

Antonio Embid Irujo

Catedrático de Derecho administrativo

Miembro de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón

Los principios jurídicos necesarios en la organización y funcionamiento de los Consejos consultivos autonómicos

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN NECESARIA. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA STC 204/1992. II. LA DIFICULTAD SUPREMA DE LA DETERMINACIÓN DE LA EQUIVALENCIA ENTRE ÓRGANOS CONSULTIVOS POSTULADA POR LA STC 204/1992. EXPOSICIÓN DEL MÉTODO DE TRABAJO QUE SE PRETENDE SEGUIR. III. LA ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO Y LA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS. 1. Los consejeros. Su procedencia y forma de elección. Incidencia especial en la regulación del cese y de las incompatibilidades. 2. El libre nombramiento del Presidente y las condiciones que debe reunir el nombrado. 3. La organización interna: Pleno y Comisión Permanente. La posibilidad de prescindir de este tipo de división. 4. El problema de la existencia de una función pública al servicio de la función consultiva. El personal, en general, al servicio de la Administración consultiva. 5. El apoyo material al ejercicio de la función consultiva. IV. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO Y LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS. PRINCIPIOS GENERALES. 1. Las relaciones con el Gobierno: el equilibrio entre el asesoramiento y el necesario distanciamiento. 2. La necesaria regulación de los principios fundamentales del procedimiento administrativo. La cuestión de los plazos en los que se deben adoptar los dictámenes. 3. La forma de los dictámenes. Los votos particulares. 4. La publicidad de las decisiones de los Consejos consultivos. V. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN NECESARIA. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA STC 204/1992

Parece bastante obvio que la causa última de la redacción de este trabajo, así como de la misma configuración del número

especial de la revista *Documentación Administrativa* en la que está destinado a integrarse, es la aparición de la STC 204/1992, de 26 de noviembre¹, mediante la que el TC vino a resolver concluyentemente una vieja polémica sobre la legitimidad de la creación de consejos consultivos autonómicos² afirmando, por un lado, la posibilidad constitucional de su aparición³ fundamentada en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, que dichos órganos debían poseer las «mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado», precisando sólo unas líneas más adelante que si no existían esos órganos consultivos autonómicos «dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica», debía entonces, mantenerse la intervención preceptiva del Consejo de Estado «en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece».

Las palabras del TC son taxativas y, desde alguna óptica, incluso reiterativas. Se pone especial énfasis por el alto tribunal en incidir sobre la necesaria semejanza, similitud, identidad, etc..., entre la configuración de estos órganos autonómicos en relación a su correspondiente estatal de tal forma que la legitimidad de la permanencia de la función consultiva del Consejo de Estado en relación a la actividad de las CC.AA. tal y como fue diseñada en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (art. 23.2) depende, solamente, de la existencia de órganos autonómicos con esas características.

Es obvio, entonces, que el TC marca un concreto campo de juego al legislador que es el llamado, si lo desea, a la creación

¹ Creo que es procedente recordar aquí como antecedente de este número el que esta revista dedicó a la función consultiva, núm. 226, 1991. En él se prestaba primordial atención al Consejo de Estado pero, no obstante, se contenía también un trabajo, el de G. TRUJILLO, «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», págs. 153 y ss., dedicado a la realidad que ahora se va a analizar. En cualquier caso este número era anterior a la aparición de la STC 204/1992 que marca una nueva necesaria orientación de cualquier trabajo que sobre el tema pretenda realizarse, porque ya no se trata de discutir la constitucionalidad de los consejos consultivos autonómicos (como en buena medida era el objeto de la aportación de TRUJILLO) sino su régimen jurídico específico y además, y como se verá posteriormente, su forma de «homologación» con el Consejo de Estado.

² En el presente trabajo y como se demuestra con su mismo título, utilizaré normalmente la expresión «consejos consultivos autonómicos» para referirme a la pluralidad de órganos de esa naturaleza aunque adopten denominaciones distintas.

³ No es el caso de referir a estas alturas las distintas posiciones doctrinales existentes sobre ese tema que ya debe considerarse como meramente de interés histórico. *Vid.*, no obstante, una buena síntesis de las distintas opiniones expresadas en el trabajo de TRUJILLO *supra cit.*, «La función...», págs. 179 y ss.

de estos órganos consultivos autonómicos⁴. Al legislador autonómico del futuro desde luego, pero podríamos pensar que también las palabras del TC son válidas en relación al legislador autonómico del pasado, pues cuando apareció la STC 204/1992, ya existían algunos órganos consultivos en funcionamiento⁵, realidad que el TC no podía en modo alguno desconocer.

Sin embargo, el TC no dedicó ningún espacio a las normas y los consejos consultivos autonómicos existentes en el momento de la aparición de su Sentencia referida sin que podamos presumir nada acerca de este silencio: ni una especie de afirmación tácita de la semejanza de dichos órganos con el Consejo de Estado y, por tanto, del cumplimiento del estándar de constitucionalidad construido por la Sentencia, ni tampoco lo contrario. Y lo cierto es que, hipotéticamente, el Tribunal habría podido haberse aventurado en la línea inquisitiva —y ejemplificativa, cosa que hubiera sido muy útil—, acerca de qué es semejante y qué no lo es teniendo a la vista modelos ya aparecidos en Diarios oficiales autonómicos aunque no lo hizo porque, probablemente, no juzgó como apropiada la ocasión que se le presentaba⁶. No podemos presumir, pues, ni de afirmación de constitucionalidad ni tampoco de lo opuesto: un silencio que interpretaríamos como acusador sobre aquellos órganos existentes que no vieron expresamente refrendada su adecuación a la doctrina expresada por la Sentencia.

⁴ En realidad, la vinculación se produce no sólo para los Legisladores sino también a los Gobiernos autonómicos respectivos en relación a las competencias que puedan tener en este plano: reglamentación de la Ley autonómica, nombramiento de Consejeros, dotaciones económicas para auxiliar la función de estos órganos, etc..., cuestiones todas ellas también vinculadas a esas exigencias que marca la STC 204/1992 de «objetividad», «independencia» y «rigurosa cualificación técnica».

⁵ Los órganos consultivos catalanes son los primeros creados. *Vid.* para el Consejo Consultivo de Cataluña su Ley fundacional de 1/1981, de 25 de febrero. La Comisión Jurídica Asesora también de Cataluña con referencias anteriores es regida hoy por el Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, por el que se aprueba la refundición de las Leyes 3/1985, de 15 de marzo, y 21/1990, de 28 de diciembre, habiendo comenzado su función real en 1986, tras la aprobación de su Ley de 1985 llamada reorganizadora. *Vid.* también la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo de Canarias. Ésta es, por tanto, la realidad consultiva autonómica existente en el momento de la aparición de la Sentencia 204/1992. El resto de órganos consultivos autonómicos hoy creados (los de Andalucía, Baleares, Valencia, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha y Galicia) tienen normas fundacionales posteriores en el tiempo a la aparición de la STC 204/1992, normas que no creo necesario precisar aquí por ser tratadas específicamente en otros trabajos de este volumen.

⁶ No se olvide que la STC 204/1992 tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en relación a unos recursos contencioso-administrativos interpuestos por diversos empresarios del juego contra un Decreto del Gobierno valenciano sobre esa materia. El Tribunal valenciano cuestiona la constitucionalidad del artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado que ordena a las CC.AA. acudir a solicitar Dictamen del Consejo de Estado en determinadas circunstancias. El fallo de la Sentencia será el de la constitucionalidad de dicho artículo en la interpretación que la misma Sentencia realiza.

Ni una cosa ni la otra. Ni aquiescencia sobre lo existente ni, tampoco, descalificación.

Pero, en todo caso, lo que permite la STC 204/1992 es llevar a cabo una suerte de interrogación acerca de la semejanza o identidad entre la configuración de cualquier órgano consultivo autonómico y el Consejo del Estado⁷. Obviamente, también, lo que deja abierto la Sentencia es que, además, puedan deducirse consecuencias de esa actividad comparativa. En el siguiente punto voy a resaltar las importantes dificultades que deberá afrontar quien emprenda esa labor.

II. LA DIFICULTAD SUPREMA DE LA DETERMINACIÓN DE LA EQUIVALENCIA ENTRE ÓRGANOS CONSULTIVOS POSTULADA POR LA STC 204/1992. EXPOSICIÓN DEL MÉTODO DE TRABAJO QUE SE PRETENDE SEGUIR

El análisis comparatista mencionado y las consecuencias a extraer de él pueden ser realizadas por la doctrina y también, obviamente, por la jurisprudencia. Hay doctrina que ya ha comenzado a aplicarse a esa tarea con evidente intensidad⁸ indicando, en algún caso, que ningún Consejo autonómico supera el estándar de constitucionalidad postulado por el TC y, en lógica consecuencia, concluyendo en la afirmación de nulidad de toda la actuación administrativa autonómica adoptada previo dictamen preceptivo del correspondiente consejo consultivo autonómico y no del Consejo de Estado⁹.

Por su parte, la jurisprudencia también ha comenzado su labor indagadora bien que, hasta el momento y que yo conozca, sólo se ha decidido en una Sentencia que los Servicios Jurídicos de una Administración autonómica no satisfacen los criterios de objetividad e independencia (dejando expresamente fuera de consideración la Sentencia citada la cualificación técnica de los miembros de este Servicio) postulados por la STC 204/1992 para los consejos consultivos autonómicos¹⁰.

⁷ Sobre el particular *vid.* las valiosas reflexiones de T. FONT I LLOVET, «Función consultiva y Estado autonómico», *RAP*, 138, 1995, págs. 42-43. El libro de D. V. BLANQUER CRIADO, *Consejo de Estado y autonomías*, ed. Tecnos, Madrid, 1994, es la prueba palmaria de una orientación metodológica exclusivamente volcada en la búsqueda de la identidad y de la semejanza.

⁸ Cfr. el libro de BLANQUER *supra* citado. También influido por la STC 204/1992, puede verse el libro de C. RUIZ MIGUEL, *Consejo de Estado y Consejos consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995.

⁹ Cfr. BLANQUER CRIADO, *op. cit.*, págs. 74 y ss. entre otras citas.

¹⁰ Cfr. la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1995, Ar. 1092. Es curioso

Pues bien, dejando solamente apuntadas estas escasas referencias, debo advertir de entrada que, ni por asomo, va a estar este trabajo en ninguna de sus partes orientado por la metodología y tampoco por las conclusiones a que llega la doctrina *supra* citada, cuya sola enunciación no dejaría conciliar con facilidad el sueño a ningún jurista responsable aterrado ante la visión apocalíptica de un mundo de actuaciones administrativas autonómicas todas ellas nulas¹¹ sino, más bien, por el intento de análisis sereno de lo que significa, sobre todo, la creación de nuevas instituciones en el trabajoso —y siempre inacabado— proceso de construcción del Estado autonómico y dentro de ese proceso de análisis, mi intención será resaltar las necesarias especificidades de los órganos dedicados al ejercicio de la función consultiva.

Ese camino creador institucional es el que se recorre en el actual momento jurídico y mientras las CC.AA. transitan algo aceleradamente por él conviene reparar, también, en el significado de un órgano como el Consejo de Estado, con tradición secular¹² y reputación mercedamente ganada en el ejercicio de su función pero, a su vez, de encaje no excesivamente afinado en la estructura del Estado autonómico desde su misma mención constitucional¹³ que lo vincula decisivamente al Gobierno de la

que esta Sentencia trate sobre los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Canarias que cuenta con una de los órganos consultivos más antiguos. Al margen de ese apunte, en realidad me parece escasamente significativa dicha Sentencia porque, por definición y fuera de cualquier preocupación de signo comparatista, un Servicio Jurídico no es en modo alguno órgano consultivo sino de apoyo técnico-jurídico de la Administración activa y, por definición también, se encuentra plenamente integrado en la estructura administrativa activa.

¹¹ Nulas lo serían cuando así las declararan los Tribunales del orden de lo contencioso-administrativo, bien es verdad. En todo caso sería curioso conocer cómo a partir de estos argumentos doctrinales se ha incrementado —o no— el número de recursos contencioso-administrativos que reprochan nulidad de actuaciones autonómicas realizadas sólo con dictamen de órgano consultivo autonómico cuando sea necesario la existencia de dictamen de órgano consultivo y el órgano consultivo autonómico no se adecue, para los recurrentes, al parámetro de la semejanza con el Consejo de Estado. Dentro de un tiempo, además, será posible medir también la respuesta de los Tribunales a ese tipo de fundamentación de los recursos contencioso-administrativos.

¹² Sobre la historia del Consejo de Estado existen diversos trabajos de relevancia además de los que se contienen en este número de Documentación Administrativa. Ejemplificativamente me refiero al de J. M.^a CORDERO DE TORRES, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, ed. IEP, Madrid, 1944, y a la síntesis que realiza más recientemente RUIZ MIGUEL, *Consejo de Estado...*, *op. cit.*, págs. 30 y ss.

¹³ No es ocioso recordar aquí, sino todo lo contrario, la oposición que en el trámite constituyente realizó el Senador L. MARTÍN-RETORTILLO a la constitucionalización del Consejo de Estado que él, con muy buen sentido, veía completamente injustificada. Remito a sus convincentes razones expuestas en las págs. 284 y ss. de *Materiales para una Constitución*, ed. Akal, Madrid, 1984. Igualmente a la especulación que realiza sobre las razones —que serían para el profesor y entonces también Senador puramente personales— que pudieran fundamentar la presencia del Consejo de Estado en el texto constitucional, presencia que en algún momento del proceso se extendió, además, hasta a otros tres artículos distintos del 107 (*vid.* pág. 286).

Nación —Gobierno con mayúscula— desvirtuando pues, *ab initio* y se quiera lo que se quiera, el carácter de órgano consultivo general para cualesquiera gobiernos y administraciones públicas autonómicas que posteriormente se le ha intentado dar¹⁴.

En efecto, la observación de las referencias constitucionales al Consejo de Estado lleva a la conclusión de que éstas distan de formar rudimentos hábiles para que luego se pretenda que pueda cumplir su labor consultiva en relación a las Comunidades Autónomas sin contar *a priori* con resistencias profundas y, además, perfectamente justificadas. Obsérvese que en la Constitución, incluso, aparece el Consejo de Estado interviniendo en el proceso de control que el Gobierno puede realizar sobre las funciones delegadas a que se refiere el artículo 150.2 CE [cfr. la mención al Consejo de Estado en el artículo 153.b) CE] lo que corrobora suficientemente la consideración de que en modo alguno puede deducirse de la CE de la forma tan clara que a veces se ha pretendido una funcionalidad del Consejo —tal y como ésta lo diseña— «al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece» tal y como dirá la STC 204/1992 sobre las huellas de alguna otra Sentencia anterior¹⁵.

Pues bien, si esto es así, la pretensión ilimitada de constituir al Consejo de Estado como modelo de seguimiento incondicionado por parte de las CC.AA. al crear sus órganos consultivos, no va a dejar de ser una directiva de cumplimiento bien dificultoso y, además, susceptible de conllevar, como digo, resistencias justificadas si es que se pretenden extraer de la comparación a

Sobre la tramitación parlamentaria de la Constitución resulta también muy útil el libro de RUIZ MIGUEL, *Consejo de Estado...*, *op. cit.*, págs. 82 y ss.

¹⁴ Cfr., obviamente, el artículo 107 CE. La misma Ley Orgánica del Consejo de Estado no guarda ni en lo relativo a su composición, ni en la determinación de las competencias de este órgano (al margen de la tan genérica del art. 23.2) ninguna coherencia con el carácter de órgano consultivo general que se ha pretendido posteriormente tenga este órgano. Sobre el tema *vid.* M. J. MONTORO CHINER, «De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos», *RAP*, 122, 1990, especialmente págs. 383 y ss.

¹⁵ La Sentencia que en el texto llamo anterior es la STC 56/1990, de 26 de marzo. De las referencias contenidas en el texto se deducirán sin género de duda las dificultades que la intervención del Consejo de Estado en determinadas competencias de las CC.AA. ha tenido siempre, buen ejemplo de las cuales podemos centrarlo en la intervención del Consejo en relación a la potestad reglamentaria de las CC.AA. Es claro que el estudio de las competencias de los Consejos consultivos autonómicos y las del Consejo de Estado queda fuera de los propósitos de este trabajo en cuanto debe ser abordado por otro autor, pero debe señalarse así y todo cómo la conflictividad permanente que ha tenido esta cuestión se debe a un defecto de configuración del Consejo desde sus mismas raíces, y no a una voluntad de las CC.AA. de «escaparse», simplemente, de su control. *Vid.* sobre la cuestión entre muchos otros a M. LÓPEZ BENÍTEZ, «Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas», *REDA*, 64, 1989, págs. 609 y ss.

realizar consecuencias del tipo de las contenidas en el trabajo de BLANQUER varias veces citado.

Lo cual no quiere decir que en el momento en el que una Comunidad Autónoma pretenda o haya pretendido constituir su propio órgano consultivo no haya tenido o vaya a tener presente de una forma u otra el ordenamiento jurídico, la tradición y la forma de actuar del Consejo de Estado hasta, a veces, de una forma excesivamente mimética que puede jugar en contra de los intereses de la propia Comunidad creadora¹⁶. Por supuesto. Eso lo enseña fácilmente la consideración del ordenamiento jurídico y, sobre todo, la observación de la vida práctica de los Consejos consultivos autonómicos hasta, a veces, en detalles menores¹⁷, lo cual no quiere decir, en modo alguno, que la configuración normativa de los Consejos que las diecisiete CC.AA. pueden crear en uso de su potestad de autoorganización deba seguir fielmente, en todas y cada una de sus características, al ordenamiento jurídico bien conocido del Consejo de Estado.

Muy probablemente lo que deba de preocupar a los juristas del momento sea más que la atenta vigilancia fiscalizadora de un seguimiento fiel de la completa traza de la regulación del Consejo de Estado por los respectivos ordenamientos jurídicos autonómicos, la construcción necesaria, con su correspondiente serie de grados o matices, acerca de lo que deba entenderse por órgano «semejante» o de idénticas características en cuanto a la composición y funciones tal y como pedía la STC 204/1992 para poder, así, concluir en la existencia —o no— de órganos con objetividad, independencia y con una rigurosa cualificación técnica en

¹⁶ La misma decisión, por ejemplo, de crear su consejo consultivo autonómico podría, incluso, ser juzgada como no estrictamente necesaria en algunos supuestos ante el presumible escaso volumen de su trabajo (CC.AA. uniprovinciales de reducido tamaño además), la dificultad de encontrar en todos los casos suficiente número de juristas que cumplan las prescripciones de la «rigurosa cualificación técnica» y, por último, el gasto económico que en todas las ocasiones conlleva la creación y mantenimiento de un órgano. Esto, sin embargo, es una consideración que creo necesario hacer por razones de simple honradez intelectual pero sobre la que, por motivos más que obvios, no me parece oportuno profundizar dados los limitados objetivos que pretende cumplir este trabajo.

¹⁷ El artículo 4.º4 del Decreto 132/1996, de 11 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, dirá en consonancia muy gráfica con lo que se indica en el texto que «del nombramiento del Presidente (de la Comisión Jurídica Asesora) se dará cuenta al Presidente del Consejo de Estado», lo cual no me parece, ni mucho menos, criticable desde una óptica autonomista sino constancia en norma autonómica de la presencia del Consejo de Estado como órgano primigenio y hasta cierto punto paradigma de la función consultiva, con el cual los consejos consultivos autonómicos deberán necesariamente mantener relaciones de múltiple tenor que pueden ser facilitadas, simplemente, por una comunicación del tenor de la que se indica, por supuesto no obligada ni muestra tampoco de ningún tipo de relación jerárquica.

sus componentes, perfectamente homologable a la del Consejo de Estado.

Dicho de otra forma, si se piensa realmente que la objetividad, independencia o alta cualificación técnica de los consejos consultivos autonómicos sólo es posible alcanzarla a través de un Cuerpo propio de Letrados, o dando a algunos miembros del órgano una presencia en la función prácticamente inmune a cualquier avatar que se pueda pensar hasta el de la jubilación, o que deba existir una categoría de Consejeros algunos de cuyos miembros deban necesariamente ser nombrados entre quienes previamente son Letrados —por poner algunos ejemplos relativos a la organización propia del Consejo de Estado fácilmente localizables en su Ley y Reglamento—, es muy cierto que pocos consejos consultivos autonómicos —por no decir ninguno— cumplirán esas exigencias y que los trabajos comparatistas que se desarrollen sobre esas premisas no podrán conducir a otra cosa que a la frustración de sus autores o a conclusiones del tipo de las ya conocidas en alguna doctrina.

Pero no creo que éste sea el método correcto de proceder ni para un trabajo de corte doctrinal como lo es el que el lector tiene ahora en sus manos ni tampoco, en un hipotético futuro, por un Tribunal al que se le planteen cuestiones como las que ahora tenemos entre manos. En este punto es donde entran necesariamente los grados o matices a los que antes me estaba refiriendo, la determinación del núcleo fundamental de lo que realmente forma la sustancia de la función consultiva que el Consejo de Estado realiza con independencia del seguimiento fiel por los ordenamientos jurídicos autonómicos de la literalidad de algunos de sus preceptos.

Desde ese punto de vista se trata de observar qué es lo que en el ordenamiento jurídico de la función consultiva que cumple el Consejo de Estado puede calificarse como sustancial y ello, más que en su configuración normativa concreta y expresa, en la idea o finalidad última que el mismo ordenamiento jurídico transmite. El problema para los juristas es el del hallazgo y depuración de lo que en el ordenamiento jurídico del Consejo de Estado puede juzgarse como quintaesencia de su función. Esa tarea constituye tanto un objetivo como un método de trabajo y la meta del mismo consiste en encontrar una suerte de raíz sustantiva cuya traslación al ámbito de los Consejos consultivos autonómicos pueda hacer que éstos sean considerados como semejantes al Consejo de Estado y, por tanto, cumplan el parámetro exigido por la STC 204/1992.

Evito conscientemente hablar de que la normativa del Consejo de Estado fuera una suerte de legislación básica vinculante para el legislador autonómico, porque no creo que esa calificación y sus consecuencias haya sido la voluntad consciente de la STC 204/1992 y, al menos, no se encuentra así expresada en sus fundamentos de derecho¹⁸. Difícilmente, además, podría aplicarse la construcción normativa de la legislación básica tal y como hoy la conocemos¹⁹ a otra cosa que no fueran ciertos principios generales existentes en el espíritu del ordenamiento jurídico regulador del Consejo de Estado, pues algo que fuera más allá de lo indicado, como creo que se probará con los siguientes apartados III y IV de este trabajo, no responde a las exigencias de la potestad autoorganizativa de las CC.AA.²⁰, al mismo reto jurídico planteado por el contenido real de la Sentencia del TC y, además y por último, no creo que las conclusiones extraídas por ese camino fueran, simplemente, operativas.

La legislación del Consejo de Estado en cuanto al contenido de la función consultiva operaría, pues, como una suerte de mínimo garantizador que no podría ser desconocido en la normativa y en la práctica por el Legislador, el Gobierno y, también, por los consejos consultivos autonómicos²¹. A la determinación de lo que exclusivamente en relación a la organización y funcionamiento de los consejos consultivos autonómicos pueda considerarse ese mínimo, se dedican los dos siguientes apartados.

III. LA ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO Y LA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

Me voy a ocupar ahora de determinar cuáles son los principios que podemos observar en la legislación reguladora del Consejo

¹⁸ Lo que desde el punto de vista de la legislación básica hace claramente el TC en esta sentencia es rechazar que sea un aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones Públicas la intervención del Consejo de Estado en garantía de los derechos de los administrados en distintos procedimientos, aun cuando ello pudiera ser compatible con la existencia, además, de un consejo consultivo autonómico (fdos. jcos. 4.º y 5.º).

¹⁹ Para la determinación del concepto y problemas de la legislación básica es imprescindible consultar a J. JIMÉNEZ CAMPO, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *REDC*, 27, 1989, págs. 39 y ss.

²⁰ Cfr. el artículo 148.1.1 de la CE y las menciones respectivas de los distintos EE.AA. Sobre el tema *vid.* J. L. CARRO VALMAYOR, «Sobre la potestad autonómica de autoorganización», *REDA*, 71, 1991.

²¹ Resalto la referencia a la práctica de los consejos consultivos autonómicos porque esta es muy importante para juzgar de la semejanza con la función representada por el Consejo de Estado, quizás más, incluso, de lo que las normas puedan reflejar.

de Estado y cuyo necesario respeto, conforme a lo indicado *supra*, habría que postular para el ordenamiento jurídico y práctica aplicativa de los consejos consultivos autonómicos. Para ello voy a proceder a un examen sucesivo de las diferentes cuestiones que pudieran ser encuadradas dentro de este ámbito organizativo y que serán las relativas a la consideración de los Consejeros (1) del Presidente (2), los órganos a los que se atribuyen las distintas funciones consultivas (3), la función pública del órgano consultivo (4) y, por fin, aquellos elementos o instalaciones materiales auxiliares de la función de los consejos consultivos (5). En ningún supuesto realizaré una actividad comparativa entre el ordenamiento del Consejo de Estado y la normativa propia de los consejos consultivos autonómicos aparecida hasta el momento, sino que indicaré, como he anunciado anteriormente, cuáles son esos principios deducibles del ordenamiento jurídico del Consejo de Estado y de necesaria presencia en la organización de los consejos consultivos autonómicos especulando sobre las diferentes formas en que pudieran estos principios ser respetados por el ordenamiento y práctica de dichos consejos.

1. LOS CONSEJEROS. SU PROCEDENCIA Y FORMA DE ELECCIÓN. INCIDENCIA ESPECIAL EN LA REGULACIÓN DEL CESE Y DE LAS INCOMPATIBILIDADES

Creo que la clave en cuanto al juicio sobre la semejanza de los consejos consultivos autonómicos con el Consejo de Estado radica, precisamente, en el elemento personal, en los Consejeros. Es aquí más que en cualquier otro aspecto del régimen jurídico donde deben aparecer los valores de la independencia, objetividad y rigurosa cualificación jurídica de sus miembros exigida por la STC 204/1992. Su régimen jurídico tendrá que ser, por tanto, el de observación y estudio más detenido, consideración que también deberá extenderse, en su momento, a la aplicación y práctica que de ese ordenamiento jurídico se lleve a cabo por los órganos correspondientes.

El modelo del Consejo de Estado en el tema examinado consiste, fundamentalmente, en prever un triple origen de los Consejeros que se puede resumir así: a) los que lo son simplemente por el cargo que ostentan (*natos*), b) los que lo son porque los nombra el Gobierno por un determinado período de tiempo (*electivos*) y c) los que lo son porque los nombra el Gobierno y no pueden ser removidos de sus cargos (*permanentes*). A partir de esta división esencial el régimen jurídico se diversifica y se

complica de múltiples formas: por ejemplo, solamente los consejeros permanentes forman parte de la Comisión Permanente (junto con el Presidente y el Secretario General) que en algunos casos, incluso, puede asumir las funciones del Pleno²² todo lo cual induce a pensar que éstos son los «verdaderos», «básicos», Consejeros de Estado; dos Consejeros Permanentes (de los ocho existentes) deben proceder del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado²³; la dedicación exclusiva a la función con el establecimiento de un rígido sistema de incompatibilidades sólo es exigible del Presidente y de los Consejeros Permanentes (art. 12.1 LOCE), etc...

Pues bien, no creo que de ninguna forma pudiera considerarse que el triple origen de los consejeros fuera uno de los principios organizativos que debieran seguirse necesariamente en la configuración de los consejos consultivos autonómicos y todo ello al margen de lo atractiva que pueda ser la presentación normativa de esta composición y la observación de la relevancia de los cargos que llevan aparejada la condición de Consejero (nato) o entre los que el Gobierno designa a los electivos. Baso esta rotunda afirmación en —además otra vez de la obligada y reiterativa cita a la potestad de autoorganización autonómica— algo tan simple como lo siguiente: en las CC.AA. de tan reciente como escasa vida institucional, en muchas ocasiones la creación de un régimen jurídico que condujera a la necesidad de nombrar como Consejero a quien hubiera ejercido un determinado cargo (Presidente de la Comunidad Autónoma, del Parlamento territorial, del Tribunal Superior de Justicia, Decano del Colegio de Abogados, Decano de Facultad de Derecho, etc...), permitiría observar, realmente, una «ley-medida», una «ley de caso único», en cuanto que serían predeterminables con la mera lectura de la Ley aquellos que debieran casi obligatoriamente ser designados para el cargo. Bajo la apariencia, entonces, de una objetividad legal lo que tendría lugar, por el contrario, es un efectivo y real nombramiento del cargo por el Parlamento —es decir, por la mayoría política formada en el momento de la elaboración de la Ley y al amparo de la *auctoritas* de un texto legal— al margen de cualquier otra exigencia posible.

²² Artículo 19.2 LOCE. Ello sucede cuando el plazo fijado para la respuesta a la consulta es inferior a diez días dada la clara imposibilidad de reunir al Pleno con tiempo suficiente para que examine un proyecto de dictamen previamente formado por el órgano competente.

²³ Esta es una prescripción adoptada por el Reglamento del Consejo de Estado (art. 25.2) y no por la LOCE que, simplemente, cita a los Letrados del Consejo de Estado como una de las categorías profesionales entre las que se pueden extraer Consejeros Permanentes al lado de la de Ministro, Presidente o miembro del Consejo Ejecutivo de las Comunidades Autónomas, Consejero de Estado, etc... (*vid.* art. 7 de la LOCE).

Sin la más mínima duda que es muy necesaria la incorporación a los consejos consultivos de personas con experiencia en la vida política y administrativa hasta el punto de que se considere como natural —consideración como consejeros «natos»— que el ejercicio de un cargo lleva consigo necesariamente el ejercicio también de la función de consejero en el órgano consultivo autónomo, pero eso podrá hacerse mucho mejor de la manera «objetiva» y «ciega» con que la ley debe proceder, una vez pasados unos cuantos años de vida política, administrativa e institucional de las Comunidades Autónomas —y previa la correspondiente reforma legal, en el caso de que ésta sea precisa—, y no en el momento presente cuando se está procediendo en todas ellas a dar, en realidad, sus primeros pasos y el efecto de tal previsión legal sería en prácticamente todos los supuestos el que acabo de indicar.

No me parece, pues, que la existencia de unos consejeros «natos» sea especialmente aconsejable en este momento y, desde luego, niego que sea un «mínimo» deducible de la composición del Consejo de Estado y a respetar en todo caso. Lo que sí me parece elemental y desde luego imitable en la regulación del Consejo de Estado es el tipo de condiciones que para unos u otros consejeros presupone su régimen jurídico²⁴. La normativa del Consejo de Estado trata de conseguir para el órgano personas con rica experiencia política y administrativa, personas que ejercen o han ejercido determinados puestos de contenido jurídico²⁵ o juristas, en general, con una importante antigüedad en su profesión²⁶. Eso es lo que se debe alcanzar y lo que deben propiciar las normas autonómicas y, sobre todo, su práctica aplicativa. Es necesario exigir una calidad determinada en la profesión de jurista, con conocimientos jurídicos acreditados (por una determinada antigüedad o título) y hasta de instaurar, si se quiere, formas de control de esa acreditación²⁷. No valdrían, por tanto, estereotipos

²⁴ Doy por sentado, pues, la legitimidad de un solo origen en el fondo electivo, de los consejeros de los órganos autonómicos y, de la misma forma, considero que la fijación de su número pertenece al ámbito de la potestad autoorganizatoria de la Comunidad Autónoma.

²⁵ Obsérvese que son Consejeros natos el Presidente del Consejo General de la Abogacía, el de la Comisión General de Codificación o el Director General del Servicio Jurídico del Estado (del art. 8 LOCE).

²⁶ Los Consejeros permanentes son nombrados, así, entre profesores numerarios de disciplinas jurídicas, económicas y sociales con quince años de ejercicio en la profesión, o Letrados del Consejo de Estado (del art. 7 LOCE).

²⁷ Puede ser este control el que ejerza el Parlamento tras una propuesta del Gobierno, pero configurado de tal forma que quede al margen cualquier posibilidad o sospecha de forma de reparto por «cupos» que no pueda responder a los datos objetivos de las condiciones requeridas para el ejercicio del cargo. Puede también partirse de que el mismo Consejo, una

legales en el fondo realmente vacíos que supusieran una posibilidad práctica de nombrar como consejero a quien quisiera el respectivo Gobierno ni, tampoco, un olvido de lo que significa en el mundo de la realidad la apelación a conceptos tales como el de «jurista de reconocida competencia»²⁸ u otros semejantes.

El nombramiento concreto, una vez llevada a cabo la especulación sobre las condiciones requeridas, podrá ser realizado por el Gobierno como sucede en el caso del Consejo de Estado si bien son posibles otro tipo de variables (por ejemplo, coparticipación del Parlamento que puede ser en distinta medida, propuesta de determinadas instituciones, etc...) perfectamente admisibles siempre que queden asegurados los requisitos de calidad, de «fondo», del designado que son los realmente importantes.

Pasando a otro orden de cuestiones, es principio claramente deducible de la normativa del Consejo de Estado el de la autonomía o independencia que acompaña al nombrado desde el acto de nombramiento hasta el de cese y que se transmite —como por una suerte de suma perfecta de autonomías individuales— a la autonomía o independencia del mismo órgano. En unos casos la autonomía es absoluta en cuanto que no hay tiempo prefijado de ejercicio de cargo (Consejeros permanentes, *ex* arts. 7 y 11.1 LOCE), en otros (electivos)²⁹ porque el cese no está a la disponibilidad del Gobierno sino que se regula acompañado de las suficientes garantías como para que nunca tengan ocasión de mezclarse motivaciones espúreas en el acto del cese³⁰.

vez constituido, examina la observación de la legalidad en el nombramiento de sus miembros [al modo de lo previsto en el art. 2.1.g) LOTC].

²⁸ Creo que conceptos como los nombrados pueden caracterizarse como conceptos jurídicos indeterminados y sobre los cuales es, por tanto, posible la especulación jurídica hasta por los Tribunales, con independencia, obviamente, de lo dificultoso del juicio final de fondo que, muy probablemente, sólo en casos extremos podría conducir a soluciones que serían también extremas. En todo caso es más que obvio que la posible dificultad del fallo no debe ser obstáculo de ninguna forma para la afirmación inicial que se postula. Recientemente, la STC 174/1996, de 11 de noviembre, da a la expresión de «jurista de reconocida competencia» la característica de ser un concepto jurídicamente indeterminado.

²⁹ El cese de los natos está vinculado, a su vez, a la cesación en el ejercicio del cargo vinculado. Aquí obviamente pueden existir situaciones variadas puesto que cargos como los de Director del Servicio Jurídico del Estado o del Centro de Estudios Constitucionales son de libre nombramiento por el Gobierno. Quien nombra dichos Directores está, a su vez, nombrando Consejeros de Estado y quien los cesa, cesa también a Consejeros de Estado. En este punto puede advertirse la dificultad, y también relatividad, del trabajo comparatista según y como éste pretenda hacerse, pues que no haya Consejeros de este tipo en los consejos consultivos autonómicos puede hasta, paradójicamente, ser una garantía en favor de la autonomía e independencia de este órgano.

³⁰ El artículo 11.3 LOCE exige que el cese de un Consejero electivo por incumplimiento de su función vaya precedido de audiencia del interesado y de informe favorable del Consejo de Estado en pleno. Es obvio que esta normativa impide cualquier tipo de actitud de contenido o finalidad realmente política o de otra índole y no vinculada, exclusivamente, a las razones objetivas de la función.

En otro orden de cosas, no me parece que el tiempo de ejercicio del cargo pueda ser un principio mínimo y necesario a seguir en todo caso. Es obvio que los Consejeros que he llamado «básicos» del Consejo de Estado, los permanentes, ejercen su cargo indefinidamente y que normalmente se ha entendido que esto es una condición aseguradora de la independencia en el ejercicio de su cargo, pero, igualmente, podrían manejarse argumentos en favor de la limitación de esa perdurabilidad en el cargo, argumentos tendentes a permitir realizar otros valores también con relevancia constitucional, como el de la eficacia. No creo que sea, así, despreciable que las normas favorezcan una matizada renovabilidad de los Consejeros que permita evitar en todo caso una «petrificación» indefinida en los cargos. Si se tiene en cuenta, además, que en el caso de las CC.AA. nos encontramos con instituciones jóvenes y que, muy probablemente, designarán también a personas relativamente jóvenes para el ejercicio de esos cargos —al menos así presumo que serán las primeras designaciones—, consagrar la larga o, incluso, indefinida permanencia en el ejercicio del cargo podría ser leído también como un deseo del Gobierno del momento de configurar la composición de un órgano que, salvo hipotéticas renunciaciones voluntarias, nadie podría afectar durante un demasiado largo período de tiempo. La presunta independencia del órgano podría ser también contemplada desde otra perspectiva por algunos, entonces, como una sumisión permanente al Gobierno o al partido o partidos políticos que apoyaron en su momento a ese Gobierno que designó a tales consejeros permanentes.

Lo que sí debe estar en cualquier caso asegurado —como lo está en la correspondiente normativa del Consejo de Estado— es que el cese en el cargo no pueda tener lugar como consecuencia del modo de su ejercicio, del sentido de la participación en la redacción o en el voto a los informes o dictámenes suscritos por el correspondiente órgano consultivo. Por el contrario, el cese debe estar vinculado, exclusivamente, al transcurso de un determinado período de tiempo, el que esté fijado en la correspondiente norma, y también —éste sería un supuesto patológico lamentable pero que, en todo caso, tiene que estar previsto— a un desinterés o mal ejercicio de la función que podrá ser apreciado por el Gobierno³¹ y en cuyo proceso sería conveniente dar alguna intervención al consejo consultivo autonómico³².

³¹ Presumo que el cese, como el nombramiento, será normalmente competencia del Gobierno aunque es obvio que, como he especulado en torno al nombramiento, puede haber otras variables.

³² La intervención se cumpliría dando audiencia al Consejo. También podría pensarse en

En el mismo sentido debe tratarse de asegurar un estricto régimen jurídico de incompatibilidades tanto como garantía de independencia en el ejercicio de la función como para incrementar el necesario prestigio del órgano³³. La norma autonómica correspondiente deberá, así, establecer claramente la imposibilidad de intervención de los consejeros en cualquier asunto en el que puedan tener o hayan tenido un interés personal, familiar³⁴ o profesional. Igualmente debe ser incompatible el ejercicio de la función consultiva con el desempeño de cualquier otro cargo o encomienda de signo político, especialmente los vinculados de una o de otra forma a la estructura de gobierno, parlamentaria o de administración de la respectiva Comunidad Autónoma³⁵.

No creo, sin embargo, que el aseguramiento de la independencia deba llevar a exigir de los consejeros necesaria e imprescindiblemente la dedicación con exclusividad al ejercicio de la función. Ello puede ser, simplemente, contrario a los deseos de la propia Comunidad Autónoma acerca de la forma de configurar el órgano (recuerdo, otra vez, el significado de la potestad de autoorganización de las CC.AA. garantizada constitucional y estatutariamente) y hasta a las exigencias reales que pueda tener la función consultiva en esa Comunidad. En el fondo, además, la dedicación exclusiva no garantiza una mayor independencia del Gobierno o de los intereses particulares e, incluso, desde ciertos parámetros podría considerarse, incluso, como un estímulo, quizá, a la pérdida de dicha independencia³⁶.

En todo caso sí que debe advertirse que hay profesiones que son incompatibles de raíz con la independencia y objetividad exigibles en el ejercicio del cargo, como puedan ser el desempeño de un puesto con estatuto funcional o laboral al servicio de

que la propuesta de cese partiera del consejo consultivo autonómico que la adoptaría con un *quorum* reforzado.

³³ Sobre las incompatibilidades en el Consejo de Estado *vid.* RUIZ MIGUEL, *op. cit.*, págs. 102 y ss.

³⁴ Será necesario precisar el grado de parentesco a efectos de la vinculación con el asunto concreto. Mi opinión es favorable al régimen más estricto posible. Recuerdo que el artículo 16.2 LOCE establece el «segundo grado civil por consanguinidad o afinidad».

³⁵ Lo cual no quiere decir, obviamente, que esté prohibida la simple militancia en un partido político o, incluso, la pertenencia a un Sindicato. Al margen de las razones de fondo para ello, le faltaría competencia al legislador autonómico para adoptar una decisión de ese calibre que afecta claramente al ejercicio de derechos fundamentales y que ni siquiera ha sido adoptada en relación al Consejo de Estado.

³⁶ Ello puede ser advertible a la hora de la renovación en el cargo una vez transcurrido el primer período de nombramiento. El deseo de la renovación en el desempeño de un cargo que lleva consigo una adecuada retribución podría inducir una actitud más complaciente con el Gobierno en cuyas manos está la llave de la renovación.

la Administración de la Comunidad Autónoma³⁷ o cualquier otro tipo de dependencia económica sustantiva del Gobierno o Administración de la Comunidad³⁸. Igualmente las carreras judicial y fiscal son también, por definición, incompatibles con dicho ejercicio en cuanto los asuntos de que deba conocer el consejo consultivo autonómico —igual que secede con los que conoce el Consejo de Estado— pueden acabar de una o de otra forma residenciados ante los Tribunales.

2. EL LIBRE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE Y LAS CONDICIONES QUE DEBE REUNIR EL NOMBRADO

El Presidente del Consejo de Estado es nombrado por el Gobierno «libremente» entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado (art. 6 LOCE). La norma que debe servir de parámetro de homologación configura, pues, como acto de discrecionalidad política el nombramiento exigiendo, no obstante, una doble condición de jurista de reconocido prestigio y de experiencia en asuntos de Estado, doble condición que forma, otra vez, el núcleo fundamental del precepto.

El nombramiento por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de una persona que reuniera las características señaladas no sería otra cosa, pues, que la plasmación práctica del ejercicio de la semejanza postulado por la STC 204/1992 con la norma del Consejo de Estado, si bien son pensables y admisibles otro tipo de variantes: elección o propuesta por los Consejeros y nombramiento por el Gobierno, propuesta por el Gobierno y nombramiento por el Parlamento³⁹ y todo ello con la variable

³⁷ Recuerdo en relación a lo que se indica en el texto y por si hicieran falta pruebas fundamentadoras del aserto expresado, que se ha considerado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1995, Ar. 1092, *supra* cit., que el informe por la asesoría jurídica de un Gobierno de una Comunidad Autónoma no satisfacía las exigencias de independencia postuladas por la STC 204/1992.

³⁸ Coloco en este punto el adjetivo «sustantiva» para eliminar claramente de lo considerado supuestos anecdóticos tales como pueda ser la participación en un ciclo de conferencias, la publicación de un libro, la obtención de una ayuda económica para desarrollar un proyecto de investigación, la obtención de una subvención para la compra de una vivienda, etc... Supuestos, además, que en casi todos los casos presentan el ejercicio de simples derechos ciudadanos y dan lugar a respuestas estrictamente regladas por parte de la Administración. Si de hechos como éstos, por fin, se dedujeran supuestos de incompatibilidad, no cabe duda de que en el ámbito del Consejo de Estado podrían verse afectados muchos de sus miembros, con completa injusticia, además.

³⁹ Debo indicar, sin embargo, que cuando el consejo consultivo autonómico se postule exclusivamente como órgano consultivo del Gobierno, la intervención del Parlamento debería restringirse en la medida de lo posible en aras de un sano respeto a la división de funciones entre los poderes de la Comunidad Autónoma. No padece de forma alguna la lógica

de que el Presidente deba, o no, ser previamente consejero, etc... No obstante, el carácter de condiciones acumulativas, además, de jurista de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de gobierno o administración de la Comunidad Autónoma debe postularse como necesario respeto siempre en función de parámetros de mera eficacia en la gestión y de cumplimiento efectivo del papel de órgano consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

De qué forma tome posesión y en qué lugar el Presidente del consejo consultivo autonómico ⁴⁰ es cuestión que debe quedar reservada a la discrecionalidad del legislador autonómico y a la autonomía del propio órgano consultivo, sin que la estimable previsión de la normativa del Consejo de Estado —consistente en que la toma de posesión tendrá lugar en una sesión específica del Pleno ⁴¹— tenga que operar en modo alguno como parámetro de la constitucionalidad de la normativa autonómica en cuanto aportara una autonomía o independencia al órgano consultivo de imprescindible respeto siempre.

3. LA ORGANIZACIÓN INTERNA: PLENO Y COMISIÓN PERMANENTE. LA POSIBILIDAD DE PRESCINDIR DE ESTE TIPO DE DIVISIÓN

El Consejo de Estado actúa en Pleno y en Comisión Permanente (art. 3 LOCE). Esa división orgánica tiene una correspondiente traducción en una división competencial y funcional ⁴² que no es de cumplimiento imprescindible siempre sino que puede, no obstante, ser obviada en caso de urgencia en la emisión del dictamen ⁴³.

Pese a la tradición de esta división y mi percepción de que se suele respetar en los ordenamientos jurídicos autonómicos aparecidos hasta el momento, no creo que pueda en modo alguno decirse que el parámetro de la homologación de los consejos

preeminencia del Parlamento por esa restricción, pero esa preeminencia tiene otras formas más adecuadas de expresarse: el ejercicio de la potestad legislativa y, sobre todo, la exigencia de la responsabilidad política al Gobierno.

⁴⁰ Lo señalado en este momento para la toma de posesión del cargo por el Presidente vale, igualmente, para la toma de posesión del cargo por los Consejeros.

⁴¹ El artículo 15 ROCE dispone que el Presidente tome posesión ante el Pleno lo que equivale, indirectamente, a decir que esa toma de posesión no deberá tener lugar ante el Gobierno que lo ha nombrado o su Presidente.

⁴² El artículo 21 LOCE se refiere a los asuntos de competencia del Pleno y el artículo 22 a los de competencia de la Comisión Permanente.

⁴³ Cfr. el artículo 19.2 LOCE.

consultivos autonómicos pase por una organización interna semejante a ésta. Considero, por el contrario, que nos encontramos aquí ante una cuestión plenamente insertable dentro de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma y respecto a la que el principio de eficacia tiene mucho que decir también. En ese sentido y en función del volumen de asuntos sobre los que deba dictaminar previsiblemente un órgano de este tipo, es perfectamente imaginable un órgano de reducido número de consejeros que funcione en única sala, como pleno y como comisión permanente. La autonomía y objetividad del órgano —que son los conceptos presentes en la STC 204/1992 y que a estos efectos tendríamos que tener en cuenta en este lugar a los efectos del juicio de homologación que es necesario siempre realizar— no tienen nada que ver ni padecen en modo alguno con su forma de estructuración interna⁴⁴.

4. EL PROBLEMA DE LA EXISTENCIA DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA AL SERVICIO EXCLUSIVO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA. EL PERSONAL, EN GENERAL, AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

Una de las características que más justamente han servido y sirven para acrecentar la merecida buena fama del Consejo de Estado es la existencia de su Cuerpo de Letrados, seleccionado con el rigor por todos conocido⁴⁵ y que aporta un caudal de conocimientos jurídicos a su actividad ciertamente capital⁴⁶. La cuestión a plantear es si la existencia de un Cuerpo propio de

⁴⁴ Lo dicho en el texto incluye mi juicio, igualmente, acerca de que el trabajo preparatorio del Consejo de Estado mediante Secciones (cfr. art. 13 LOCE y arts. 114 y ss. del Reglamento) en modo alguno pertenece, tampoco, al mínimo a exigir a las normativas autonómicas para considerar sus productos homologables al Consejo de Estado. Opino lo mismo en relación a la posibilidad de constituir Ponencias especiales (permanentes o singulares) a que se refieren los artículos 119 y ss. del Reglamento, algunas de las cuales por considerarse permanentes aparecen especificadas en el propio Reglamento (*vid.* art. 120).

⁴⁵ *Vid.* lo previsto sobre la selección en los artículos 45 y ss. del Reglamento del Consejo de Estado teniendo en cuenta la modificación del artículo 48.2 de dicho Reglamento que ha tenido lugar por el RD 1405/1990, de 16 de noviembre.

⁴⁶ El papel de los Letrados del Consejo de Estado en la formación de la doctrina jurídica de éste es, al margen de la propia percepción señalada en el texto, deducible fácilmente de la lectura de su ordenamiento jurídico. *Vid.*, sin profundizar más, el artículo 14.1 LOCE donde se atribuye a los Letrados las funciones de «estudio, preparación y redacción de los proyectos de dictamen sobre los asuntos sometidos a consulta del Consejo, así como aquellas que siendo adecuadas a su carácter, se determinen reglamentariamente». La consideración detenida de muchos preceptos del Reglamento del Consejo de Estado incrementaría fuertemente las razones que inicialmente se ofrecen en esta nota sobre el papel fundamental de los Letrados en el trabajo del Consejo. Sobre el tema me parece imprescindible lo indicado por BLANQUER, *op. cit.*, págs. 129 y ss. Igual RUIZ MIGUEL, *op. cit.*, págs. 118 y ss.

Letrados con las funciones específicas, además, anejas al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado ⁴⁷ se incorpora a ese mínimo, a esa idea de la función consultiva que en todo caso debería respetarse en los términos de la STC 204/1992 ⁴⁸.

Pues bien, no creo imprescindible la existencia de un Cuerpo de Letrados de las características del propio del Consejo de Estado para que el juicio de homologación propuesto pueda merecer un resultado positivo. Piénsese, como argumento fundamental, que la rigurosa cualificación técnica de los componentes de los consejos consultivos autonómicos a que apela la STC 204/1992 —que es el concepto que ahora debemos tener en cuenta— es referible a los miembros de éstos, a los consejeros, y no a los elementos personales auxiliares de su función, por importantes que éstos puedan ser.

Lo que importa es, pues, el régimen jurídico de los Consejeros y de ahí el amplio espacio que a ellos he dedicado anteriormente. No obstante, es pensable y casi imprescindible, además, que aun sin Cuerpo de Letrados propio exista un personal al servicio de la Administración consultiva que realice tareas de apoyo técnico al trabajo de los consejeros. Este personal puede, sin merma de la autonomía del órgano, proceder de las filas de la función pública de la Administración autonómica y ser adscrito al órgano consultivo por cualquiera de los métodos que prevea la legislación de la función pública de la Comunidad o la propia del órgano consultivo. Lo que importa es que, una vez que haya tenido lugar esa adscripción ⁴⁹, la dependencia funcional de este personal del órgano consultivo autonómico esté plenamente asegurada ⁵⁰ y que

⁴⁷ Cfr. lo previsto en los artículos 64 y ss. del Reglamento.

⁴⁸ Los ejemplos en la normativa autonómica son muy variados y los trata muy bien BLANQUER, *op. cit.*, págs. 129 y ss., a quien me remito en general para continuar con la tónica que sirve de premisa al trabajo de no inmiscuirme en el examen de la normativa autonómica, propia de otros trabajos y de otro método. Si debo señalar, no obstante, que las leyes aparecidas con posterioridad a la publicación del trabajo de BLANQUER siguen distintos sistemas en esta cuestión. No hay, así, función pública propia en la legislación de los consejos consultivos autonómicos de Aragón, La Rioja o Castilla-La Mancha mientras que sí se prevé un cuerpo propio de letrados en la legislación de Galicia.

⁴⁹ En este punto y, sobre todo, en el plano de la aplicación práctica no debe dejarse de considerar en todo momento las peculiaridades que la creación de nueva planta de órganos llevan consigo y que pueden conducir a que en los tiempos fundacionales puedan producirse apoyos «atípicos» de la Administración activa hacia la función consultiva que normalmente —y salvo prueba en contrario— deben conceptuarse como puros auxilios y no como intromisiones. El recuerdo, por ejemplo, a la construcción dificultosa de la función pública de las Comunidades Autónomas en los primeros momentos (y dentro de ella, incluso, de sus propios servicios jurídicos) debe tenerse siempre presente, en todo caso, como información sobre la validez del puro auxilio y, por supuesto, para evitar los múltiples errores que en aquellos momentos se cometieron.

⁵⁰ Cfr. los artículos 72 y ss. del Reglamento del Consejo de Estado que se refieren a las funciones administrativas y auxiliares desempeñadas por personal de Cuerpos Generales del

no existan, en modo alguno, posibilidades de interferencias en el ejercicio de su función por parte de la Administración autonómica activa.

5. EL APOYO MATERIAL AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

El Reglamento del Consejo de Estado dedica los artículos 81 y ss. a tratar del Archivo y de la Biblioteca del Consejo de Estado. Estamos ante instituciones, pues, con la finalidad de cooperar para el mejor cumplimiento de la función consultiva e insertas plenamente en la propia estructura material y organizativa del Consejo de Estado. Ahora bien, no creo en modo alguno que la idea, el mínimo transmitido por la legislación del Consejo de Estado, haga necesaria la inserción de órganos auxiliares como éstos dentro de los consejos consultivos autonómicos y por tanto serían perfectamente admisibles fórmulas distintas de organización de las previstas en este Reglamento. Veamos un poco más despacio la situación normativa de estas instituciones y las razones que afianzan la opinión expresada.

Por un lado, no creo que existan inconvenientes de fondo en que, llegado el caso, el Archivo propio de la institución que irá surgiendo insensiblemente en razón del mismo trabajo del órgano pierda su «independencia» y se integre dentro del Archivo específico de la Administración de la Comunidad Autónoma siguiendo el propio régimen jurídico de éste, siempre y cuando esté garantizado el fácil acceso del personal del consejo consultivo autonómico a la documentación en él contenida a efectos de la consulta de expedientes que permitan conocer fácilmente las líneas interpretativas mostradas por el consejo en sus dictámenes y que, por supuesto, estén garantizadas plenamente las prescripciones de limitación en el acceso a los documentos que hoy contiene la legislación vigente sobre la materia. No se olvide, como argumento adicional en favor de la conclusión postulada, que el Reglamento del Consejo de Estado dispuso en su artículo 84 que los servicios del Archivo se rigieran «por lo dispuesto en la Ley que desarrolle el artículo 105.b) de la Constitución», mención que supone que el derecho de acceso a archivos y registros regulado en el precepto citado de la Constitución (que es a lo que se refiere, realmente, la remisión del Reglamento) no

Estado adscrito al Consejo de Estado y cómo queda claramente asegurada la dependencia funcional del mismo por su vinculación al Secretario General a través del nombramiento por éste de un Jefe de los Servicios Administrativos (art. 74 del Reglamento).

presenta especificidades especiales, se trate del archivo de una Administración activa o del de un órgano consultivo, lo que facilita la unificación de la estructura organizativa porque la jurídica ya está conseguida mediante la remisión reglamentaria transcrita ⁵¹.

En segundo lugar, la Biblioteca es hasta un elemento prescindible dentro de la organización de un consejo consultivo autonómico que puede servirse perfectamente de otras existentes o, además y en los momentos presentes, del conjunto de formas de acceso a la información y saberes jurídicos que los medios informáticos y las distintas redes a que dan acceso permiten. Que las bibliotecas existentes o las bases de datos o documentación a que se pretende tener acceso pertenezcan o dependan, por fin, del Gobierno autonómico, no merma en lo más mínimo ni la autonomía ni la independencia del consejo consultivo autonómico que las utilice. Desde otra perspectiva, además, es factible pensar que el principio de eficacia y hasta el de economía ⁵² pueden verse favorecidos en su siempre dificultosa realización efectiva mediante la utilización de medios comunes a varios órganos administrativos.

IV. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO Y LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS. PRINCIPIOS GENERALES

El método seguido para el estudio de esta parte va a ser el mismo que el observado rigurosamente en el apartado III relativo a la organización del Consejo de Estado y su influencia sobre los consejos consultivos autonómicos. Se trata de deducir de la normativa del Consejo de Estado los elementos que puedan formar el mínimo a respetar en todo caso en relación ahora al funcionamiento y, otra vez, especular sobre las distintas formas admisibles de cumplimiento de ese mínimo. Atenderé sucesiva-

⁵¹ La Ley mencionada por el artículo 84 del Reglamento del Consejo de Estado es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que trata del derecho mencionado en su artículo 37. Desde luego este precepto no presenta, tampoco, ninguna particularidad en lo relativo a los archivos de órganos consultivos. Sobre el derecho de acceso a archivos y registros administrativos *vid.* A. EMBID IRUJO, *El ciudadano y la Administración*, ed. MAP, Madrid, 1994 (reimpreso en 1996), págs. 85 y ss., junto con toda la bibliografía allí citada.

⁵² El principio de eficacia varias veces nombrado en este trabajo tiene un fundamento constitucional *ex* artículo 103.1. El de economía aparece en algunos textos relevantes del bloque constitucional. *Vid.*, así, las menciones al principio de economía unidas a las tradicionales a otros (jerarquía, descentralización, etc...) en el artículo 44.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

mente, así, a las relaciones de los órganos consultivos con el Gobierno (1), a la narración de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo (2) y a la forma de los dictámenes y la inclusión dentro de ellos de los votos particulares (3); por fin, trataré sobre la publicidad de los trabajos de los órganos consultivos (4).

1. LAS RELACIONES CON EL GOBIERNO: EL EQUILIBRIO ENTRE EL ASESORAMIENTO Y EL NECESARIO DISTANCIAMIENTO

Los órganos consultivos son instancias, entre otras cosas, de asesoramiento en relación a la actividad de los órganos a cuya actividad están vinculados. Tal labor de asesoramiento es especialmente resaltable en relación a la emisión de los dictámenes no preceptivos en los que el órgano activo acude libremente al órgano consultivo a escuchar su opinión para posibilitar una mejor resolución de la materia objeto de dictamen, pero también puede orientarse bajo el signo del asesoramiento la emisión de los dictámenes preceptivos, aun cuando en éstos es observable en mayor medida un elemento de control de la actuación administrativa mezclado, en todo caso, con la necesaria preocupación por la garantía de los derechos de los particulares en los casos en que éstos puedan verse afectados.

No es objeto de estas páginas, obviamente, el discurrir sobre las competencias de los órganos consultivos y sobre el sentido último en congruencia con ellas de la naturaleza de su función⁵³, sino que utilizo estas referencias para hacer notar que, en todo caso, el asesoramiento referido es un asesoramiento formal y formalizado, muy distinto del que pueden realizar otros órganos consultivos existentes en el interior o en los aledaños de la Administración. Debe distinguirse, pues, la labor de los órganos consultivos que tratamos de la de los Gabinetes o de los consejos formados por administradores y distintas representaciones profesionales o de intereses variados que aun desarrollando su función en el ámbito, también, de la función consultiva son perfectamente distinguibles de la realidad aquí tratada⁵⁴. Esta distinción debe

⁵³ Me remito a otros trabajos de esta misma revista dedicados específicamente a esa problemática.

⁵⁴ Gabinetes y consejos del tipo de los descritos son, obviamente, realidades muy distintas y perfectamente distinguibles entre sí, además, pero aquí los utilizo conjuntamente porque los dos tienen el elemento común de desarrollar su actividad asesora de forma muy distinta que la de los órganos consultivos como el Consejo de Estado. Sobre los Gabinetes vale hoy perfectamente el estudio bien representativo de L. ORTEGA, «El Gabinete del Presidente del

quedar claramente reflejada en el tipo de relaciones que los órganos consultivos mantengan con el Gobierno o Administración a que la norma los vincula. Esas relaciones tienen que estar claramente diseñadas por las norma en el sentido de la formalización indicada, completamente alejadas, por tanto, de cualquier informalismo que puede ser muy conveniente para el desarrollo de la labor de los Gabinetes o de los otros órganos consultivos citados, pero no específico del Consejo de Estado, obviamente, ni tampoco de los consejos consultivos autonómicos a él semejantes.

La norma debe reflejar, así, ese formalismo en lo relativo a la manera de solicitar el dictamen⁵⁵ y cualquier tipo de relación posterior y la práctica, igualmente, tendrá que estar presidida por esa misma idea de formalidad. Eso no quiere decir que en el ámbito de los dictámenes no preceptivos, sobre todo, la tarea de los órganos consultivos no deba despojarse de cualquier vestidura o presupuesto de recelo, desinterés o desapego en relación a la finalidad que persigue el órgano activo. Creo que, por el contrario, el órgano consultivo tiene que hacer suyos los objetivos de buen gobierno y administración que, sin duda, persigue el órgano activo al solicitar el dictamen del órgano consultivo y debe entregarse con la mayor aplicación posible a la meta final perseguida. A esos efectos solicitar mayor información, o pedir comparecencias específicas del órgano solicitante⁵⁶ debe ser una técnica o medio habitual de trabajo⁵⁷, en cuanto se piense que ello puede cooperar de cualquier forma al mejor cumplimiento del objetivo perseguido y sin sentir que necesariamente por ello se resienta el formalismo o distanciamiento indicado⁵⁸.

Gobierno», *DA*, 226, 1991, págs. 199 y ss. y, por supuesto, siempre el clásico de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Estructura orgánica y Administración consultiva» incluido en *La Administración española*, 1.ª ed., Madrid, 1961 (reimp. 1985). Sobre los otros consejos es muy representativo el estudio en la misma revista de C. SAGASTUME ASENSIO y M.ª J. GARCÍA VIÑA, «Organos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas. El ejercicio de la función consultiva en la Administración del Estado», págs. 245 y ss., muestra de una realidad en crecimiento imparable en cualquier ámbito administrativo que se considere.

⁵⁵ Cfr. los artículos 123 y ss. del Reglamento del Consejo de Estado.

⁵⁶ Esto también vale, obviamente, para los dictámenes preceptivos.

⁵⁷ Cfr. lo indicado sobre el particular en el artículo 18 LOCE.

⁵⁸ Sobre la idea del texto *vid.* también las reflexiones de T. FONT I LLOVET, *op. cit.*, pág. 53.

2. LA NECESARIA REGULACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA CUESTIÓN DE LOS PLAZOS EN LOS QUE SE DEBEN ADOPTAR LOS DICTÁMENES

En el apartado III relativo al estudio de la organización he indicado cómo la división de funciones entre Pleno y Comisión Permanente, así como, incluso, la existencia de esos dos órganos no pertenecía, en modo alguno, a la imagen de mínimos que debería respetarse. Igualmente tampoco me parecía que el trabajo en Secciones —típico del procedimiento del Consejo de Estado, como antecedente necesario de la resolución del Pleno y Comisión Permanente—, o la constitución de Ponencias especiales (permanentes o singulares) pudiera pertenecer a esos mínimos indicados.

Con esos presupuestos más la relativización con la que, también, he juzgado la existencia de un Cuerpo específico de Letrados, se comprenderá que la descripción de lo mínimo en lo relativo al procedimiento administrativo deba ser necesariamente limitada. Tengo que indicar, en todo caso, que la normativa de los Consejos consultivos autonómicos (la Ley creadora y su Reglamento desarrollador) tendrán que reflejar la existencia de un procedimiento administrativo descrito, además, con minuciosidad cuyo respeto en todo caso sí que debe configurarse como un elemento mínimo, necesario, para que pueda hablarse con completa propiedad de objetividad en el trabajo del consejo consultivo autonómico. La consulta a las Actas de las reuniones del consejo consultivo debe permitir captar con precisión el respeto a las reglas que necesariamente existirán de reparto de trabajo entre consejeros, convocatoria de los órganos conforme a los criterios presentes en la legislación específica —o, en todo caso, con respeto de la normativa propia de los órganos colegiados de la Administración—, forma y *quorum*, en el supuesto de que ésta sea exigida, de la votación de los dictámenes...

En particular, debe estar perfectamente reglamentada la cuestión de los plazos en los que deberá el consejo consultivo adoptar su decisión⁵⁹, así como las formas en las que estos plazos puedan acortarse (por supuestos de urgencia sobre los que habrá de decidirse quién los aprecia) o prolongarse (en supuestos de

⁵⁹ Dado el objeto de este trabajo limitado a lo formal, prefiero no plantear aquí la difícil cuestión acerca de los efectos jurídicos de una transgresión por el órgano consultivo de los plazos en los que debe emitir su dictamen, dado que esto exige una consideración material del ordenamiento jurídico aplicable.

especial complejidad donde, igualmente, deberá estar prevista la capital cuestión del órgano que decide esta prolongación)⁶⁰. Lo que importa, insisto, al margen de la necesaria regulación sobre todas estas cuestiones es el aseguramiento de su respeto hasta tal punto de que se pueda perfectamente transmitir en la práctica una imagen de igual cumplimiento de la legalidad procedimental sea cual sea el tipo de supuesto sobre el que se deba decidir y, por el contrario, quede completamente alejada cualquier sospecha de manipulación de un procedimiento en función del tipo específico de cuestión sometida a consulta.

3. LA FORMA DE LOS DICTÁMENES. LOS VOTOS PARTICULARES

El Reglamento del Consejo de Estado dedica a la cuestión de la forma de los dictámenes su artículo 130 conteniendo una serie de directivas que, pienso, son seguidas en la práctica por el conjunto de los consejos consultivos existentes. En cualquier caso, me parece completamente imprescindible que quede asegurada en la normativa y práctica autonómica la posibilidad de formulación de votos particulares⁶¹, el conocimiento de los mismos por el órgano solicitante del dictamen y, en su momento, su incorporación también a la publicación en la que aparezcan los dictámenes del órgano consultivo⁶². La mejor asesoría y control de la actividad del órgano solicitante del dictamen exige por éste (sobre todo en los supuestos en los que el dictamen no sea vinculante) el conocimiento de las posiciones mayoritarias y minoritarias en torno a la cuestión debatida y es obvio, también, que las garantías de los derechos de los particulares, cuando existan, serán igualmente mejor tuteladas de esta forma.

4. LA PUBLICIDAD DE LAS DECISIONES DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

Concluyo el estudio del funcionamiento con una breve referencia a la necesaria publicación de las decisiones de los Consejos consultivos tal y como sucede en el caso del Consejo de Estado que, creo, forma parte de la imagen de mínimos a

⁶⁰ Cfr. el artículo 19 LOCE y el artículo 128 del Reglamento.

⁶¹ Cfr. sobre el particular el artículo 16 LOCE y su desarrollo por el artículo 107 del Reglamento.

⁶² Sobre la publicación de los dictámenes remito al siguiente punto de este apartado.

respetar por los consejos consultivos autonómicos en todo caso ⁶³. La publicación de los dictámenes —o sea la posibilidad de su conocimiento público—, es, desde luego, el mejor método de acceso a la doctrina legal que elabora el correspondiente órgano consultivo, pero también un medio de valor inigualable para poder juzgar acerca de la objetividad, independencia y cualificación jurídica rigurosa de los componentes del consejo consultivo. Probablemente, con la lectura detenida de estos dictámenes muchas consideraciones y dudas sobre el respeto de los anteriores principios serían ociosas o, al contrario, hasta es posible que regulaciones abstractas sin tacha pudieran dar lugar, por la defectuosa aplicación de las mismas, a una doctrina cuya lectura indujera inmediatamente a sacar conclusiones sobre la virtualidad práctica en el específico consejo consultivo sobre el que se reflexiona, de los principios tan justamente resaltados por la STC 204/1992.

Esta obligación de publicación creo que sólo podría excepcionarse en aquellos supuestos de consultas voluntarias del Gobierno al órgano consultivo sobre asuntos no relacionados con garantías de derechos de los particulares y más bien tendentes a ilustrar al Gobierno consultante en la formación de su voluntad con razones jurídicas y de oportunidad sobre actuaciones completamente discrecionales ⁶⁴.

V. REFLEXIONES FINALES

Aun cuando en las páginas precedentes han quedado suficientemente explicitadas todas las ideas y matices que sobre la organización y funcionamiento de los consejos consultivos autonómicos me sugiere la lectura de la normativa reguladora del Consejo de Estado a la luz de la STC 204/1992, no quiero concluir sin incluir alguna reflexión más, aun a fuer de pecar de reiterativo, sobre la cuestión planteada.

En ese sentido tengo que convenir en la oportunidad de que la STC 204/1992 haya relacionado los órganos consultivos de nuestro país (el Consejo de Estado y los consejos consultivos autonómicos existentes o por nacer) a través de los

⁶³ Cfr. el artículo 132 del Reglamento del Consejo de Estado.

⁶⁴ Piénsese en consultas sobre la posibilidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad, personarse en un conflicto de competencias, etc... El conocimiento de la respuesta del consejo consultivo podría, hipotéticamente, debilitar la posición del Gobierno consultante en el pleito constitucional subsiguiente si la opinión del consejo fuera negativa o dudosa en torno a la viabilidad de tal recurso o conflicto.

conceptos de la objetividad, independencia y rigurosa cualificación jurídica de sus miembros. Es el mejor servicio que podía realizarse en favor de la consideración unitaria de la función consultiva en España centrada a partir de ahora en torno a unos determinados valores y, a la vez, una permanente llamada a todos los poderes públicos implicados, acerca de la necesidad de mantener esos valores en las relaciones que mantengan con todos los órganos consultivos.

Insisto en la apelación genérica a todos los poderes públicos implicados, puesto que no es responsabilidad sólo del Legislativo respectivo la de cumplimentar ese mandato del Tribunal Constitucional. Es perfectamente posible, así, la construcción de un régimen jurídico perfecto pero acompañado de una deficiente práctica en cuanto al nombramiento de los miembros del órgano o, a su vez, a un deficiente funcionamiento de éste. El tema es mucho más complejo, por importante, que la simplificación que podría deducirse de una mera labor comparatista centrada, además, solamente en las normas con rango de Ley.

Es preciso, además, tomar conciencia de lo que en todos los casos significa la creación de un órgano de nueva planta, como ahora lo son los consejos consultivos. Sin la más mínima duda, la imagen que hoy pueden ofrecer los consejos consultivos autonómicos no es la que tendrán dentro de unos años y estoy absolutamente convencido, además, que sin menospreciar en modo alguno la consideración altamente valorable que me merecen en todos los casos, la imagen posterior mejorará, desde los mismos conceptos y parámetros exigidos por el Tribunal Constitucional, la que tienen actualmente. Ese proceso evolutivo ha afectado exactamente igual en el pasado al Consejo de Estado y lo hará inevitablemente a cualquier órgano, por creación humana, que podamos pensar.

Lo importante es tener bien claro el objetivo a propiciar y el camino que debe hacer llegar fácilmente a él. En el trabajo creo que han quedado aportadas suficientes ideas acerca de las dificultades que en muchos casos hubieran debido de arrostrarse de intentar configurar órganos mucho más «semejantes» a la imagen actual que hoy presenta el Consejo de Estado. Entre esas dificultades, y no sería la menor de ellas, la misma afección de raíz a la potestad autoorganizatoria de las CC.AA. a la que debe reconocerse, porque así lo exige el tipo de Estado del que nos hemos dotado, la capacidad de buscar las formas organizativas más adecuadas a las necesidades de su propia entidad.

En cualquier caso, para esos futuros procesos de reforma legislativa que, sin duda, pasado un tiempo primero de rodaje de los consejos consultivos autonómicos tendrán lugar, espero que las ideas y razones expuestas en este trabajo puedan proporcionar la ayuda necesaria a los poderes públicos que deban emprender esa tarea.