independiente a los poderes públicos a la hora de tomar decisiones.

Finalmente se debe llamar la atención a la renuncia de la facultad fiscalizadora respecto de los procesos legislativos que tienen algunos de sus homólogos, quedándose reducido a la mera función consultiva, carente en la praxis diaria de iniciativa propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARZAMENA SIERRA, J.: «La función consultiva del Consejo de Estado», en *DA*, núm. 226, 1991.
- BAENA DEL ALCAZAR, M.: «Curso de Ciencia de la Administración», en *Tecnos*, 1985.
- BOSCH BENITEZ, O.: «Consejo de Estado y Consejo Consultivo de Canarias. Problemas de articulación de la competencia consultiva en el Estado Autonómico», en *Actualidad Administrativa*, núm. 44, 1987.
- BRAVO FERRER DELGADO, M.: «Consejo de Estado y Estado Autonómico», *REDA*, núm. 60, 1988.
- DE LA CUADRA SALCEDO, T.: «El Consejo de Estado en un Estado social y democrático», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, IEF, vol. I, 1988.
- ESCUIN PALOP, C.: «La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas», en *Tirant lo blanch alternativa*, 1990.
- FONT LLOVET, T.: «Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado*, IEF, vol. II, 1984.
- FONT I LLOVET, T.: «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, IEF, vol. II D, 1987.
- GARCIA -TREVIANO GARNICA, E.: «Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado», en *RAP*, núm.118, 1989.
- GARRIDO MAYOL, VICENTE: «El Consejo Jurídico Consultivo. Nueva institución de la Generalitat Valenciana», en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, nº 20 Septiembre 1997.
- GALVEZ MONTES, J.: «Artículo 107: El Consejo de Estado», en *Comentarios a las leyes políticas: la Constitución Española de 1978*, Edersa, 1985.
- GUMERSINDO TRUJILLO: «La función consultiva de las Comunidades Autónomas», en *DA*, núm. 226, 1991.
- LOPEZ BENITEZ, M.: «Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 64, 1989.
- MARTIN MATEO, R.: «Manual de Derecho Administrativo», en Trivium, Madrid 1970.
- MONTORO CHINER, M. J.: «De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos», en *RAP*, NÚM. 122, 1990.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Derecho público de las Comunidades Autónomas», en *Civitas*, vol. II, 1984.
- NAVARRO RUIZ, J. C.: «El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano, T II, Consell Valencia de Cultura*, 1996.
- PARADA, R.: «El Consejo de Estado», en *DA*, núm. 226, 1991.

- RODRIGUEZ ARANA, J.: «La funcionalidad de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Derecho Público*, núm. 107, 1987.
- RODRIGUEZ OLIVER, J. M.: «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Homenaje a García Trevijano Fos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982.
- TOLIVAR, ALAS, L.: «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 28, 1981.