

# El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, órgano equivalente y homologable al Consejo de Estado <sup>1</sup>

Vicente Garrido Mayol

Secretario General del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, ÓRGANO EQUIVALENTE Y HOMOLOGABLE AL CONSEJO DE ESTADO. III. LA CREACIÓN Y CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. IV. LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONSEJO: SU ESTRUCTURA. V. ALGUNAS ACTUACIONES PARA REFORZAR LA INDEPENDENCIA DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO: A) Sobre la necesidad de contar con un específico Cuerpo de Letrados; B) Sobre las incompatibilidades de los miembros del Consejo; C) Sobre la autonomía presupuestaria y la gestión económica y de personal. VI. EL COMIENZO DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA: A) El plazo para emitir los dictámenes; B) Los expedientes sobre responsabilidad patrimonial de la Generalitat Valenciana; C) Los recursos extraordinarios de revisión.

## I. INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no contempla entre sus instituciones de autogobierno órgano alguno que ejerza la función jurídica consultiva en relación con el Gobierno Valenciano y su Administración.

En efecto, el conjunto de instituciones de autogobierno del pueblo valenciano constituye lo que se conoce como GENERALITAT VALENCIANA, Institución de Instituciones que, con denominación histórica, integra, por disposición estatutaria, al Presidente <sup>2</sup>, al Gobierno Valenciano o «Consell», a «las

<sup>1</sup> Comunicación presentada en las Jornadas sobre Consejos Consultivos, celebradas en Granada en abril de 1997.

<sup>2</sup> El Presidente tiene la doble condición de Presidente de la Generalitat, —del conjunto de instituciones—, y de Presidente del Consell, la institución que ejerce la función ejecutiva en la Comunidad Valenciana.

Cortes Valencianas, y a las demás instituciones que determine el presente Estatuto» (art. 9.2).

Esas otras Instituciones son el Síndico de Agravios <sup>3</sup>, (alto comisionado de las Cortes Valencianas que ha de velar por los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Valenciana); el Consejo Valenciano de Cultura <sup>4</sup>, (configurado como órgano consultivo y asesor de las instituciones públicas de la Comunidad Valenciana en materias que afecten a la cultura valenciana); la Sindicatura de Cuentas <sup>5</sup> (a la que corresponde el control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat Valenciana); y el Consejo Económico-Social <sup>6</sup>, (órgano consultivo del Gobierno valenciano y de las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma, en materias económicas, socio-laborales y de empleo).

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana se crea, por tanto, no porque lo prevea el Estatuto de Autonomía, sino en ejercicio de la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno que tiene asumida la Comunidad Valenciana, —art. 148.1 de la Constitución, y 31,1 de su Estatuto de Autonomía—, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 35/82, de 14 de junio, que recordando la competencia que tienen las Comunidades Autónomas para fijar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, establece que «estas Instituciones 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 que lo juzgue necesario para su propio autogobierno...».

Posteriormente, la Sentencia 204/92, de 26 de noviembre, del mismo Tribunal, reconoce la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de 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.

<sup>3</sup> Art. 24 EACV y Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios.

<sup>4</sup> Art. 25 EACV y Ley de la Generalitat Valenciana 12/1985, de 30 de octubre, del Consejo Valenciano de Cultura.

<sup>5</sup> Art. 59 EACV, y Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas.

<sup>6</sup> Art. 60 EACV y Ley de la Generalitat Valenciana 1/1993, de 7 de julio, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana. Aunque el Estatuto dispone que por Ley se podrá crear un Consejo Económico-social, la Ley citada, inexplicablemente, utiliza la expresión *Comité* económico y social.

Y se crea el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana por Ley de la Generalitat Valenciana, 10/1994, de 19 de diciembre, como «garantía para la propia Administración y para la ciudadanía»<sup>7</sup>, en defensa del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, «de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte en un determinado procedimiento administrativo»<sup>8</sup>.

No es, por tanto, un órgano con relevancia estatutaria, ni un órgano necesario, derivado de la previsión de la norma institucional básica, que carece, por ello, de lo que se ha denominado «garantía institucional», pues el legislador autonómico podría, sin que se viera alterada la configuración institucional que el Estatuto de Autonomía contempla, suprimir el Consejo Jurídico Consultivo de igual manera que ha estimado conveniente crearlo.

Dicho cuanto antecede podrá criticarse el criterio del Tribunal Constitucional que, interpretando la Constitución, llega a la conclusión expuesta que posibilita la creación de instituciones autonómicas no previstas en el Estatuto<sup>9</sup>. Pero ningún reparo jurídico-constitucional puede oponerse a ello: la legitimidad de la Comunidad Valenciana para crear el Consejo Jurídico Consultivo es evidente.

## II. EL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, ÓRGANO EQUIVALENTE Y HOMOLOGABLE AL CONSEJO DE ESTADO

En cuanto a la necesidad de que se trate de un órgano equiparable y de las mismas características que el Consejo de Estado, lo es el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana como veremos a continuación:

A) Estamos ante una *Institución que ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional* (artículo 1.2 de la Ley), y que no forma parte de la Administración activa ni se halla integrado en ninguna de la «Consellerías» u otros

<sup>7</sup> Vid. preámbulo de la Ley.

<sup>8</sup> STC 204/92, de 26 de noviembre.

<sup>9</sup> Hay autores que, además de ser críticos con la existencia de Consejos Consultivos autonómicos, defienden que, en todo caso, tales órganos deben estar previstos en los respectivos Estatutos. Así, David Vicente BLANQUER ha escrito que, «... si la preceptividad de la Consulta al Consejo de Estado sólo se desplaza cuando el órgano consultivo autonómico sea equiparable al Consejo de Estado, lo lógico es que para que se produzca ese desplazamiento se exija que el órgano consultivo autonómico sea un órgano de la Comunidad Autónoma de relevancia estatutaria» Cfr. en su obra *Consejo de Estado y autonomías*; E. Tecnos. Madrid, 1994, pág. 69.

órganos o entidades de la Comunidad Autónoma (artículo 2 del Reglamento). Todo ello, a fin de garantizar la objetividad e independencia en el ejercicio de sus funciones, la tutela de la legalidad y el Estado de Derecho.

Precede a cualquier otro órgano consultivo autonómico, y en asuntos sometidos a su dictamen es el último órgano de la Generalitat en informar, pues no pueden remitirse a informe de ningún otro.

Es problemático el tenor literal del párrafo segundo del artículo 5 del Reglamento que, yendo más allá de lo que disponen los artículos 2 y 4 de la Ley y 81 del propio Reglamento, prescribe que los asuntos dictaminados por el Consejo Jurídico Consultivo, tampoco podrán remitirse a informe de órgano de ninguna otra Administración distinta a la de la Generalitat Valenciana. ¿Quiere ello decir que el Consejo de Estado no puede dictaminar en ningún caso después de que lo haya hecho el Consejo Jurídico Consultivo? La solución la podemos hallar en la naturaleza reglamentaria de la norma que comentamos, que, al ser aprobada por Decreto del Gobierno Valenciano, vincula a éste y a sus miembros, de tal modo que resultaría absurdo que, en supuestos de consultas facultativas, contraviniendo la norma por él mismo aprobada, interesara dictamen del alto órgano consultivo del Estado después de emitido el del Consejo autonómico.

B) Los *miembros* del Consejo Jurídico Consultivo, que son nombrados por Decreto del Gobierno Valenciano han de ser juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional o personas expertas en asuntos de Estado o autonómicos <sup>10</sup>.

Durante el período de su mandato, —cinco años—, el Presidente y los miembros del Consejo son inamovibles lo que supone una garantía para su independencia <sup>11</sup>.

Tanto el Presidente como los Consejeros y el Secretario General han de prestar juramento o promesa de fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y a las instituciones de gobierno valencianas, ante el Presidente de la Generalitat, antes de tomar posesión de sus cargos, según fórmula prevista en el Reglamento (artículo 14).

<sup>10</sup> Curiosamente no es necesario ser Licenciado en Derecho para poder ser miembro del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana al permitir la Ley que se nombre, además de a juristas con la cualificación indicada, a «personas de reconocido prestigio por su experiencia en asuntos de Estado o autonómicos». Afortunadamente, sus actuales miembros son todos juristas. Es absurdo e incluso cómico pensar en un «consejero jurídico» no jurista.

<sup>11</sup> La cuestión de las incompatibilidades de los miembros del Consejo se examina más adelante.

Además, deben presentar declaración de actividades y bienes, en el Registro que, a tal efecto existe en la Secretaría General.

C) En cuanto a sus Letrados, —cuya Jefatura ostenta el Secretario General—, a los que el Reglamento encomienda la delicada función de estudiar, preparar y redactar fundadamente los proyectos de dictámenes (artículo 18 de la Ley), —además de dar asistencia técnica al Consejo—, (artículo 42 del Reglamento), la Ley prevé que sean nombrados de acuerdo con las normas de la Ley de la Función Pública Valenciana.

Ha sido preocupación del Consejo, desde el momento mismo en que quedó constituido tras el nombramiento de su Presidente, Consejeros y Secretario General, dotarse de un cuerpo de Letrados de la máxima competencia y cualificación profesional, estimando necesario crear un cuerpo específico de funcionarios autónomo y no integrado en la Administración activa, al que se acceda tras la superación de pruebas de rigurosa selección.

Por su singularidad, la cuestión de los Letrados es objeto de más detenida atención, como más adelante se trata.

D) La citada Sentencia 204/92 del Tribunal Constitucional propugna para los Consejos autonómicos, las mismas características e idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado. Las competencias del Consejo Jurídico Consultivo están determinadas en su Ley de creación.

Además de las consultas facultativas que pueden formular los sujetos legitimados para ello, —el Presidente de la Generalitat, el Gobierno valenciano o Consell y los Consellers—, sin ningún tipo de limitación en razón a su materia (artículo 9 de la Ley), el Consejo Jurídico Consultivo debe ser consultado preceptivamente en los casos que la propia Ley enumera en su artículo 10:

1. Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía.
2. Anteproyectos de Leyes.
3. Proyectos de Decretos legislativos.
4. Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.
5. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.
6. Convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

7. Los conflictos de atribuciones entre los distintos departamentos del Gobierno valenciano.

8. Los expedientes instruidos por la Administración de la Generalitat Valenciana, que versen sobre las siguientes materias:

a) Reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Generalitat Valenciana.

b) Revisión de oficio de los actos administrativos.

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

d) Interpretación, resolución y nulidad de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, en los supuestos en que así lo dispongan las normas aplicables.

e) Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos <sup>12</sup>.

f) Régimen local, cuando la consulta sea preceptiva según la ley, salvo en el supuesto previsto en el artículo 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo dictamen podrá ser emitido por el Consejo de Estado cuando así lo acuerde el órgano competente.

9. Los asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo Jurídico Consultivo.

10. Cualquier otra materia, competencia de la Generalitat Valenciana o de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen.

Se observará que determinados asuntos, —los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y los anteproyectos de leyes—, son adicionales a los previstos para la consulta preceptiva al Consejo de Estado en la Ley Orgánica 3/1980. Por el contrario, no prevé la Ley creadora del Consejo Jurídico Con-

<sup>12</sup> El artículo 85 del Reglamento matiza y aclara que la referencia hecha al dictamen preceptivo en el art. 10.8.e) de la Ley, será referible a cualquier otro instrumento de ordenación urbanística que tenga el mismo objeto.

sultivo la consulta preceptiva en recursos extraordinarios de revisión <sup>13</sup>. Ello no afecta a la naturaleza del Consejo valenciano pues la jurisprudencia constitucional exige idénticas o *semejantes* funciones a las del Consejo de Estado. Y es que los Consejos autonómicos pueden tener un ámbito competencial propio o adicional en sus funciones <sup>14</sup> siempre y cuando se respete aquella exigencia del máximo intérprete de la Constitución.

Además, el Consejo Jurídico Consultivo debe emitir dictamen a instancia de las Cortes Valencianas cuando éstas debatan la posibilidad de formular recursos de inconstitucionalidad. Es una mera facultad, no una obligación de las Cortes, cuyo ejercicio comporta dictamen urgente y, lógicamente, previo (DA Segunda de la Ley).

Por lo que respecta a las Corporaciones Locales, deben solicitar dictamen en asuntos que lo requieren preceptivamente, a través del Conseller de Presidencia. En supuestos en que el dictamen no sea preceptivo, la corporación consultante deberá razonar su petición que, en todo caso, debe ser valorada por dicho Conseller, quien decidirá lo pertinente acerca de su remisión al Consejo (artículo 69 del Reglamento). Supone este precepto una cautela para evitar que el Consejo Jurídico Consultivo pudiera convertirse en una asesoría jurídica municipal.

El panorama competencial del Consejo Jurídico Consultivo ha sido completado o matizado por vía reglamentaria, al proclamar que «sustituye, en los mismos términos, al Consejo de Estado, salvo en aquellos casos que expresamente le están reservados a este último» (artículo 2 del Reglamento).

También se dispone que en aquellos casos en que una ley de aplicación en el ámbito de aplicación de la Comunidad Valenciana establezca el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado, se entenderá, si otra cosa no se establece o se deduce de tal previsión, que la referencia lo es al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (artículo 80 del Reglamento).

E) El Consejo Jurídico Consultivo ha de velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo ha de fundamentar sus

---

<sup>13</sup> La no previsión expresa del dictamen en los recursos extraordinarios de revisión, cuyas consecuencias ya se pusieron de manifiesto durante la elaboración del Reglamento del Consejo, ha sido objeto de estudio por el Consejo en uno de sus primeros dictámenes, emitido al ser consultado en relación con un recurso de tal naturaleza. Más adelante se hace referencia a la solución adoptada.

<sup>14</sup> Vid. G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La función constitucional del Consejo de Estado*. E. Cedes. Barcelona, 1997, pág. 409 y T. FONT LLOVET, «Función consultiva y Estado autonómico», *Revista de Administración Pública*, n.º 138. Madrid 1995, pág. 37 y ss.

dictámenes. Obvio es decir que el dictamen sobre anteproyectos de Leyes debe limitarse a examinar su constitucionalidad, su conformidad con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad, en su caso, su respeto a la legislación básica del Estado y, por último, la coherencia interna de la propia norma sin censurar lo que no sean más que meras opciones de política legislativa.

No obsta ello a que puedan hacerse recomendaciones en cuanto a la estructura de la norma a dictaminar o a la técnica normativa empleada. Pero en ningún caso tales recomendaciones o sugerencias pueden tener el carácter de «esenciales» a que se refiere el art. 73 del Reglamento <sup>15</sup>.

Pero el Consejo Jurídico Consultivo puede también valorar aspectos de oportunidad, aunque sólo en el supuesto de que así lo solicite la autoridad consultante (artículo 2.1. de la Ley). Pero el Presidente del Consejo puede poner de manifiesto a la autoridad de la que provenga la consulta la conveniencia de dictaminar acerca de la oportunidad, en un asunto concreto, sometido a su consideración (artículo 3 *in fine* del Reglamento).

La estructura de los dictámenes del Consejo Jurídico Consultivo es similar a los del Consejo de Estado. Pero la fórmula que precede a las conclusiones reza así: «El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana es del parecer...».

Los dictámenes son aprobados por el Pleno, pero previamente habrán sido discutidos en Sección <sup>16</sup> o en Comisión <sup>17</sup>, y no son vinculantes para la autoridad consultante salvo que una Ley disponga lo contrario (artículo 2.3 de la Ley).

F) Como ocurre en el Consejo de Estado, las deliberaciones y acuerdos del Consejo Jurídico Consultivo requieren la presencia en el Pleno del Presidente o de quien le sustituya, de al menos la mitad de los Consejeros que lo

---

<sup>15</sup> Según este precepto, cuando el dictamen contenga observaciones y sugerencias de distinta entidad, establecerá, siempre que sea posible, las que se consideren esenciales a efectos de que, si éstas son atendidas en su totalidad, la resolución que se adopte pueda seguir la fórmula «conforme con el Consejo Jurídico Consultivo».

<sup>16</sup> Actualmente hay cuatro Secciones, cada una de ellas presidida por un Consejero. De las mismas forman parte dos Letrados, de manera que cada uno de los cuatro Letrados con que cuenta el Consejo pertenecen a dos Secciones.

<sup>17</sup> Las Secciones preparan los proyectos de dictamen sobre anteproyectos de Leyes o proyectos de reglamentos. Son presididas por el Consejero-Vicepresidente, aunque es Presidente nato el que lo es del Consejo. De las mismas forman parte otro Consejero, —que para cada caso designa el Presidente—, el Secretario General, el Letrado a quien éste encomienda la preparación del dictamen y, en su caso, otro Letrado.



forman, y del Secretario General (artículo 13.1 de la Ley y 57 del Reglamento).

Está prevista la inhibición de los miembros del Consejo en aquellas deliberaciones de asuntos que les afecten directamente en su actividad e intereses (artículo 6.3 de la Ley), y la posibilidad de que, en caso de discrepancia con el dictamen aprobado, puedan formular voto particular que se acompañará al mismo (artículo 13.3 de la Ley).

Una vez aprobado el dictamen se remite a la autoridad consultante firmado por el Presidente y por el Secretario General, con expresión al margen de los nombres de los miembros del Consejo que hayan asistido a la deliberación y votación del mismo, indicándose si han sido aprobados por unanimidad o por mayoría y, en su caso, si ha decidido el voto de calidad del Presidente (artículo 61 del Reglamento).

Las disposiciones o resoluciones que se dicten sobre asuntos dictaminados por el Consejo deben expresar si se adoptan conforme con su dictamen, utilizando, para ello, la fórmula «*conforme con el Consejo Jurídico Consultivo*» o si se apartan de él, —lo que se indicará con la expresión «*oido el Consejo Jurídico Consultivo*»—.

G) Por último, el Consejo Jurídico Consultivo puede formular mociones que se elevarán al Gobierno Valenciano, sobre propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera (artículo 76 del Reglamento); anualmente ha de aprobar una memoria que presentará al Gobierno Valenciano (artículo 77 del Reglamento); ha de publicar una recopilación de su doctrina legal (artículo 78 del Reglamento), así como una relación de las disposiciones que preceptúan su audiencia (artículo 82 del Reglamento).

Además, el Presidente del Consejo debe significar a quien corresponda y, en todo caso, al Presidente de la Generalitat Valenciana, la omisión indebida de la audiencia al Consejo en aquellos asuntos en que considere que la consulta es preceptiva (artículo 8 del Reglamento).

Expuesto cuanto antecede no cabe dudar de que estamos ante un órgano equivalente al Consejo de Estado en la Comunidad Valenciana; homologable al mismo, de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las de aquél, tal y como exige el Tribunal Constitucional y nuestra mejor doctrina científica, no crítica con la existencia de consejos consultivos autonómicos.

La Comunidad Valenciana en ejercicio de sus competencias constitucionalmente asumidas ha estimado conveniente completar su entramado institucional creando un órgano que en la misma ejerza la función consultiva desplazando, de este modo, al Consejo de Estado en su ámbito territorial.

### **III. LA CREACIÓN Y CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana fue creado por Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, aprobado por las Cortes Valencianas en ejercicio de la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno que tienen reconocidas las Comunidades Autónomas.

No será hasta el 16 de enero de 1996 cuando se nombra a su Presidente, nombramiento que recae en el jurista Emilio Attard Alonso, cuyo prestigio profesional trasciende el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, pues a su condición de Abogado con más de cincuenta años de ejercicio, —es Decano Honorario Perpetuo de los Abogados Valencianos—, une su paso relevante por la Presidencia de la Comisión Constitucional que en el Congreso de los Diputados dictaminó el texto de nuestra Carta Magna y tuvo una intervención decisiva en la elaboración del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, lo que le erige en un experto en asuntos de Estado y autonómicos.

El 3 de abril del mismo año son nombrados los Consejeros, todos ellos de reconocido prestigio profesional en la Comunidad Valenciana: Miguel Pastor López, Magistrado del Tribunal Supremo, que desempeñó el cargo de Director General de Justicia y fue miembro del Consejo General del Poder Judicial; Miguel Mira Ribera, Abogado en ejercicio experto en temas administrativos y muy especialmente en Derecho urbanístico y de la vivienda; Vicente Cuñat Edo, Catedrático de Derecho Mercantil de la Universitat de Valencia y asesor de numerosas Instituciones públicas y entidades privadas; y Luis Fernando Saura Martínez, Doctor en Derecho y Profesor Titular de Derecho Civil de la Universidad de Alicante, autor de numerosas publicaciones de su especialidad.

Todos ellos tomaron posesión de sus cargos tras prestar juramento o promesa de fidelidad a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y a las Instituciones de autogobierno de la Comunidad Valenciana el 20 de mayo de 1996.

Posteriormente, el 18 de junio, el Gobierno Valenciano, a propuesta del Presidente del Consejo, nombró Secretario General a Vicente Garrido Mayol, Doctor en Derecho, Profesor Titular de Derecho Constitucional, quien, tras jurar su cargo en sesión solemne, tomó posesión del mismo.

Así quedó conformado el Consejo, que de inmediato se constituyó en Pleno asumiendo como tarea urgente e inmediata la elaboración del Reglamento de ejecución y desarrollo de su Ley, que fue presentado al Presidente de la Generalitat Valenciana el 15 de julio, y aprobado por el Gobierno Valenciano al día siguiente, 16 de julio, según Decreto 138/1996.

#### IV. LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONSEJO: SU ESTRUCTURA

El proyecto de Reglamento, fruto de numerosas y largas sesiones plenarias, en las que se contó con la inestimable colaboración del Letrado del Consejo de Estado José Antonio García-Trevijano Garnica, fue entregado por el Pleno al M. H. Presidente de la Generalitat, con asistencia del H. Conseller de Presidencia.

Fue el Consejero-Vicepresidente, Miguel Pastor López quien lo presentó, en nombre del Consejo, con una exposición de la que me permito transcribir los siguientes extremos:

*«Los miembros del Consejo han elaborado con la debida diligencia el presente Anteproyecto del referido Reglamento por el que dicho órgano consultivo ha de regirse, a fin de proponerlo al Consell de la Generalitat Valenciana para su aprobación, como así se hace en el presente acto, estimando que tales actuaciones compartidas de ambos órganos autonómicos revisten carácter de urgencia, al tratarse de una condición previa necesaria, aunque no suficiente, para la puesta en funcionamiento del Consejo con plena asunción de sus competencias jurídico-consultivas.*

*Con tal objetivo, se ha llevado a efecto por todos los miembros de este Consejo un cuidadoso estudio de la citada Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, la cual constituye lógicamente el marco legal ineludible de este desarrollo reglamentario. Además, han llevado a cabo un exhaustivo análisis comparativo de nuestra específica regulación legal con la que contiene la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, supremo órgano consultivo de España en cuyo modelo y actuación es forzoso inspirarse, habida cuenta del extraordinario prestigio jurídico y «auctoritas» que el mismo ha ganado justificadamente mediante una impecable trayectoria avalada por varios siglos de historia. También han sido analizadas las leyes promulgadas hasta la fecha por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias, Islas Baleares, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha, reguladoras de sus respectivos órganos consultivos de análoga naturaleza y funciones que el Consejo Jurídico Consultivo de nuestra Comunidad, teniendo siempre*

*presentes las peculiaridades de cada uno de aquellos en cuanto a su composición y régimen interno de funcionamiento.*

*Otro tanto se ha efectuado respecto del Reglamento del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, 18 de julio, y en cuanto a los distintos reglamentos de los órganos consultivos de las citadas Comunidades Autónomas.*

*La sistemática adoptada para el Reglamento no se corresponde exactamente con la plasmada en nuestra Ley constitutiva, aunque ésta se respeta en toda su regulación sustancial y formal, como no podría ser menos, distribuyendo las diferentes materias reguladas reglamentariamente con arreglo a criterios que se consideran más científicos y aceptables en un orden lógico-jurídico.*

*Consta el Reglamento de cuatro títulos:*

*Título I. Disposiciones Generales.*

*Título II. Composición del Consejo Jurídico Consultivo.*

*Título III. Funcionamiento del Consejo Jurídico Consultivo.*

*Título IV. Competencias del Consejo Jurídico Consultivo.*

*A más de ello, cinco Disposiciones Transitorias y una Disposición Final.*

*El desarrollo del contenido normativo del Título V de la Ley comprendido bajo el epígrafe «Personal», ha sido incluido en el Título II del Reglamento, sobre composición del Consejo, por coherencia con su objeto.»*

El Vicepresidente del Consejo destacó sucintamente las directrices y extremos concretos más relevantes de la regulación reglamentaria propuesta:

#### Título I. Disposiciones Generales

El artículo 1 agrega al correspondiente de la Ley repetidamente citada que el Consejo Jurídico Consultivo tiene su sede en Valencia.

En el artículo 2 se destaca que el Consejo ejerce sus funciones consultivas con autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar, a más de su objetividad e independencia, la tutela de la legalidad y el Estado de Derecho. También se especifica que el propio Consejo no forma parte de la Administración activa ni está in-

tegrado en ninguno de los órganos del Consell, la Administración o entidades de la Comunidad Autónoma Valenciana.

En el artículo 3, en relación con la posibilidad que prevé nuestra Ley básica de valorar excepcionalmente aspectos de oportunidad y conveniencia si así lo solicita expresamente la autoridad consultante, se desarrolla este precepto mediante la previsión de que el Presidente del Consejo podrá poner de manifiesto a la mencionada autoridad consultante la conveniencia de dictaminar acerca de criterios de oportunidad.

Los restantes artículos de este Título prevén, con mayor concreción que la Ley, los efectos de los dictámenes en el expediente administrativo; la posibilidad de que el Presidente del Consejo signifique a quien corresponda y, en todo caso, al Presidente de la Generalitat Valenciana, la indebida omisión de audiencia al Consejo Consultivo con ocasión del despacho de algún asunto concreto, a fin de que pueda acordarse lo que se considere oportuno; el deber de secreto que incumbe a los Consejeros y restante personal del Consejo sobre las propuestas y dictámenes, mientras los expedientes de que forman parte no estén definitivamente resueltos y, en todo tiempo, sobre las deliberaciones habidas y los votos emitidos, sin perjuicio de la publicación de la Doctrina Legal que se establezca en los dictámenes; el deber de inhibición de los miembros del Consejo respecto del conocimiento de determinados asuntos y forma de llevarla a efecto, etc., etc.

## Título II. Composición del Consejo Jurídico Consultivo

Es el más extenso de los que contiene este Reglamento por tratarse de las materias más necesitadas de regulación reglamentaria, habida cuenta de la parquedad y deficiencias de que adolece la normativa legal específica.

Se subdivide en ocho secciones, desarrollando los preceptos que éstas contienen las normas legales referentes a la composición del Consejo, supliéndose las carencias legales susceptibles de ello sin invadir las materias que solamente la Ley puede reglar.

Conviene destacar, como más importante, lo siguiente:

### *Sección 1.ª— Composición del Consejo (Artículos 12 a 17)*

Se concreta la fórmula del juramento o promesa que han de prestar los miembros del Consejo y el Secretario General del mismo; normas referentes a

la efectividad del régimen de incompatibilidades de aquéllos; percepción de las retribuciones e indemnizaciones que les correspondan, etc., etc.

*Sección 2.<sup>a</sup>— Del Presidente (Artículos 18 a 25)*

Contiene el desarrollo pormenorizado de los preceptos legales referentes a su nombramiento, funciones y representación; facultades de dirección del Consejo, Jefatura superior de personal, servicios y dependencias del Consejo, etc.

*Sección 3.<sup>a</sup>— Del Vicepresidente (Artículos 26 a 28)*

Se institucionaliza nominalmente esta figura, implícitamente prevista en la Ley 10/94 en su artículo 4.2., como Consejero sustituto del Presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

*Sección 4.<sup>a</sup>— De los Consejeros (Artículos 29 a 33)*

Se regula con los debidos detalle y concreción su nombramiento, recíproca sustitución, tratamiento honorífico, funciones y obligaciones que les incumben, Presidencia de Secciones y Comisiones del Consejo, etc.

*Sección 5.<sup>a</sup>— De la Secretaría General (Artículos 34 a 40)*

Contiene las normas reglamentarias correspondientes al nombramiento, juramento y posesión del titular de la misma, su sustitución, tratamiento honorífico, funciones y deberes que le corresponden, Jefatura directa del personal que se le atribuye, etc.

*Sección 6.<sup>a</sup>— De los Letrados (Artículos 41 a 45)*

Configura esta área o grupo cualificado de personal titulado del Consejo como un conjunto de Letrados que habrán de ser rigurosamente seleccionados para garantizar su especial preparación jurídica, en régimen de dedicación exclusiva, dado el cometido técnico-jurídico esencial que a los mismos se atribuye en orden al desarrollo de las funciones consultivas que al Consejo competen. Se enuncian concretamente las funciones de apoyo que a los Letrados corresponde desempeñar, cuales son: el estudio, preparación y redacción fundada de los proyectos de dictámenes e informes, intervención en las deliberaciones de las ponencias que se les haya encomendado, prestación de asistencia técnica al Consejo,

desempeño de cometidos especiales que se les encargue, etc. Siguiéndose, en términos generales, el modelo de la regulación de esta materia en la normativa del Consejo de Estado.

*Sección 7.ª— Otros servicios (Artículos 46 a 49)*

Se contienen bajo esta denominación las previsiones referentes al resto del personal de apoyo del Consejo, es decir, el de carácter administrativo en sentido estricto, cuya estructuración corresponde aprobar al Presidente respetando las previsiones reglamentarias. Dependerán de la Secretaría General los dos servicios en que se integran estos empleados y funcionarios: el Servicio de asuntos generales, gestión económica y personal, y el Servicio de coordinación y documentación (este último esencial para desarrollar adecuadamente las funciones consultivas que constituyen el cometido fundamental del propio Consejo).

*Sección 8.ª— Emblemas y medallas (Artículos 50 a 53)*

Se adopta como emblema el que aparece en el anexo de este Reglamento, siendo su lema: «SECUNDUM PATRIAE SUPREMAS LEGES».

**Título III. Funcionamiento del Consejo**

La escasa y deficiente regulación legal de esta materia, a la que la Ley 10/94 dedica solamente tres artículos, se completa en este Anteproyecto con una amplia normativa inspirada principalmente en la configuración interna y funcionamiento del Consejo de Estado, si bien se tiene en cuenta, como es lógico, que la composición de éste difiere cualitativa y cuantitativamente del Consejo Valenciano. Comprende este Título cinco secciones.

*Sección 1.ª— Del Pleno (Artículos 54 a 62)*

Comprende todo lo referente a las reuniones del Pleno y su desarrollo, convocatorias, deliberaciones, votación y acuerdos, formalización de votos particulares, remisión de los dictámenes a la autoridad consultante, etc., etc.

*Sección 2.ª— De las Secciones y Comisiones (Artículos 63 a 65)*

La actuación del Consejo, esencialmente centrada en la emisión de dictámenes e informes jurídicos, se efectúa normalmente mediante el reparto de los

asuntos entre cuatro Secciones Permanentes, formadas cada una de ellas por un Consejero y uno o más Letrados.

También podrán constituirse, por acuerdo del Pleno, Comisiones para estudiar y proponer ponencias especiales, cuando la naturaleza o complejidad de los asuntos sometidos a dictamen así lo aconseje. Estas Comisiones estarán formadas por dos o más Consejeros y uno o más Letrados.

*Sección 3.ª— De las consultas al Consejo (Artículos 66 a 70)*

Regula esta sección con suficiente amplitud la recepción de consultas; autoridades facultadas para solicitarlas y procedimiento para ello, según los casos; información que puede recabar el Consejo, etc., etc.

*Sección 4.ª— De los Dictámenes del Consejo (Artículos 71 a 75)*

Se especifican los plazos para la emisión del correspondiente dictamen o informe, según se trate de asuntos urgentes u ordinarios; la forma y contenido de aquéllos; la posibilidad de acordar un apercibimiento, corrección disciplinaria o averiguación de responsabilidades, de aquellos funcionarios o empleados públicos que hayan intervenido en el asunto, mediante la fórmula «acordada», etc.

*Sección 5.ª— De otras decisiones del Consejo (Artículos 76 a 78)*

Completa y desarrolla la regulación legal en estos puntos.

**Título IV. De las competencias del Consejo**

Básicamente reproduce la regulación legal, agregando algunos aspectos concretos a semejanza de los que, análogamente, se contienen en el Reglamento del Consejo del Estado y en otros reglamentos de diferentes Comunidades Autónomas, sin perder de vista la debida adaptación de todo ello a las peculiaridades de la Ley valenciana.

**Disposiciones transitorias**

Conviene poner de relieve especialmente, por su trascendencia práctica, lo que previene la tercera de ellas, a cuyo tenor, el Consejo *comenzará a ejercer*



*sus funciones consultivas* cuando lo permita el hecho ineludible de disponer de adecuados medios personales y materiales, siendo el Pleno del Consejo Consultivo el que habrá de acordar lo procedente y fijar la fecha correspondiente, la que habrá de publicarse debidamente.

### Disposición Final

Contiene un único precepto, a cuyo tenor el Presidente del Consejo Jurídico Consultivo desarrollará las previsiones del presente Reglamento y aprobará su estructura orgánica, por acuerdo previa deliberación del Pleno. Esta disposición permitirá completar con flexibilidad, dentro de los marcos jurídicos legal y reglamentario, la estructuración y funcionamiento internos del Consejo, a la vista de las circunstancias y necesidades concretas que puedan presentarse en el futuro.

## V. ALGUNAS ACTUACIONES PARA REFORZAR LA INDEPENDENCIA DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO

Durante la elaboración del Reglamento del Consejo, aprobado por el Consell en 16 de julio, y publicado en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 26 de agosto siguiente, pudieron constatarse, en relación con la Ley creadora de este Consejo, una serie de lagunas o imprevisiones que antes o después deben ser suplidas o corregidas, según estimó el Pleno.

### A) Sobre la necesidad de contar con un específico Cuerpo de Letrados

El problema más acuciante y más preciso de intervención es el que afecta a los Letrados que han de prestar sus servicios en este órgano. Parece que hay unanimidad en afirmar, —y se ha expuesto reiteradamente desde la Presidencia del Consejo—, que el prestigio del Consejo Jurídico Consultivo, —y la calidad de sus dictámenes—, va a depender en gran medida, de la calidad y preparación técnica de sus Letrados.

Y es que a la reconocida competencia jurídica de los miembros del Consejo debe acompañar la solvencia profesional de los Letrados, quienes han de preparar los proyectos de dictamen, y han de constituir, sin duda alguna, una de las garantías de la independencia del mismo.

De ahí que sea aconsejable posibilitar la existencia de un Cuerpo especial al que, como ocurre con el del Consejo de Estado, se acceda tras superar las correspon-

dientes pruebas de rigurosa selección, con un completísimo temario que garantice la preparación e idoneidad de los Letrados.

Por ello, el Consejo estimó urgente la adopción de las reformas legislativas pertinentes para que en el menor tiempo posible pueda constituirse el deseable Cuerpo de Letrados del mismo.

Según la vigente normativa que en materia de función pública se aplica en la Generalitat Valenciana, no puede crearse tal Cuerpo de Letrados por vía reglamentaria, no sólo porque se trata de una materia regulada por Ley, sino además porque la Ley creadora del Consejo obliga a clasificar y proveer todos los puestos de trabajo, tanto administrativos como de Letrados, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley de la Función Pública valenciana, lo que obligaba a convocar un concurso entre funcionarios de la Generalitat para provisión de los puestos de Letrado, solución no satisfactoria a juicio del Pleno del Consejo.

De ahí que el Pleno aprobara unas Bases para realizar una selección provisional de los Letrados, —a la que podían concurrir tanto funcionarios como quienes no ostentaban tal condición—, a fin de contar con el elemento humano necesario para comenzar a ejercer su función consultiva, y hasta tanto se modificara su Ley para posibilitar la convocatoria de oposiciones.

Con la creación del Cuerpo de Letrados del Consejo se trata de seguir el modelo del Consejo de Estado, de singular relevancia, sobre todo después de que se declarara inconstitucional<sup>18</sup> la Disposición Adicional Novena, apartado cuarto, de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que integraba en un solo Cuerpo de Letrados del Estado, entre otros, a los del Consejo de Estado, de tal forma que estos últimos continúan formando, como ocurre en las Cortes Generales, —y en las Cortes Valencianas—, un Cuerpo especial que por tradición y prestigio debe mantenerse.

Este Consejo es consciente de que una reforma de su Ley creadora debe acometerse sin precipitaciones y, posiblemente, cuando para un mejor funcionamiento del Consejo sea aconsejable. Mas se estima, igualmente, que la pretendida no admite demoras, si se quiere que en un plazo razonable pueda contarse con el Cuerpo de Letrados interesado.

De ahí que se elevara al Gobierno Valenciano, a través de su Presidencia, la propuesta, de reforma puntual de la Ley del Consejo Jurídico Consultivo y, en

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 99/87.

su caso, de la de la Función Pública Valenciana y de esta forma lograr el objetivo que se expone.

La propuesta afectaba a la reforma de los artículos 17 y 18 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo, que quedarían redactados de la siguiente forma:

Texto vigente: «Art. 17.— Clasificación y provisión de puestos.— Los puestos de trabajo administrativos y de Letrados se clasificarán de acuerdo con las normas de la Ley de la Función Pública valenciana».

Texto propuesto:

«Art. 17.— Clasificación y provisión de puestos.— Los puestos de trabajo administrativos se clasificarán y proveerán de acuerdo con las normas de la Ley de la Función Pública valenciana.»

Texto vigente: «Art. 18.— Funciones de los Letrados.— Los Letrados desempeñarán las funciones de asistencia técnica y preparación de los proyectos de dictamen, así como cuantas otras que, siendo adecuadas a su carácter, se determinen reglamentariamente».

Texto propuesto:

Art. 18.— Del Cuerpo de Letrados del Consejo.— El Consejo contará con un cuerpo especial de Letrados que desempeñarán las funciones de estudio, preparación y redacción fundamentada de los proyectos de dictámenes e informes sobre los asuntos sometidos a consulta del Consejo, así como aquellas otras que se determinen reglamentariamente.

El acceso al Cuerpo especial de Letrados requerirá la previa superación de pruebas de rigurosa selección. El nombramiento de los Letrados se llevará a efecto por el Presidente del Consejo.

Hay que tener en cuenta que, de esta forma, los Letrados no quedarían totalmente inmersos en el régimen aplicable a los de la Administración activa, desempeñando su función con absoluta independencia, tras haber demostrado una preparación técnica específica al superar las pruebas de rigurosa selección.

Aunque se ha afirmado, con acierto, que no puede deducirse sin más que la existencia de un Cuerpo de Letrados constituye un requisito imprescindible para poder homologar un consejo consultivo autonómico<sup>19</sup> es lo cierto que no

<sup>19</sup> Vid. G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La función constitucional del Consejo de Estado*, cit., págs. 431-432.

hay razón para renunciar a la singularización del Cuerpo, ni al método de selección que tan buen resultado ha reportado al Consejo de Estado.

## **B) Sobre las incompatibilidades de los miembros del Consejo Jurídico Consultivo**

La Ley 10/94, de 19 de diciembre, creadora del Consejo, prescribe que sus miembros estarán sometidos al régimen de incompatibilidades establecido con carácter general para los altos cargos de la Administración, con excepción de las actividades docentes e investigadoras. Este precepto es reproducido en el Reglamento del Consejo, —art. 15—.

Sin embargo, la Ley no concreta a qué altos cargos de la Administración se refiere, ni siquiera de qué Administración.

Ante esta laguna legal, pudiera entenderse que la Ley se está refiriendo a los altos cargos de la Administración del Estado. Mas esta interpretación es rechazable por dos motivos:

a) En primer lugar, porque cuando la Ley nada dice al respecto no hay razón alguna que haga suponer que se refiere a los altos cargos de la Administración del Estado.

Es cierto que al momento de elaborarse la Ley no existía ley autonómica de incompatibilidades y que, por tanto, al no existir más que ley estatal al respecto, pudiera entenderse que la voluntad del legislador era que se aplicara a los miembros del Consejo el régimen de incompatibilidades de la ley estatal. Mas también es defendible que el legislador valenciano quiso remitirse a la regulación que sobre incompatibilidades exista o pueda existir en la Comunidad Valenciana.

b) Y en segundo lugar, porque, en la actualidad, con respecto a las incompatibilidades de los cargos de la Administración del Estado, existe un marco legal distinto del vigente al tiempo de la elaboración y promulgación de la Ley creadora del Consejo.

En efecto, cuando se elabora la Ley creadora del Consejo el régimen de incompatibilidades de altos cargos venía establecido en la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, que ha sido derogada por la Ley 12/1995, de 11 de mayo, que determina el nuevo régimen de incompatibilidades. Esta última Ley entró en vigor con posterioridad a la Ley creadora del Consejo, por lo que de interpretarse que la Ley del Consejo remite a la legislación estatal surgiría la duda

de a qué legislación: ¿a la vigente a la entrada en vigor de la Ley 10/1994 de la Generalitat, o a la vigente en la actualidad?

Téngase en cuenta que, siguiendo en la hipótesis de la aplicación del régimen de incompatibilidades de altos cargos del Estado a los miembros del Consejo, la Ley creadora del mismo está utilizando la técnica del reenvío a lo dispuesto en otra ley, al régimen concreto establecido en una determinada ley, pero no necesariamente del establecido en cualquier otra ley posterior, cuyas disposiciones, distintas de las anteriores, una Comunidad Autónoma puede no desear aplicables a la misma.

Tampoco puede considerarse que la Ley de incompatibilidades de altos cargos de la Administración del Estado constituye Derecho supletorio del de la Comunidad Valenciana y es por tanto aplicable a los altos cargos de la Administración de la Generalitat Valenciana.

El régimen de incompatibilidades vigente para los altos cargos del Estado viene establecido en la Ley 12/1995, de 11 de mayo, y como la misma indica, es aplicable a los altos cargos enumerados en su art. 1.2, —todos ellos de la Administración «del Estado»—, pero no de ninguna otra.

Dicha Ley no puede considerarse aplicable a los altos cargos de la Administración de la Generalitat Valenciana porque ésta tiene competencia exclusiva en materia de organización de sus instituciones de autogobierno (art. 31.1. del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en relación con el art. 148.1.1.º de la Constitución).

Tampoco puede considerarse que es Derecho supletorio del de la Comunidad Valenciana porque conforme a jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, —Sentencia 147/1991, de 4 de julio, entre otras—, y mayoritario criterio doctrinal, no todo Derecho del Estado en materia competencia de las Comunidades Autónomas es Derecho supletorio del de las mismas. La autonomía política que comporta la capacidad de legislar, también posibilita no legislar sobre una determinada materia. La Comunidad Valenciana puede no querer legislar sobre incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Generalitat, —materia sobre la que tiene competencia exclusiva—, y por ello no cabe considerar el Derecho del Estado sobre una determinada materia como supletorio del de la Comunidad Autónoma. La cláusula de supletoriedad es una regla de aplicación de las normas y no una regla competencial que faculte al Estado a legislar sobre cualquier materia, sea o no de su competencia.

Por tanto, los miembros del Consejo no se ven afectados, en principio, por el régimen de incompatibilidades establecido para los altos cargos de la Administración del Estado.

La Comunidad Valenciana no cuenta con legislación específica sobre régimen de incompatibilidades de altos cargos, más allá del establecido en la Ley 5/83, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, —aplicable sólo a esta Institución de la Generalitat, pero no a otra—, para el Presidente del Consell, —art. 10—, y para los Consellers, —art. 37—. Con respecto a otros altos cargos, —Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales, Jefes de Gabinete, Asesores...—, nada dice<sup>20</sup>. Por tanto, tampoco a la luz de la legislación autonómica, acaba de entenderse la expresión «altos cargos de la Administración» del art. 6.3 de la Ley del Consejo.

¿Cuál es, entonces, el régimen de incompatibilidades a que se refiere la Ley creadora del Consejo?

La redacción de la Ley es, al respecto, confusa e incompleta, aunque de la lectura conjunta de sus preceptos parece deducirse que impone a sus miembros un severo régimen de incompatibilidades y una dedicación absoluta a su función, con la sola excepción de las actividades docentes e investigadoras.

Así, en el Preámbulo de la Ley ya se expresa que al Consejero «se le somete a un régimen de incompatibilidades que asegure su objetividad ante los asuntos sobre los que debe dictaminar, así como su *plena dedicación a la función que se le encomienda*».

Tal régimen de incompatibilidades y dedicación también parece deducirse del párrafo 3.º del art. 6.3, que dispone: «Asimismo, serán incompatibles con todo mandato representativo, cargo político o administrativo...».

¿Qué otras incompatibilidades afectan, pues, a los miembros del Consejo?

Suele ser técnica interpretativa habitual, —conocida como «originalismo»—, acudir a la voluntad del legislador para interpretar preceptos oscuros o incompletos. Se trata de indagar cuál ha sido la verdadera voluntad del legislador y cuál el espíritu que guió la redacción de la ley: el objetivo de la interpretación será la *voluntas legislatoris*, la *minus legis*.

<sup>20</sup> Con respecto a otras Instituciones de la Generalitat Valenciana (Cortes Valencianas, Sindicatura de Agravios, Sindicatura de Cuentas, Consejo Valenciano de Cultura y Consejo Económico-Social, ha de estarse a lo dispuesto en el Estatuto, Reglamento de las Cortes, y Leyes y Reglamentos respectivos.

Para ello, nada mejor que estudiar el *iter* parlamentario del proyecto de ley, considerar las enmiendas formuladas al mismo y acudir a los Diarios de sesiones.

Al art. 6.3 del proyecto de ley del Consejo, —cuyo tenor literal reproduce íntegramente la Ley—, se presentó por el Grupo Parlamentario Popular la enmienda n.º 38, con la que pretendía modificar dicho precepto para que tuviera la siguiente redacción:

«Los miembros del Consejo... no estarán sometidos al régimen de incompatibilidades establecido con carácter general para los altos cargos de la Administración por lo que compatibilizarán las funciones de su cargo con sus respectivas actividades que venían desarrollando normalmente.»

Dicha enmienda fue rechazada por 10 votos en contra y 3 a favor, en la sesión de la Comisión de Coordinación, organización y régimen de las Instituciones de la Generalitat, de 8 de noviembre de 1994<sup>21</sup>, y defendida, de nuevo, en el Pleno, también resultó desestimada por 37 votos en contra y 11 a favor<sup>22</sup>.

En los Diarios de sesiones pueden leerse los argumentos del portavoz del Grupo Parlamentario socialista, Sr. Asensi, quien en la citada Comisión parlamentaria justifica el rechazo de la enmienda popular con las siguientes palabras:

«...nuestro modelo (de Consejo) significa un modelo de incompatibilidad claro, que es el de altos cargos y sobre ese modelo nosotros estamos trabajando...». «...nosotros no vamos a rebajar un ápice el grado de incompatibilidades... se ha optado por un órgano integrado por personas que van a ejercer exclusivamente esa función, de asesoramiento técnico, exclusivamente...». «...el modelo nuestro es de incompatibilidad radical...»

Y en la sesión del Pleno, dijo:

«...la línea de incompatibilidades va en esa dirección... que las personas que ocupan cargos públicos no tengan ninguna compatibilidad a ser posible, o muy pocas; entre ellas, la de la enseñanza, porque quizás sea una tradicional y típica que además, no está remunerada...»

<sup>21</sup> Diario de sesiones, reunión n.º 10, año 1994.

<sup>22</sup> Diario de sesiones del Pleno, n.º 190/1994, sesión de 12 de diciembre de 1994.

Si en la tarea de interpretación de la ley atendemos a la voluntad del legislador, está claro que el mismo quiso crear un Consejo cuyos miembros debían dedicarse en exclusiva a su función con exclusión de cualquier otra actividad, con excepción de la docencia.

De cualquier forma, no es la originalista la única de las interpretaciones posibles y por tanto la cuestión queda abierta, admitiéndose otras posibles deducciones.

En definitiva, y aunque puede sostenerse que las incompatibilidades establecidas para los altos cargos de la Administración del Estado no son aplicables a los miembros del Consejo, de una lectura en conjunto de la Ley creadora del mismo, —Preámbulo y art. 6.3—, puede deducirse que la incompatibilidad para ostentar otros cargos y ejercer otras actividades profesionales y mercantiles, con excepción de las docentes e investigadoras, es absoluta, al indicar el preámbulo que se exige plena dedicación a sus miembros a la función que se les encomienda.

Entre la tesis de la compatibilidad y la de la incompatibilidad parece, por tanto, más defendible ésta última que, por otro lado, viene a reforzar la independencia de sus miembros y a comportar la necesidad de un régimen retributivo acorde con la dedicación exclusiva a sus funciones, que no procedería en supuestos de cargos honoríficos o parcial dedicación.

### **C) Sobre la autonomía presupuestaria y la gestión económica y de personal**

La autonomía orgánica y funcional que proclama el artículo 2 de la Ley con respecto al Consejo se vería, en la práctica, mermada, si se careciera de autonomía presupuestaria. Por ello, el artículo 12 prescribe que el Consejo Jurídico Consultivo elaborará su presupuesto que figurará como una sección dentro de los presupuestos de la Generalitat Valenciana. Como ocurre con los modernos Parlamentos, caracterizados también por su autonomía presupuestaria, no es el Gobierno el que determina su presupuesto sino que debe limitarse lisa y llanamente a incluir en el proyecto de Ley de Presupuestos que anualmente ha de remitir a las Cortes Valencianas, el previamente aprobado por el Consejo que puede, en todo caso, ser modificado en sede parlamentaria.

Es al Secretario General a quien corresponde la elaboración del anteproyecto de presupuesto debidamente documentado (artículo 40 del Reglamento), y al Presidente su aprobación motivadamente, previa deliberación del Pleno, para su remisión a la Conselleria de Economía y Hacienda al objeto de su inclusión en los de la Generalitat (artículo 5 de la Ley y 20, f) del Reglamento).



Esa autonomía presupuestaria se ha querido reforzar introduciendo un precepto en el Reglamento, (artículo 11), en virtud del cual el Consejo Jurídico Consultivo somete su gestión económica a la Sindicatura de Cuentas, —alto comisionado de las Cortes Valencianas que controla las cuentas de la Generalitat—, quedando, así, dispensado de intervención delegada.

Además, a la facultad del Presidente de autorizar el gasto y proponer los pagos (artículo 5 de la Ley) se añade la de ordenar los pagos (artículo 20-g del Reglamento)<sup>23</sup>, y la de ejercer con respecto al Consejo, las funciones que la legislación de Hacienda de la Generalitat atribuye a los Consellers, —miembros del Gobierno Valenciano—, siendo de su exclusiva incumbencia las relativas a ejecución y liquidación del presupuesto<sup>24</sup>.

El régimen presupuestario expuesto justificó que el Consejo Jurídico Consultivo fuera incluido, a petición propia, junto a las demás instituciones de la Generalitat, en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para 1997, que prescribe que las dotaciones presupuestarias de tales Instituciones se librarán por cuartas partes trimestrales a nombre de las mismas y no estarán sujetas a justificación, pero sí a censura de la Sindicatura de Cuentas.

Por lo que respecta al personal del Consejo, la Ley dispone que el Consejo contará con los Letrados y personal administrativo que se determine en la relación de puestos de trabajo al Servicio del Consejo (art. 24-b del Reglamento)<sup>25</sup>; es el Secretario General quien ostenta la jefatura directa del personal, sin perjuicio de la superior autoridad del Presidente, correspondiéndole ejercer las competencias que en general tienen atribuidas los Secretarios Generales y los Directores Generales de la Administración autonómica con respecto a sus Departamentos.

Todo cuanto se ha expuesto no ha sido fruto de la casualidad ni del capricho injustificado: la elaboración del Reglamento y los primeros meses de vida del Consejo se han aprovechado al máximo al considerar que era el momento

---

<sup>23</sup> Quienes ostentan la más alta representación de otras Instituciones de la Generalitat también están facultados para ordenar pagos; el Presidente del Consejo Valenciano de Cultura (art. 19.d) de su Ley); el Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas (art. 16.f) de su Ley); y la Sindicatura de agravios, el Síndico, la Junta de Coordinación o el Secretario General, según la cuantía de que se trate (art. 36.2 de su Reglamento).

<sup>24</sup> El reconocimiento reglamentario de facultades y funciones no supone una extralimitación, habida cuenta que la Ley creadora del Consejo habilita para ello, al disponer el art. 5, párrafo último que al Presidente corresponde «cualquier otra (función) que pueda ser contemplada en el Reglamento de ejecución y desarrollo de la presente Ley».

<sup>25</sup> Facultad atribuida, igualmente, al amparo de lo dispuesto en el párrafo último del art. 5 de la Ley.

oportuno para configurar para el futuro la necesaria autonomía orgánica, funcional y presupuestaria de la Institución.

## **VI. EL COMIENZO DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA**

La Disposición Transitoria Tercera del Reglamento difería el comienzo del ejercicio de la función consultiva al momento en que el Pleno estimara que se contaba con los medios personales adecuados para ello.

Una vez finalizadas las obras de la sede del Consejo, y resueltos los concursos convocados para la prestación de los servicios de seguridad y limpieza y de arrendamiento del equipamiento informático, contando con una reducida plantilla de personal, y a punto de concluir el largo y tedioso proceso selectivo de Letrados, el Pleno del Consejo acordó, en su reunión de 31 de diciembre de 1997, comenzar a ejercer su función consultiva, lo que tuvo efecto el 17 de enero de 1997, fecha en que aquel acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.

Durante los primeros meses de ejercicio de la función consultiva se han ido conformando las normas de funcionamiento interno, pero han aflorado una serie de problemas, algunos ya resueltos, y otros que invitan a la reflexión para encontrar la solución más adecuada.

### **A) El plazo para emitir los dictámenes**

La Ley creadora del Consejo establece en su artículo 14 que los dictámenes han de ser emitidos en un plazo máximo de un mes a contar desde la recepción del expediente. Pero cuando en el escrito de remisión de los expedientes se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su emisión será de diez días.

La urgencia es, por tanto, apreciada por la autoridad consultante, lo que ha sido habitual en anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones de carácter general.

En efecto, de las seis peticiones solicitadas urgentes, sólo una corresponde a asunto administrativo (una revisión de oficio de actos nulos). De los tres dictámenes interesados en relación a anteproyectos de Leyes, dos lo han sido con carácter urgente y de los cinco pedidos sobre proyectos de Disposiciones de carácter general, tres se han estimado urgentes.

La petición de urgencia, a más de suponer una distorsión en el normal funcionamiento del Consejo es, en la mayor parte de los casos, de muy difícil o imposible satisfacción. No es humanamente posible dictaminar un texto, a veces con más de un centenar de artículos, en tan breve espacio de tiempo, si tenemos en cuenta que el asunto debe ser debidamente estudiado, examinados sus antecedentes y, en su caso, la legislación estatal básica, el proyecto de dictamen preparado por un Letrado, discutido posteriormente en Comisión y aprobado, finalmente, por el Pleno.

Es la declaración de urgencia una facultad de la autoridad consultante que debe ser ejercida con máxima prudencia y ponderación si no se quiere abocar al Consejo al incumplimiento del plazo que para emitir el dictamen establece su Ley.

Precisamente por ello, una futura reforma de la misma puede aprovecharse para aumentar el plazo fijado para la emisión de dictámenes solicitados urgentes que podría establecerse en no menos de quince días.

## **B) Los expedientes sobre responsabilidad patrimonial de la Generalitat Valenciana**

Sin duda alguna y tal y como se esperaba, el grueso de asuntos sometidos a consulta del Consejo Jurídico Consultivo lo constituye el referido a los expedientes sobre responsabilidad patrimonial de la Generalitat Valenciana. Casi un 70% de los dictámenes solicitados corresponden a expedientes de responsabilidad patrimonial de la Generalitat Valenciana.

Ello anuncia que más de las dos terceras partes de los dictámenes que el Consejo deba emitir van a versar sobre esta materia.

El problema, y la incompreensión, se plantea al conocer la cuantía objeto de reclamación. Tener que dictaminar en un asunto de una parca de un menor extraviada en su colegio, valorada en 14.000 pts., o en el de una señora cuyo vehículo, ensuciado por un jardinero público, costó limpiarlo poco más de 40.000 pts., no parece muy razonable.

Mover toda la maquinaria administrativa para instruir debidamente un expediente de responsabilidad patrimonial, con las correspondientes propuestas e informe del Servicio Jurídico de una Consellería, para luego requerir la atención del máximo órgano consultivo de la Comunidad a fin de resolver problemas de tan poca monta no casa con la necesaria economía que debe regir la actividad de las Administraciones Públicas.

Podría pensarse en la posibilidad de que se estableciera, vía reforma legislativa, un tope mínimo, —por ejemplo quinientas mil o un millón de pesetas—, para que los expedientes de responsabilidad patrimonial requiriesen el dictamen preceptivo del Consejo Jurídico Consultivo. Mas ello no solucionaría el problema si simultáneamente no se reforma en el mismo sentido el art. 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado que establece la preceptiva consulta a su Comisión permanente en las reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado.

Cierto es que el precepto citado se refiere a la *Administración del Estado*. Pero no lo es menos que el párrafo segundo del artículo 23 de la propia Ley Orgánica prescribe que el dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en dicha Ley para el Estado, lo que comportaría que, en el supuesto de que la Ley del Consejo Jurídico Consultivo limitara la cuantía mínima de los expedientes de responsabilidad patrimonial, aquellos asuntos que no superaran dicho tope mínimo, deberían ser dictaminados por el Consejo de Estado, lo que no parece muy coherente.

Por otra parte, y como ha puesto de manifiesto BLANQUER<sup>26</sup>, al comentar la limitación cuantitativa contenida en la Ley de creación del Consejo Consultivo de Andalucía<sup>27</sup>, la limitación debe hacerse, en todo caso, a través del instrumento legal idóneo, —y no lo es una Ley autonómica—, puesto que la legislación del Estado, al regular, no las bases, sino el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, —lo que le compete, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución—, no ha fijado el umbral del mismo a partir del cual es preceptiva la consulta.

El citado autor, que se hace eco de la problemática derivada del gran número de asuntos que deben dictaminarse en esta materia, destaca la virtual indefensión que provocaría al administrado la eliminación de la preceptividad de la consulta en expedientes de escasa cuantía económica a costa de descargar de trabajo a los órganos consultivos superiores<sup>28</sup>.

Se obviaría tal inconveniente si, como expone, en lugar de recurrir a la técnica de fijar una cuantía mínima, se acudiese a otro criterio, como el de que sólo fuera preceptiva la consulta en aquellos expedientes en los que la propuesta de resolu-

<sup>26</sup> *Op. cit.*, pág. 165.

<sup>27</sup> De conformidad con el art. 16,8,a) de la Ley 8/93, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo debe ser preceptivamente consultado en asuntos sobre reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios en cuantía superior a diez millones de pesetas.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, pág. 267.

ción elevada por el Instructor del expediente de indemnización de daños y perjuicios fuera desfavorable.

Estamos ante un espinoso problema que afecta, de un lado, a las garantías de que debe gozar todo ciudadano, pero también al coste de la Administración Pública y del funcionamiento de órganos como los consejos consultivos superiores y que requieren, por tanto, una solución que concilie el interés privado con el público.

### C) Los recursos extraordinarios de revisión

Al recibir en el Consejo el primer expediente relativo a un recurso extraordinario de revisión se planteó el problema de la preceptividad del dictamen sobre el mismo, habida cuenta que se trata de una materia no relacionada en el artículo 10 de la Ley, en el que se enumeran los asuntos sobre los que debe ser consultado el Consejo.

Incluso se ha dado el caso de que la autoridad consultante, al remitir un expediente relativo a un recurso de tal naturaleza, pidiera al Consejo que previamente a considerar el fondo del asunto, se pronunciara expresamente sobre el carácter preceptivo de la consulta al Consejo Jurídico Consultivo.

La cuestión es delicada por cuanto que, si bien ni la antigua Ley de procedimiento administrativo ni la actual de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, establecen la necesidad de consultar a órgano consultivo alguno, del artículo 22.9 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado se desprende la necesidad de consulta a dicho órgano.

No parece muy sostenible la tesis de que en expedientes sobre recursos extraordinarios de revisión formulados contra actos de las Administraciones autonómicas con órgano consultivo propio, el Consejo de Estado conserva su competencia al respecto si la misma no está expresamente atribuida al Consejo autonómico.

El problema ya se planteó, como antes he indicado, durante la elaboración del Reglamento del Consejo, y si bien se tomó nota a efectos de su consideración para una posible reforma de la Ley se estimó conveniente expresar que el Consejo Jurídico Consultivo «sustituye, en los mismos términos al Consejo de Estado, salvo en aquellos casos que expresamente le están reservados a éste último (art. 2 *in fine*).

También dispone nuestro Reglamento que «en aquellos casos en que una Ley de aplicación en el ámbito de la Comunidad Valenciana establezca el carácter preceptivo de dictamen, del Consejo de Estado, se entenderá, si otra cosa no se establece o deduce de tal previsión, que la referencia lo es al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana».

El Consejo Jurídico Consultivo ha estimado preceptiva la consulta sobre recursos extraordinarios de revisión, invocando el artículo 10,10 de su Ley creadora, que le atribuye la competencia sobre «cualquier materia, competencia de la Generalitat Valenciana o de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen», y los dos preceptos reglamentarios antes citados, solución que viene a disipar las dudas inicialmente planteadas sobre la preceptividad de la consulta en relación con el supuesto comentado.

### **III. Sección Jurisprudencia**

