

LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA*

CARMEN SAMPER BLASCO

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- FUNDAMENTOS DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN JURIDICA ASESORA. 1.- Principios Constitucionales. 2.- Impulso de la potestad de autoorganización. 3.- Garantía de los ciudadanos. 4.- STC 204/1992, de 26 de noviembre. 5.- Doctrina del Derecho Aragonés. III.- MARCO COMPETENCIAL. 1.- Nivel Constitucional. 2.- Nivel Autonómico. 3.- STC 204/1992. IV.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN. 1.- Art. 49.1 LPGA. 2. Art. 49.2 LPGA. V.- COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN. 1.- Art. 50 LPGA. 2.- Condiciones para el ejercicio del cargo. a. Condición de aragonés. b. Condición de jurista. c. Nombramiento y cese. d. Incompatibilidades. e. Retribuciones. VI.- COMPETENCIAS. 1.- Competencias de los órganos consultivos. 2.- Competencias de la Comisión Jurídica Asesora. a. Dictámenes en Derecho. b. Supuestos de dictámen preceptivo. VII.- FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN. 1.- Órganos de la Comisión. 2.- Los acuerdos. 3.- Reglamento de organización y funcionamiento. 4.- Medios para el funcionamiento. VIII.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN.

Con la entrada en vigor de la Constitución Española, aparece una nueva configuración del Estado, donde las Comunidades Autónomas adquieren una gran importancia, y a ellas, la norma fundamental les reconoce en el art. 137, poderes de autoorganización para gestionar sus propios intereses. En ejercicio de esa potestad, las Comunidades Autónomas han ido creando sus propias Instituciones, unas con base estatutaria, otras sin la misma, aunque no por ello tienen estas últimas poco interés.

* Este trabajo ha sido presentado como Memoria en el V Curso de Derecho Aragonés (1994-1995).

La polémica se plantea, cuando paralelamente a las Instituciones del Estado, las Entidades Autonómicas crean organismos para realizar las funciones que aquellas Instituciones venían desempeñando hasta el momento, aún en el ámbito autonómico. Es difícil practicar una delimitación de las competencias, sin entrar en conflicto en algunas cuestiones, por eso, a lo largo de la exposición de este trabajo trataré de plantear algunas cuestiones que sin duda, gran parte de ellas, ya han sido debatidas por la doctrina y por la Jurisprudencia, en relación a los órganos consultivos que se han creado en otras Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma Aragonesa ha tardado en crear su propio órgano consultivo, si comparamos con lo que ha sucedido en otras Comunidades Autónomas (1). Parece que haya sido la STC 204/1992 la que incentivó a la Comunidad Autónoma de Aragón a poner en funcionamiento el procedimiento legislativo en esta materia. El Consejo de Estado con garantía constitucional, va a ver reducidas algunas de las funciones que en la Comunidad aragonesa viene ejerciendo, a partir de la puesta en funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora que se ha creado recientemente por la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA).

II.- FUNDAMENTOS DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA.

1.- Principios Constitucionales.

El Estado de Derecho proclamado en diversos lugares de la Constitución Española, se manifiesta sin duda en garantizar el principio de legalidad que el propio texto constitucional recoge a lo largo de su articulado (art. 9,3 y art. 103,1 en relación al ejercicio de las actuaciones administrativas fundamentalmente). Los artículos mencionados proclaman, junto a este gran principio,

(1) Son varias las Comunidades Autónomas que en la actualidad disponen de estos órganos consultivos: La Comunidad Autónoma Catalana creó el Consejo Consultivo por Ley 1/1981, de 25 de febrero, parcialmente reformada por la Ley 13/1985, de 25 de junio. La Comunidad Autónoma Canaria creó su Consejo Consultivo por Ley 4/1984, de 6 de julio, parcialmente reformada por la Ley 13/1986 de 30 de diciembre. La Comunidad Autónoma Balear, creó el Consejo Consultivo por Ley 5/1993 de 15 de junio. Andalucía creó su Consejo Consultivo por Ley 8/1993, de 19 de octubre. Con posterioridad a la creación de la Comisión Jurídica Asesora aragonesa, ha sido creado el Consejo Consultivo en la Comunidad Autónoma de La Rioja por Ley 3/1995, de 8 de marzo.

otros principios generales como son la eficacia, la jerarquía, la descentralización, etc... La creación de un órgano con funciones consultivas o de asesoramiento jurídico para los órganos administrativos activos, puede contribuir al logro de una mejor realización de las funciones administrativas, en cumplimiento de los principios de derecho mencionados (2).

2.- Impulso de la potestad de autoorganización.

La Comunidad Autónoma aragonesa, en ejercicio de la potestad de autoorganización que el art. 137 en relación con el art. 148.1.1 y art. 147.2.c), le confiere el Texto Constitucional, así como el art. treinta y cinco, uno, 1, de su Estatuto de Autonomía (en adelante EAAR), ha optado por crear un órgano consultivo autonómico, con objeto de someter a su deliberación, entre otras, algunas de las cuestiones en las que el Ordenamiento Jurídico requiere informe o dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. (Esta es una de las razones por las que se crea la Comisión Jurídica Asesora, según aparece en el preámbulo de la ley reguladora).

3.- Garantía de los ciudadanos.

La existencia de un órgano consultivo autonómico, unido a la exigencia de un buen funcionamiento de este órgano, que tramita la preceptividad de los informes que con arreglo al ordenamiento jurídico le corresponde, es sin duda una garantía de la legalidad y de los derechos e intereses de los ciudadanos cuando éstos se encuentran ante las actuaciones de la Administración pública (3). En este sentido, y en relación a la sobrevaloración de la acción de nulidad, que ha traído consigo la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1.992, el propio preámbulo de la Ley 1/1995 en su párrafo séptimo, alude a la voluntad de "dar un mejor y más rápido trámite a las pretensiones que el ciudadano aragonés pueda formular en éste ámbito....".

(2) Del Río Muñoz, Francisco: "Sobre la ley 8/1993, de 19 de octubre, de Creación del Consejo Consultivo de Andalucía" Revista Andaluza de Administración Pública nº 16, oct-nov-dic 1993, p. 243.

(3) Del Río Muñoz, Francisco: "Sobre la ley 8/1993", p. 244.

4.- STC 204/1992, de 26 de noviembre.

Parece que el legislador aragonés se ha visto animado a la creación de la Comisión Jurídica Asesora, tras la aparición de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional entiende legítima la posibilidad de sustituir en determinados supuestos, la actuación del Consejo de Estado por la del correspondiente órgano consultivo de las Comunidades Autónomas en que se haya creado (fundamento jurídico 5).

5.- *Doctrina para la aplicación del Ordenamiento Jurídico autonómico.*

Una vez haya comenzado a funcionar la Comisión Jurídica Asesora, se obtendrá un Cuerpo de doctrina, al que se podrá acudir para dar interpretación a las diferentes normas que componen el Derecho propio de Aragón.

III.- MARCO COMPETENCIAL.

1.- *Nivel Constitucional.*

1.- “Del Gobierno y de la Administración”, trata el Título IV de la Constitución Española, donde se ubica el art. 107 regulador del Consejo de Estado: “*El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencias*”.

El término “Gobierno” utilizado en este artículo, ha sido objeto de diferentes interpretaciones; por un lado, quienes entendían el concepto en sentido estricto y por tanto, consideraban al Consejo de Estado como órgano consultivo supremo del Gobierno de la Nación únicamente; por otro lado, quienes admiten que el ámbito de actuación del órgano consultivo va más allá del Gobierno. Esta segunda postura es la que en la actualidad se impone; ha cerrado el debate la STC 204/1992, al concretar que el Consejo de Estado se “ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa (4), su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con las Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la

(4) Esto ya lo afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 56/1990.

Constitución.” (fundamento jurídico 2). Un poco más adelante, continúa diciendo que ello “no significa en absoluto insertar un órgano de la Administración del Estado en el esquema organizativo de aquéllas, infringiendo así su potestad de autoorganización (art.148.1.1 CE)” (fundamento jurídico 2). Debe partirse entonces de una primera consideración: el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno, pero también es órgano consultivo del resto de las Administraciones Públicas.

2.- En el examen del Título VIII de la Constitución Española, destacan los artículos 137, 147.2.c) y 148,1,1, en cuanto se refiere a la potestad de autoorganización que dicho texto reconoce a las Comunidades Autónomas. En ninguno de los Títulos mencionados se encuentra alguna referencia a los organismos consultivos autonómicos, pero puesto que la Constitución no lo prohíbe, y sin embargo, reconoce ese poder de autoorganización a las Comunidades Autónomas, en ejercicio del mismo, debe admitirse la posibilidad de crear estos órganos a nivel autonómico.

2.- *Nivel autonómico.*

1.- No puede decirse que la Comisión Jurídica Asesora sea un órgano estatutario. El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, no prevé expresamente, la creación de un órgano que asesore jurídicamente al Gobierno autonómico. En mi opinión, no es ésta una condición necesaria, para legitimar la existencia del órgano, como así estima Blanquer Criado (5) cuando exige se cumpla este requisito, como una de tantas condiciones para poder considerar un órgano consultivo autonómico, “homologable” al Consejo de Estado, si así lo hubiera considerado el Tribunal Constitucional, vendría exigido en la STC 204/1992. Creo suficiente que la Constitución reconozca y el EAAR. asuma (según he señalado) la potestad de autoorganización que le reconoce competencia a la Comunidad Autónoma para crear sus propias instituciones (6).

2.- La Comisión Jurídica Asesora, ha sido creada por la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, (B.O.A. núm. 27, de 6 de marzo). Esta Ley, ha sido aprobada para regular (como bien dice su nombre) la figura del Presidente y la del Gobierno de Aragón, pero puesto

(5) Blanquer Criado, David Vicente: “Consejo de Estado y Autonomías”, ed. Tecnos, Madrid 1.994, p. 74-75.

(6) Del Río Muñoz, “Sobre la ley 8/1993”, p. 248, argumenta en este mismo sentido, la cobertura estatutaria para el caso del Consejo Consultivo Andalúz.

que la disposición adicional primera de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, encarga al Gobierno elaborar un proyecto de ley que regule la actividad del Presidente y del Gobierno de Aragón, y otro proyecto de ley para regular la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, creo que hubiera sido más apropiado, incluir la regulación de la Comisión Jurídica Asesora en el Proyecto de Ley regulador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3.- STC 204/1992.

El Tribunal Constitucional en la STC 204/1992, reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas en ejercicio de su potestad organizativa, creen sus propios órganos consultivos, cuando en el Fundamento Jurídico 4 expresa: "Ningún precepto constitucional, ... impide que en el ejercicio de esta autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de estado ..." y más adelante, en el Fundamento Jurídico 5, tras insistir en la competencia para crear dichos órganos, expone la conformidad constitucional para la sustitución de los informes del Consejo de Estados por los de los órganos consultivos autonómicos: "no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de auto-organización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia."

IV.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA.

1.- Art. 49.1 LPGA: "La Comisión Jurídica Asesora es el órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del gobierno de Aragón."

I.- Función consultiva.

A.- Conviene examinar cual es el significado de la "función consultiva" a la que se refiere el art. 49,1 LPGA. En principio debe entenderse por función consultiva, el asesoramiento jurídico que presta el órgano consultivo al órga-

no consultante, en las cuestiones que éste le plantee. Junto a este concepto estricto, encontramos un concepto más amplio de función consultiva, que comprende un asesoramiento no sólo jurídico, sino también relativo a la oportunidad o conveniencia para el órgano consultante de la Administración pública, de optar concretamente por alguna de las posibles y legítimas soluciones que ofrece el órgano consultivo (7).

B.- La cuestión, no puede plantearse en torno, a cual sea el sentido que ha pretendido dar el legislador a la función consultiva de la Comisión Jurídica Asesora, porque el mismo legislador decide expresamente optar por el sentido estricto del concepto, cuando en el art. 58 encomienda a la Comisión Jurídica Asesora emitir los dictámenes "según consideraciones exclusivamente jurídicas, sin que quepan en ellos referencias a motivaciones de interés político, de oportunidad o de eficiencia económica."

El legislador aragonés ha optado por este concepto restringido, al igual que la mayoría de los legisladores autonómicos que por el momento han creado estos órganos consultivos. Por el contrario, cabe destacar el Consejo Consultivo de Andalucía, al que la Ley que lo crea (art.2 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de Creación del Consejo Consultivo de Andalucía), le permite conocer aspectos de oportunidad, cuando expresamente se le solicite.

En cuanto a la función consultiva que realiza el supremo órgano consultivo del Estado, el art. 2.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (en adelante LOCE), le permite emitir consideraciones de oportunidad o conveniencia, cuando así lo exija la índole del asunto, o lo solicite expresamente la autoridad consultante.

C.- En último lugar, en relación a la función consultiva, considerando el desdoblamiento de funciones que en el caso del Consejo de Estado lleva a cabo la LOCE (8), se observa que atribuye al órgano, tanto funciones de ase-

(7) Carballeira Rivera, María Teresa: "La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas (STC 204/1992, de 26 noviembre)" Revista de Administración Pública nº 131, mayo-agosto 1993, p. 241: "...la función consultiva debe integrarse, no solo con los aspectos relativos al control sobre el procedimiento mismo de elaboración de las disposiciones sino también con valoraciones que se adentran en los campos de la técnica normativa, la eficacia administrativa y la mayor o menor oportunidad y conveniencia de la actuación de la Administración. Por tanto, el Consejo de Estado habrá de estudiar las opciones legítimamente posibles que se le otorgan a los poderes públicos y verificar la eficacia y oportunidad de la decisión tomada por éstos ofreciendo, en su caso, soluciones alternativas que cumplan con mayor rigor las exigencias y principios constitucionales"

(8) Como bien plantea David Blanquer en la exposición de su obra "Consejo de Estado y Autonomías".

soramiento en asuntos de Gobierno, en las que obviamente es admisible que en estos casos pueda fácilmente emitir juicios de oportunidad, como funciones de control en asuntos propiamente administrativos, siendo más difícil admitir en este segundo tipo de funciones los juicios de conveniencia.

II.- Función consultiva "suprema".

A.- La LPGA atribuye a la Comisión Jurídica Asesora, la función consultiva calificándola de "suprema". Ello significa que en relación a esta función, no existe por encima de la Comisión, otro órgano con funciones consultivas.

Si examinamos el supuesto de Cataluña, el Texto Refundido regulador de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, el art. 5.4 admite la posibilidad de informar por el Consejo Consultivo tras haber informado la Comisión (9), de esta forma, no se cumple el calificativo de "suprema", ya que en ocasiones puede intervenir otro órgano, que al parecer se le está otorgando carácter superior. Blanquer Criado en el análisis de las notas características de los órganos consultivos autonómicos y su comparación con el Consejo de Estado, con el objeto de examinar si aquéllos merecen calificarse como "homologables", encuentra en este punto un argumento para defender su tesis, contraria a la equivalencia o semejanza de los mencionados órganos (10).

B.- En cuanto a la emisión de dictámenes consecutivos por órganos diferentes, se planteó una gran polémica entorno a la posible inconstitucionalidad del art. 23.2 de LOCE: *"El dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes"*, y ha quedado resuelta con la STC 204/1992. El Tribunal Constitucional, tras insistir (11) en que el Consejo de Estado no es un órgano para asesorar únicamente a la Administración del Estado, sino que debe asesorar a las Comunidades Autónomas cuando el ordenamiento jurídico así lo requiera, establece que en los casos en que se solicite dictamen preceptivo a un órgano consultivo autonómico, no es necesario solicitarlo también al Consejo de Estado, ello se encuentra justi-

(9) Como bien plantea David Blanquer en la exposición de su obra "Consejo de Estado y Autonomías".

(10) Como bien plantea David Blanquer en la exposición de su obra "Consejo de Estado y Autonomías".

(11) Esto ya lo afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 56/1990.

ficado por motivos de eficacia y economía. En este sentido, en el fundamento jurídico 5 se expresa: "...sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE)." y continúa más adelante: "...la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados".

III.- "del Gobierno de Aragón".

A.- La misma interpretación extensiva que se hace en torno al art. 107 C.E., cuando utiliza el término Gobierno (STC 204/1992 Fundamento Jurídico 2), en virtud de la cual se considera que la función consultiva del Consejo de Estado va más allá que lo que es únicamente informar a éste órgano, puede aplicarse a la Ley aragonesa cuando en el art. 49.1 cita al Gobierno de Aragón. La LPGA sin embargo, en su art. 55, al regular el ámbito de intervención de la Comisión Jurídica Aragonesa lo extiende a las funciones cumplidas por el Gobierno y la Administración de Aragón, añadiendo en su segundo párrafo las entidades locales aragonesas cuando requieran dictamen de un órgano consultivo.

B.- En relación a la competencia de la Comisión Jurídica Asesora, la LGPA no ha olvidado mencionar expresamente, su intervención en el ámbito de las entidades locales como acabo de hacer referencia.

C.- Las Comunidades Autónomas de Canarias y de Cataluña han incluido en el ámbito de competencias de sus respectivos Consejos Consultivos, el asesoramiento a sus correspondientes Asambleas Legislativas. Conviene destacar la importancia de la intervención en el procedimiento legislativo, de una opinión que no pertenece al titular de la potestad legislativa (12).

(12) Font i Llovet, Tomás: "Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva "Las Cortes Generales", vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.987, p. 1.206. El autor señala esta función básica de estos órganos consultivos, advirtiendo su importancia cuando en los respectivos Estatutos de Autonomía indican que el dictamen del Consejo consultivo tendrá por objeto los proyectos o proposiciones de ley sometidos a debate del órgano legislativo.

IV.- Órgano colegiado.

Órgano colegiado, y como tal, compuesto por una pluralidad de personas, lo que le dota de una mayor riqueza de opiniones y puntos de vista. Normalmente, el dictamen es el que resulta de la voluntad de la mayoría, aunque es posible que el Consejero discrepante formule voto particular (art. 66 LPGA), materia que más adelante analizaré.

2.- Art. 49,2 LGPA: “La Comisión Jurídica Asesora ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia. Orgánicamente está adscrita a la Presidencia.”

I.- Intención del legislador.

Objetividad e independencia son las primeras condiciones que debe garantizar la Comisión Jurídica Asesora para que Aragón pueda tener un órgano consultivo con categoría y calidad. Conseguir estas condiciones, es una pretensión que desde el preámbulo de la Ley se anuncia, así en el párrafo 7 se refiere a la voluntad de la Ley de “configurar al máximo los niveles posibles las garantías de imparcialidad y objetividad mostrables en los grados de exigencia prescritos para el nombramiento de miembros de la Comisión Jurídica Asesora.”

II.- ¿Qué se entiende por objetividad e independencia?

A.- El Consejo de Estado, supremo órgano consultivo del Gobierno, se ha caracterizado tradicionalmente por su alto grado de objetividad e independencia en la elaboración de sus dictámenes. El Tribunal Constitucional, en la STC 204/1992 (Fundamento Jurídico 2) alude a la “... autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia ...” del Consejo de Estado, como fundamentos para poder extender sus funciones consultivas a otros órganos gubernativos y otras Administraciones públicas diferentes de las del Estado. El Tribunal Constitucional no exige ningún requisito concreto, para legitimar los órganos consultivos autonómicos, sino que hace referencia a que tengan “las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado” (Fundamento Jurídico 5), porque como dice en el mismo Fundamento Jurídico, “si éstas crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado es claramente, porque han decidido prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, ...”.

B.- Ante la falta de declaraciones algo más concretas del Tribunal Constitucional, los autores se pronuncian en diferentes sentidos que paso a exponer:

García de Enterría manifiesta su desconfianza hacia estos órganos consultivos que “...no ofrecen frente al ciudadano, al menos *a priori*, ninguna garantía lejanamente comparable a la que el Consejo de Estado ha venido representando (...) órganos consultivos sin la menor consistencia de objetividad...” (13); sugiere también se hubiera podido resolver la polémica si la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, hubiera incluido alguna garantía ejerciendo su competencia de “Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Blanquer Criado compara la independencia y autonomía orgánica del Consejo de Estado, que no pertenece a la Administración Central del Estado, que no está adscrito a ningún Departamento Ministerial, con la de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña que está adscrita a la Presidencia y de la que afirma que materialmente no puede tener autonomía orgánica (14). Afirmación que podemos extender a la Comisión Jurídica Asesora aragonesa.

García Trevijano en relación a los órganos consultivos, entiende que éstos deben situarse fuera de la estructura departamental para disponer de objetividad, para que los juicios que emitan sean valoraciones imparciales; es necesario que el órgano consultivo se halle separado aunque no comunicado del órgano que adopta la decisión (15).

Condición de exterioridad a la que también Francisco Del Río Muñoz hace referencia, en el examen de los fundamentos para la creación del Consejo Consultivo de Andalucía (16).

Font i Llovet en el examen de los Consejos consultivos de Cataluña, Canarias y Extremadura, afirma la autonomía orgánica y funcional de estos

(13) García de Enterría, Eduardo: “Un punto de vista sobre la nueva ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 1992” Revista de Administración Pública nº 130, enero-abril 1993, p.217.

(14) Blanquer Criado, David Vicente: “Consejo de Estado y Autonomías”, ed. Tecnos, Madrid 1.994, p. 101.

(15) García-Trevijano Garnica, Ernesto: “Las funciones consultivas de las Administraciones Públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, Revista de Administración Pública nº 130, enero-abril 1994, p. 132.

(16) Del Río Muñoz, Francisco: “Sobre la ley 8/1993, de 19 de octubre, de Creación del Consejo Consultivo de Andalucía” Revista Andaluza de Administración Pública nº 16, oct-nov-dic 1993, p. 24

órganos como condición de la objetividad e independencia de los mismos; por un lado, en relación a las funciones y en este sentido, destaca la potestad reglamentaria del Consejo consultivo, en cuanto que elabora su propio Reglamento de régimen interior; por otro lado, en relación al status de los miembros del Consejo, en cuanto a las causas que provocan el cese de los miembros y el severo régimen de incompatibilidades que poseen (17).

En mi opinión, es dudosa la independencia de un órgano, cuando está adscrito a un departamanto y por tanto, orgánicamente depende de él, aún cuando las Comunidades Autónomas que creen los órganos consultivos autonómicos adopten la decisión de cuidar la calidad e independencia en el funcionamiento de los mismos, exigencia que deduce Morillo-Velarde de un recto entendimiento de la STC 204/1992 (18).

V.- COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA.

1. *Su composición se regula en el art. 50 de LPGA: "estará formada por ocho Consejeros y su Presidente.", después menciona algunas condiciones para el ejercicio del cargo, que a continuación paso a comentar.*

2.- Condiciones para el ejercicio del cargo.

a.- Condición de aragonés.

Tanto para desempeñar el cargo de Consejero, como el de Presidente, la Ley requiere se posea en todo momento, la condición política de aragonés (art. 50 LPGA), condición que si se pierde, obviamente, será motivo de cese conforme al art. 52 LPGA.

b.- Condición de jurista.

Para ser Consejero, es necesaria la condición de jurista, "con al menos diez años de ejercicio profesional y con reconocido prestigio en el ejercicio

(17) Font i LLovet, Tomás: "Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva "Las Cortes Generales", vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.987, p. 1.204.

(18) Morillo-Velarde Perez, José Ignacio: "Acerca de los informes del Consejo de Estado establecidos en el art. 44 del Estatuto de Autonomía para Andalucía", Revista Andaluza de Administración Pública nº 16, oct-nov-dic 1993, p. 295.

de su profesión" (art. 50.2 LPGA), condición que será apreciada en los miembros que proponga el Gobierno para su nombramiento, por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón, conforme al art. 50.3 LPGA.

En el examen de esta condición, la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón, no debe conocer sobre la objetividad o neutralidad con que este futuro Consejero va a desempeñar su cargo, sino que debe limitarse a reconocer o negar el prestigio del jurista que ejerce su profesión, desde hace al menos diez años.

La Ley podía haber requerido sólo el reconocido prestigio en el ejercicio de la profesión, puesto que esta condición implica a su vez haber ejercido la profesión durante algunos años.

c.- Nombramiento y cese.

La propuesta de los Consejeros se hace por el Gobierno de Aragón conforme al art. 50.3 de LPGA, y el mismo, lleva a cabo el nombramiento de éstos y de su Presidente, mediante decreto. El nombramiento será por un plazo de tres años, según el art. 51.1 LPGA. Dentro de la enumeración de las causas que motivan el cese, recogidas en el art. 52, la LPGA admite la renovación del cargo.

Es éste un tema polémico. Resulta que la Comisión Jurídica Asesora de Aragón, estará compuesta por unos Consejeros que van a ser nombrados por un plazo de tres años, con posibilidad de ser renovados en el ejercicio de su cargo; ello puede plantear dificultades en garantizar los criterios de objetividad e independencia de los miembros de la Comisión y como consecuencia del propio órgano. Es posible que los Consejeros nombrados para tan corto plazo, pudiendo ver renovado su nombramiento, actúen con vistas a prolongar el ejercicio de su cargo, más, siendo que el periodo del ejercicio del mismo es inferior al de la legislatura y por tanto, pueden verse influenciados por ser el mismo Gobierno que les nombró, el que proponga su renovación. García Trevijano (19) al plantear el tema de la movilidad o inmovilidad de los miembros de los órganos consultivos, como condición para preservar la neutralidad de los mismos, estima deben cumplirse los siguientes requisitos: en primer lugar, el nombramiento debe ser por un plazo mínimo de tiempo sufi-

(19) García-Trevijano Garnica, Ernesto: "Las funciones consultivas de las Administraciones Públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas", Revista de Administración Pública nº 130, enero-abril 1994, p. 137.

ciente para que el Consejero pueda evitar toda influencia externa, en este sentido, considera oportuno el plazo superior a la legislatura; en segundo lugar, requiere la inamovilidad en el cargo durante ese plazo, salvo renuncia o enfermedad; y en tercer lugar, requiere que el nombramiento recaiga sobre personas que aporten distintos puntos de vista para evitar de esta forma, la creación de "órganos consultivos políticamente afines" deformando el verdadero sentido de los mismos. También Blanquer Criado (20), en la comparación de los órganos consultivos autonómicos con el Consejo de Estado, con el fin de examinar si son o no homologables, plantea que frente a la estabilidad en el cargo de los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado, sin límite de tiempo conforme al art. 7 de LOCE, que supone la garantía de independencia en sus deliberaciones, los miembros de los órganos consultivos autonómicos (catalán, canario, balear), son elegidos por un breve plazo y además con posibilidad de ser renovados en el cargo, con el agravante de poder plantearse la renovación durante el mismo periodo parlamentario. Con ánimo de resolver la cuestión, David Blanquer sugiere el nombramiento se haga por un plazo de siete años y sin posibilidad de renovar en el ejercicio del cargo a los miembros del órgano, a la vez propone que para asegurar una continuidad en los criterios jurídicos del órgano, se proceda a la renovación de los miembros por mitades o terceras partes.

d. Incompatibilidades.

Las incompatibilidades de los cargos de Presidente y Consejeros de la Comisión Jurídica Asesora, son el ejercicio de la carrera judicial o fiscal (art. 53.1 LPGA). La Ley, no establece más incompatibilidades, aunque en los párrafos siguientes se establecen algunos supuestos, donde los miembros o incluso la Comisión deberán abstenerse en la emisión del dictamen y en la votación.

Es éste, otro tema polémico. Frente al gran número de incompatibilidades que poseen los miembros del Consejo de Estado (las que con carácter general se establecen para los altos cargos de la Administración del Estado en la Ley Orgánica 13/1983 de 26 de diciembre), con el fin de garantizar la independencia del mismo, encontramos que en Aragón (de forma semejante a lo que ocurre en Cataluña), tan sólo se considera incompatible el ejercicio del cargo de Consejero, con la carrera judicial o fiscal. A mi juicio, se han redu-

(20) Blanquer Criado, David Vicente: "Consejo de Estado y Autonomías", ed. Tecnos, Madrid 1.994, p. 125.

cido en exceso, las incompatibilidades para el ejercicio del cargo de miembro de la Comisión Jurídica Asesora. Esta carencia de incompatibilidades, junto con el breve plazo que dura el nombramiento para el cargo, reduce sin duda, el grado de objetividad e independencia que pretende la LPGA y que al Tribunal Constitucional incita.

Por el contrario, García-Trevijano se muestra conforme a la participación de titulares de órganos activos de la Administración pública en estos órganos consultivos, consiguiendo de esta forma disponer de un mejor conocimiento de la realidad sobre la que va a emitir su juicio, a la vez que considera imprescindible "que nunca los titulares de los órganos activos que forman parte del órgano consultivo constituyan la mayoría, puesto que si así fuera se desnaturalizaría su función, produciéndose una evidente confusión órgano consultante-órgano consultivo" (21).

e.- Retribuciones.

Conforme al sistema de incompatibilidades y plazo para el ejercicio del cargo de Consejero y Presidente de la Comisión Jurídica Asesora por el que ha optado el legislador aragonés, el lógico que dichos miembros no perciban retribuciones periódicas por el desempeño de la función, sino indemnizaciones y dietas que se determinarán reglamentariamente, conforme al art. 54 LPGA.

VI.- COMPETENCIAS.

1.- Competencias de los órganos consultivos.

La competencia de un órgano consultivo, es fundamentalmente la emisión de dictámenes en Derecho, resolviendo las cuestiones planteadas por órganos activos de la Administración, en relación a determinados asuntos.

Junto a este tipo de órganos consultivos, encontramos los órganos *staff* que se caracterizan por su proximidad al órgano activo al que deben asesorar, siendo habitual que se inserten incluso dentro del mismo departamento. Estos órganos también se crean para asesorar jurídicamente a órganos admi-

(21) García-Trevijano Garnica, Ernesto: "Las funciones consultivas de las Administraciones Públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas", Revista de Administración Pública nº 130, enero-abril 1994, p. 137.

nistrativos activos, aunque evitan las solemnidades que caracterizan a los llamados órganos consultivos en sentido estricto, para que de esta forma, los órganos administrativos activos puedan adoptar decisiones rápidas, tras el asesoramiento del órgano staff.

2. Competencias de la Comisión Jurídica Asesora.

La LPGA dedica el Capítulo II del Título VI a la regulación de las competencias de la Comisión Jurídica Asesora; comienza por hacer referencia al ámbito de intervención de la misma, regula a continuación los supuestos que requieren informe preceptivo y los supuestos que requieren informe facultativo, y termina el Capítulo refiriéndose al contenido material de los dictámenes, al respeto del contenido de los dictámenes y los plazos para la emisión de los mismos.

a.- Es competencia de la Comisión emitir dictámenes en Derecho, sobre algunos asuntos o cuestiones planteadas por el Gobierno, la Administración aragonesa (art. 55.1 LPGA) y entidades locales aragonesas (art. 55.2 LPGA)

A.- La mayor polémica planteada en relación al tema de los órganos consultivos autonómicos, se origina por el desplazamiento que sufre el Consejo de Estado en su función consultiva, respecto de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

La petición de dictámen facultativo, no presenta ningún problema. No obstante, señalar que la Ley no prevé que este tipo de informes sean solicitados por las Corporaciones Locales, sino tan sólo por el Presidente y los Consejeros del Gobierno aragonés, o a iniciativa de la propia Comisión Jurídica Asesora, según el art. 57 LPGA. Este artículo propone como supuestos en los que se podrá solicitar dictámen facultativo: anteproyectos de ley; proyectos de reglamentos no ejecutivos; interposición de recursos de inconstitucionalidad o personación ante el Tribunal Constitucional o tribunales ordinarios, cuando se vean afectadas las competencias de la Comunidad Autónoma; convenios de colaboración con el Estado y convenios de gestión y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas; y en último lugar, incluye una cláusula que permite al Presidente y a los Consejeros del Gobierno de Aragón solicitar informe cuando lo crean conveniente. Comentar también en relación a la función recogida en el art. 57.1.c) LPGA, que posibilita un informe facultativo de la Comisión previo a la interposición de recursos de

inconstitucionalidad, supuesto que en el caso de la Ley catalana exige dictámen preceptivo y ello puede plantear cuestiones como ¿qué sucedería si la Asamblea Legislativa o el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma interpusiera un recurso de inconstitucionalidad sin haber consultado previamente?

Si el ordenamiento jurídico exige a algún órgano de la Administración pública de Aragón o de las entidades locales aragonesas, dictámen preceptivo para determinadas actuaciones, éstas, mientras no haya sido creado en la Comunidad Autónoma el correspondiente órgano consultivo, deberán dirigirse al Consejo de Estado, pero una vez creado el órgano autonómico, éste, si así lo indica la norma jurídica, será competente para desplazar al Consejo de Estado en estos informes, porque la remisión que hace el art. 107 C.E. en favor de la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado "no es ni puede ser una remisión incondicionada o ilimitada. Antes bien, es obvio que el contenido de esa Ley Orgánica está limitado por los principios y preceptos constitucionales y entre ellos -aspecto que aquí interesa-, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", según se recoge en el fundamento jurídico 3 de la STC 204/1992. De esta forma, deberemos acudir a resolver la competencia de un órgano u otro, con arreglo a las reglas competenciales que se desarrollan en el Título VIII de la Constitución y que se complementan en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

El asunto se complica, dado que el art. 149.1.18 C.E. considera competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, de forma que puede plantearse el trámite de la emisión del dictámen como una competencia exclusiva del Estado. El problema, debe tratarse de forma separada en función de las diferentes materias que requieren dictámen preceptivo. La STC 204/1992, se pronuncia en el Fundamento Jurídico 4 en este sentido: "La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico común (art.149.1.18 CE). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohes-

tarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa (arts. 147.2.c) y 148.1.1 CE). Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que se éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas.”

Según el art. 55.2 de LPGA., “...la Comisión Jurídica Asesora informará en los asuntos de competencia de las entidades locales aragonesas que requieran dictamen de un órgano consultivo”. Aquí volvemos a encontrar el conflicto Consejo de Estado-Comisión Jurídica Asesora. ¿Qué órgano consultivo informa en los asuntos de las Corporaciones Locales que requieran informe preceptivo? La Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado, debería haber previsto algo al respecto, pero no lo ha hecho. Hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas no tienen competencia para establecer ningún trámite del procedimiento administrativo común en relación a las Corporaciones Locales (art.149.1.18 CE.), de forma que debe ser una ley estatal la que establezca dicho requisito, así se deduce del Fundamento Jurídico 4 de la STC 204/1992, transcrito en el párrafo anterior, en el que se permite a las Comunidades Autónomas la creación de los órganos siempre que se ciñan a sus competencias.

B.- En cuanto al contenido material de los dictámenes, insisto en que tendrán únicamente contenido jurídico, sin que la Comisión pueda pronunciarse sobre aspectos de oportunidad, conveniencia o de cualquier otra índole. (ya ha sido comentado en el epígrafe 4.I.1.B.)

Los dictámenes serán vinculantes, cuando el ordenamiento jurídico así lo exprese, de forma, que los órganos administrativos activos quedan obligados en su decisión, al contenido del dictamen. También es posible que no sean vinculantes, en esta ocasión, los órganos decisores deberán mencionar al resolver si lo hacen de acuerdo o en desacuerdo con el dictamen (art. 59 LPGA).

El plazo máximo para la emisión del dictamen es de treinta días desde la solicitud; en ocasiones, el plazo es susceptible de ser reducido, así como de ser ampliado, según el art. 60 LPGA.

En relación al tema se cuestiona ¿qué sucede si la Comisión Jurídica Asesora no emite el dictamen en el plazo legalmente establecido? ¿puede omitirse el trámite y continuar el procedimiento?. Desde el primer momento, debe eliminarse la polémica cuando se trate de informes facultativos, donde no hay ninguna obligación para el órgano decisor de una espera indefinida después de solicitar el dictamen. El problema aparece obviamente, cuando el órgano decisor está obligado por una norma jurídica al trámite de solicitar el dictamen; podría pensarse en que basta para cumplir el requisito con solicitar el dictamen y esperar a que transcurra el plazo, entonces, cabría aplicar la técnica del silencio administrativo, como se ha hecho en las legislaciones canaria, balear y andaluza, conforme a las que transcurrido un plazo sin que se haya procedido a la emisión del dictamen, éste deberá entenderse favorable. No ha sido así en la legislación aragonesa, donde la LPGA no prevé nada acerca del incumplimiento de la obligación de asesoramiento por parte de la Comisión Jurídica Asesora. En mi opinión, carece de sentido que precisamente, el trámite del dictamen que se fundamenta entre otras razones, en conceder mayores garantías al ciudadano que actúa frente a la Administración pública, pueda ser incumplido y en su defecto, presumido como realizado, en virtud de la técnica del silencio administrativo, menoscabando las garantías del administrado.

b.- El art. 56 LPGA enumera unos supuestos en los que se requerirá dictamen preceptivo en cualquier caso:

A.- Proyectos de decretos legislativos.

B.- Proyectos y modificaciones de reglamentos ejecutivos.

Enumera otros supuestos en los que se requerirá dictamen de la Comisión Jurídica Asesora cuando el ordenamiento jurídico lo exija, antes de adoptar la resolución :

C.- Reclamaciones de indemnizaciones por daños y perjuicios.

D.- Acciones de nulidad y anulabilidad; y en supuestos de revisión de oficio.

E.- Interpretación, modificación, resolución y declaraciones de nulidad sobre concesiones y contratos administrativos.

F.- Modificación de planes, normas complementarias y subsidiarias y programas de actuación, donde se modifique la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan.

G.- Alteración de términos municipales

H.- Constitución, modificación y supresión de entidades municipales descentralizadas.

I.- Clausula residual: cualquier otra competencia de la Comunidad Autónoma, siempre que lo exija el ordenamiento jurídico.

Unicamente procedo a comentar algunas materias.

B.- *“Los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones”* (art. 56.1.b).

La Ley reguladora del Consejo de Estado, en el supuesto de los reglamentos establece: *“La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: tres.- Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”* (art. 22.3 LOCE).

El Tribunal Supremo, salvando algunas excepciones, es partidario de no exigir informe del Consejo de Estado cuando se trata de la actividad reglamentaria de la Administración autonómica. El Tribunal, ha elaborado una doble construcción dicotómica que expone Carballeira (22) diferenciando por un lado si se trata de reglamentos ejecutivos o de reglamentos independientes, solamente en el primer caso es preceptiva la intervención del Consejo de Estado; por otro lado, distingue según el origen de la competencia, cuando se trata de la ejecución de una ley estatal exige intervención del Consejo de Estado, pero si lo que desarrolla el reglamento es una ley autonómica, que se refiere a materias que están dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, entonces no requiere informe preceptivo del Consejo de Estado.

Si la ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hubiera considerado este trámite de información en el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Estado como norma del procedimiento administrativo común, hubiera debido incluir en la misma, la regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos que injustificadamente ha omitido. No ha sido así, y por tanto la Comunidad Autónoma de

(22) Carballeira Rivera, María Teresa: “La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas (STC 204/1992, de 26 noviembre)” Revista de Administración Pública nº 131, mayo-agosto 1993, p. 242.

Aragón, ha optado en la LPGA por exigir el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora, tanto si se trata de reglamentos que desarrollan leyes autonómicas, como si se trata de reglamentos que desarrollan leyes estatales, siempre que la ejecución de las materias sea competencia de las Comunidades autónomas

De nuevo, hay que tener presente el fundamento jurídico 4 de la STC 204/1992 (transcrito en el epígrafe 6,II,1,A), en el que se autoriza a las Comunidades Autónomas a crear sus propios órganos consultivos “equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias” dentro del ámbito de competencias de la Comunidad, por tanto aunque hablemos de un reglamento ejecutivo de una ley estatal, debemos suponer que se trata de una ejecución para la cual tiene competencia la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el reparto competencial que se lleva a cabo en la Constitución Española y en los propios Estatutos de Autonomía.

Respecto a los reglamentos o disposiciones de carácter general que no se dicten en ejecución de una Ley, es decir, los reglamentos independientes, la LPGA tan sólo prevé la emisión de dictamen facultativo.

C.- *“Las reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios”*.

En el párrafo segundo del art. 56 LPGA, se hace referencia a la competencia de la Comisión Jurídica Asesora para emitir dictámenes preceptivos en determinadas materias, cuando sea competente la Comunidad Autónoma para resolver definitivamente, la Ley no hace referencia a los expedientes tramitados en las Corporaciones Locales. Entre estas materias, se encuentra la resolución de expedientes de reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios.

El art. 149.1.18 CE. prevé el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas como competencia exclusiva del Estado. El legislador estatal ha dedicado los arts. 139 y siguientes de la LRJPA, a regular la responsabilidad de las Administraciones públicas; en estos artículos prevé dos procedimientos, uno general, otro abreviado, que han sido desarrollados por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en el que el art. 12 (y el 16 en cuanto que se remite al art. 12), determina que “... el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma ...”. La LOCE, ha previsto en su art. 22, trece la necesidad de consultar a la Comisión Permanente del Consejo de Estado cuando se trate de reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios que se formulen ante la Administra-

ción del Estado y nada dice acerca de las reclamaciones que se formulen ante el resto de las Administraciones públicas.

En la combinación de las dos normas jurídicas estatales, está implícito el requisito de la preceptividad del informe del órgano consultivo del Estado o de la Comunidad Autónoma para el caso de reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios formulados ante las Administraciones autonómicas, que recoge la Ley aragonesa.

Cabe resaltar la omisión del calificativo "supremo" cuando se refiere al órgano consultivo autonómico, de forma que pudiera entenderse cualquier órgano consultivo autonómico competente para emitir el dictamen; interpretación que sin duda sería errónea, por cuanto se está comparando el órgano consultivo autonómico con el supremo órgano consultivo del Estado, así, carece de sentido que en relación a las reclamaciones de indemnización por daños formuladas ante la Administración del Estado, haga falta la intervención del supremo órgano consultivo del Estado y cuando se formulen ante la Administración de la Comunidad Autónoma baste la de cualquier órgano consultivo.

Se ha constatado estadísticamente el gran número de expedientes de reclamación de indemnización por daños y perjuicios planteado ante las distintas Administraciones públicas. Con pretensiones de evitar la acumulación de trabajo en los órganos consultivos, la Ley de Creación del Consejo Consultivo de Andalucía ha previsto la preceptividad del dictamen del Consejo únicamente para las reclamaciones de indemnizaciones por daños cuando el importe de la indemnización reclamada sea superior a diez millones de pesetas. David Blanquer (23) menciona esta limitación como posible inconstitucionalidad de la Ley referida, en cuanto que esta limitación produce una indefensión a los ciudadanos que predendan reclamar por menores cantidades, ya que en estos casos probablemente, deberán acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa si quieren obtener la indemnización. El mencionado autor propone al legislador como solución prever la preceptividad del dictamen cuando la propuesta de resolución del instructor sea desfavorable al ciudadano, pero eso no evita sin embargo lesionar el interés general porque nadie va a recurrir aunque sea injusta la propuesta de resolución favorable.

(23) Blanquer Criado, David Vicente: "Consejo de Estado y Autonomías", ed. Tecnos, Madrid 1.994, p. 267. El autor resume estadísticamente las diferentes materias que requieren informe consultivo, advirtiendo un gran número de expedientes de responsabilidad patrimonial.

D.- "Las acciones por las que se reclame la nulidad o anulabilidad de los actos administrativos y en caso de revisión de oficio".

En el caso del ejercicio de la acción de nulidad o anulabilidad, así como cuando se lleve a cabo la revisión de oficio de un acto administrativo nulo de pleno derecho o anulable, los arts. 102 (párrafo 1 y 2) y 103 de la ley 30/1992 (LRJPA), exige dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere. En esta ocasión, el legislador estatal ha considerado las acciones de nulidad y los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos, parte del procedimiento administrativo común, y lo ha incorporado a la LRJPA, ha exigido dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo para el caso en que se haya creado en la Comunidad Autónoma. En consonancia con la normativa estatal, el legislador aragonés ha previsto que la Comunidad Autónoma de Aragón se haga cargo de la emisión de los dictámenes, cuando se trate de proceder a la declaración de nulidad o revisión de oficio de algún acto administrativo dictado por algún órgano de la Administración autonómica o incluso de alguna entidad local aragonesa, conforme al art. 55 LPGA.

Autores como García de Enterría, Parada Vazquez, Blanquer Criado, se muestran contrarios a admitir el procedimiento de revisión de oficio sin que intervenga el Consejo de Estado o la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; la potestad de revisión de oficio es considerada como una potestad cuasi-jurisdiccional (24) y la desconfianza que les producen los órganos consultivos autonómicos con respecto al Consejo de Estado, hace restar garantías al procedimiento.

Tampoco el Consejo de Estado aprueba sin objeciones, la posibilidad de actuación de los órganos consultivos autonómicos en el procedimiento de revisión de oficio, incorporada en la ley estatal 30/1992 y así lo manifiesta en el Dictamen de 21 de mayo de 1.992 en cuanto a la revisión de oficio de actos declarativos de derechos "los órganos consultivos autonómicos no deberían desplazar al Consejo de Estado, sin embargo es una reserva que solo las Comunidades Autónomas pueden hacerlo en su favor".

(24) Blanquer Criado, David Vicente: "Consejo de Estado y Autonomías", ed. Tecnos, Madrid 1.994, p. 125.

VII.- FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA.

1.- Organos de la Comisión Jurídica Asesora.

La Comisión Jurídica Asesora funciona en Pleno y en Comisión Permanente, según el art. 61 LPGA.

La Ley establece en los siguientes artículos las competencias del Presidente; establece también las competencias del Pleno que estará formado por el Presidente y todos los Consejeros, al que atribuye la emisión de dictámenes que se refieran a textos normativos y a la interposición de acciones ante el Tribunal Constitucional, así como la elaboración del anteproyecto de su presupuesto y una memoria anual de las actividades practicadas; y establece así mismo, las competencias de la Comisión Permanente que estará formada por el Presidente y cuatro Consejeros, como máximo, elegidos por mayoría de los miembros del Pleno, a la que asigna el resto de las funciones que corresponden a la Comisión Jurídica Asesora.

Se creará una Secretaría Permanente, al frente de la cual, se encontrará un letrado de la Asesoría Jurídica de la Comunidad Autónoma.

2.- Los Acuerdos.

A.- Para la validez de los dictámenes y acuerdos que se adopten por la Comisión Jurídica Asesora, se requiere la presencia al menos, “*de la mitad más uno de los miembros de la Comisión Jurídica Asesora*” (art.66.1 LPGA).

Conforme al art. 50 LPGA, los miembros de la Comisión Jurídica Asesora, son ocho Consejeros y el Presidente. El art. 66.1 de la Ley, no exige la mitad más uno de los Consejeros, sino de los miembros; en este caso, la mitad más uno es cinco y medio, deduzco que serán al menos seis los miembros que deban estar presentes para que el dictamen o acuerdo que vaya a adoptar el Pleno, adquiera validez.

B.- Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos de los asistentes y en caso de empate, decidirá el Presidente con su voto de calidad (art. 66.2 LPGA). La Ley aragonesa ha seguido el mismo criterio que la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado en este punto (art. 16.3 y 4 LOCE).

C.- El art. 66 LPGA, prevé la posibilidad de formular votos particulares de los miembros de la Comisión que se pronuncien en contra de la voluntad de la mayoría.

El voto particular es un instrumento que con frecuencia es utilizado en el funcionamiento de órganos colegiados. Dicho instrumento, permite dejar constancia de la voluntad discrepante de alguno de los miembros que componen el órgano, frente a la mayoría de sus miembros que obviamente están de acuerdo con el dictamen o acuerdo aprobado, y proporciona a su vez una mayor claridad y coherencia.

Cuando el órgano administrativo consultante solicita un dictamen no vinculante, el voto particular tiene gran interés, puesto que en él se aportan fundamentos y argumentos que han podido eludirse en el dictamen aprobado por la mayoría de los miembros del órgano consultivo. Sin embargo, cuando se trata de informes vinculantes, apenas tiene interés para el órgano consultante, ya que viene obligado a actuar conforme al contenido del dictamen aprobado por la mayoría del órgano, como afirma García-Trevijano “sin que pueda erigirse - a elección del órgano consultante - en sustituto del dictamen de la mayoría” (25).

3.- Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora.

El art. 68 LPGA contiene una remisión normativa para que a propuesta de la Comisión Jurídica Asesora, el Gobierno de Aragón apruebe el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión. Habrá que esperar a que se constituya la Comisión para que proponga el texto reglamentario, ya que la propuesta debe partir del seno del propio órgano.

4.- Medios para el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora.

El Gobierno de Aragón dotará a la Comisión Jurídica Asesora de los medios materiales necesarios para el funcionamiento de la misma, así como de los medios personales (art. 67 LPGA).

La provisión de puestos de trabajo se hará por concurso, cubriendo la plantilla de personal con funcionarios de la Comunidad Autónoma, salvo la Secretaría del Presidente que será de libre designación.

(25) García-Trevijano Garnica, Ernesto: “Las funciones consultivas de las Administraciones Públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, Revista de Administración Pública nº 130, enero-abril 1994, p. 134.

8.- CONCLUSIONES.

1. La Comunidad Autónoma de Aragón, en uso de su poder de autoorganización reconocido constitucional y estatutariamente, ha optado por crear su propio órgano consultivo, con el fin de solicitar al mismo, los informes que en la actualidad debía solicitar al Consejo de Estado, por ser éste un órgano consultivo que extiende sus funciones al ámbito de las Comunidades Autónomas cuando éstas, no hayan creado su órgano consultivo.

Probablemente, ello suponga por un lado, una mayor rapidez en la emisión de los dictámenes y a la par, una descarga en el trabajo pendiente del Consejo de Estado, por otro lado, es previsible que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad Autónoma de Aragón esté más en contacto que el Consejo de Estado, con el ordenamiento jurídico aragonés, y con la realidad y la práctica jurídica de dicha Comunidad Autónoma.

2. La condición que requiere el Tribunal Constitucional para respaldar constitucionalmente la creación de órganos consultivos autonómicos es que éstos tengan las mismas o parecidas características que el Consejo de Estado, funciones idénticas o semejantes, de forma que los órganos resulten equivalentes u homologables al Consejo de Estado.

La "identidad" de características de dos órganos es prácticamente imposible, sin embargo, junto a este término el Tribunal Constitucional menciona "semejantes", "parecidos", homologables", "equivalentes", que a mi juicio se cumplen en la Comisión Jurídica Asesora Aragonesa, en relación a su naturaleza jurídica, su composición aunque algo más reducida, sus competencias algo más restringidas y dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como su funcionamiento.

3. Lo que hay que conseguir en la realidad, pues no basta que se prevea en la Ley, es la neutralidad de los Consejeros y Presidente de la Comisión, para así cumplir el requisito de "objetividad e independencia" que necesita la Comisión para prestar su función de asesoramiento jurídico, así como la calidad en el resultado de su trabajo, para poderlo comparar con la objetividad e independencia del Consejo de Estado y la calidad de sus dictámenes, aunque este último parta de unas premisas, tal vez algo más ventajosas. Cuando a la condición del plazo para el ejercicio del cargo de Consejero se suma la posibilidad de renovación en el cargo, y la "inexigencia" de incompatibilidades, la objetividad en el plano teórico, deja mucho que desear.