

EL ÓRGANO CONSULTIVO SUPERIOR DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid)

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes históricos. III. El Consejo de Estado: composición y funciones. IV. Encuadre del Consejo del Estado en el modelo constitucional autonómico. V. El órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid: evolución en su denominación, composición y funciones: a) el Consejo Consultivo; b) La Comisión Jurídica Asesora.

I. Introducción.

Será objeto de este trabajo el análisis de la composición y funciones de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, definida legalmente como “*órgano colegiado superior consultivo*” de esta Administración¹ y sucesora del anterior Consejo Consultivo, con cuya creación por la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, la Comunidad de Madrid se dotó de su propio órgano consultivo a semejanza de otras comunidades autónomas.

Para empezar, se examinará el origen histórico y las actuales características del Consejo de Estado, en la medida en que representa el primitivo y supremo órgano consultivo de la Nación, inspirador de los posteriores órganos autonómicos con funciones de esta naturaleza, y cuya tarea esencial es garantizar la calidad jurídica de las disposiciones y actuaciones de la Administración Pública.

A continuación, veremos las repercusiones en este ámbito de la implantación del Estado autonómico, plasmadas en la creación por las comunidades autónomas de sus propios órganos consultivos que desempeñan, en su respectivo ámbito territorial, las funciones tradicionalmente atribuidas al Consejo de Estado. En este sentido, se ofrecerá

¹ Artículo 2 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

un panorama de la normativa reguladora de los consejos consultivos o comisiones jurídicas asesoras creados por las comunidades autónomas.

Finalmente, nos detendremos en la evolución experimentada en esta materia por la Comunidad de Madrid, desde el inicial Consejo Consultivo hasta la actual Comisión Jurídica Asesora, examinando la evolución en la composición y funciones de estos órganos desde su creación hasta las últimas novedades introducidas por la reciente Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de Medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid.

II. Antecedentes históricos.

El origen histórico del Consejo de Estado se remonta al siglo XVI. Fundado en 1526 por Carlos V, se buscaba crear un órgano que se ocupara de los asuntos que afectaban a la Monarquía, especialmente en materia de política exterior, superando las limitaciones territoriales y temáticas de los Consejos de Castilla, de Aragón, de Indias, de Hacienda, o de las Órdenes, implantados durante la época de los Reyes Católicos.

Los Austrias mayores (Carlos V y Felipe II) configuraron el Consejo de Estado, compuesto por nobles y prelados de alto rango, como el órgano consultivo central de todo el sistema político imperial, decayendo, sin embargo, su autoridad con los Austrias menores (Felipe III, Felipe IV y Carlos II) por la creciente influencia de sus validos.

Esta tendencia se acentuó con el advenimiento de los Borbones, pues la aparición de los secretarios de Estado o ministros de la Corona hizo que el Consejo de Estado y los demás consejos perdieran influencia, principalmente a partir del reinado de Carlos III con la creación de la Junta Suprema del Estado, antecedente del moderno Consejo de Ministros.

Durante la etapa del constitucionalismo liberal se recuperó la influencia del Consejo de Estado, dotándosele de una doble función, consultiva y jurisdiccional. Así, en 1834 se suprimieron definitivamente los viejos Consejos de Castilla, de Indias, de Hacienda y de Guerra. Y en 1845 quedó claramente perfilada la doble naturaleza, consultiva y jurisdiccional del entonces denominado Consejo Real: junto a las secciones consultivas, que correspondían a los ministerios, había una Sección de lo Contencioso que actuaba como un verdadero tribunal, con audiencia pública de las partes.

En 1858, bajo el gobierno de O'Donnell, se recuperó la denominación de Consejo de Estado y comenzó la comúnmente calificada como “*edad de oro*” de este órgano, tanto por la importancia de las materias sometidas a su consulta como por la doctrina creada en materia administrativa. Durante esta etapa se aprobó la primera Ley orgánica del Consejo de Estado (1860), que lo definía como el “*cuerpo supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de gobernación y de administración y en los contencioso-administrativos de la Península y Ultramar*”. No obstante, la función jurisdiccional comenzó a distanciarse del Consejo de Estado a raíz de la denominada Ley Santamaría de Paredes, de 13 de septiembre de 1888, que transformó la jurisdicción retenida en delegada, atribuyendo lo contencioso-administrativo a un tribunal especial, aunque todavía formalmente encuadrado en el propio Consejo. Este sería el primer paso hacia la judicialización del control de la actuación administrativa.

Ya en el siglo XX, la Ley Maura de 5 de abril de 1904 privó definitivamente al Consejo de Estado de las funciones judiciales, que se trasladaron al Tribunal Supremo (Sala Tercera).

Por tanto, frente a lo que acontece en países como Francia e Italia, donde el *Conseil d'État* y el *Consiglio di Stato* se configuran como órganos gubernamentales que actúan a la vez como asesores jurídicos del poder ejecutivo y como tribunales supremos de justicia administrativa, nuestro Consejo de Estado ejerce en la actualidad funciones estrictamente consultivas, y a ello se refiere el artículo 107 de la Constitución al definirlo específicamente como “*supremo órgano consultivo del Gobierno*”.

III. El Consejo de Estado: composición y funciones.

De acuerdo con el artículo 107 de la Constitución, “*el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia*”. Con la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE, en adelante), se da cumplimiento a este mandato regulador, complementado posteriormente con el Real Decreto 1674/1980, 18 julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

En la composición del Consejo de Estado, que actúa en Pleno o en Comisión Permanente en función del calado de los asuntos sometidos a su consideración, pueden distinguirse varios tipos de consejeros (arts. 7 a 9 de la LOCE):

- a) Permanentes: nombrados por real decreto sin límite de tiempo e inamovibles, en número igual al de las secciones del Consejo (actualmente ocho), entre ministros, presidentes de comunidades autónomas, académicos, profesores universitarios, ex gobernadores del Banco de España, entre otros).
- b) Natos: conservan su condición mientras ostenten el cargo que haya determinado su nombramiento. Entre ellos puede mencionarse al director de la Real Academia Española, al Fiscal General del Estado, al Presidente del Consejo Económico y Social y al Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Además, la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LOCE, creó la categoría del consejero nato con carácter vitalicio, para incorporar a los ex Presidentes del Gobierno en caso de que lo soliciten.
- c) Electivos: nombrados por real decreto en número de diez, por un periodo de cuatro años entre quienes hayan desempeñado los cargos de diputado o senador de las Cortes Generales, magistrado del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, ministro o secretario de Estado o Presidente del Tribunal de Cuentas, entre otros.

De entre los diez consejeros electivos de Estado, habrá dos designados entre quienes hayan desempeñado el cargo de presidente del consejo ejecutivo de comunidad autónoma por un período mínimo de ocho años, y cuyo mandato en el Consejo de Estado se extenderá ocho años.

Mención especial merece la figura del Presidente del Consejo de Estado, de quien se indica que *“será nombrado libremente por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado”* (art. 6.1 de la LOCE).

El Tribunal Supremo se ha pronunciado recientemente sobre los requisitos que ha de reunir el Presidente del Consejo de Estado en la Sentencia 1611/2023, de 30 de noviembre (rec. 918/2022), señalando lo siguiente (F. 4):

“El tenor literal del artículo sexto es cristalino: son dos las condiciones que debe reunir quien asuma la presidencia de este órgano. No hay excepción, ni matización, ni preferencia de la una sobre la otra. Y la razón de ser de ambas es distinta pero concurrente: asegurar que quien esté al frente del Consejo de Estado reúna la doble cualificación que quiere el legislador. Es decir, prestigio jurídico y conocimiento experto de los asuntos de Estado. La primera condición se explica porque la función consultiva que desempeña el Consejo de Estado para el Gobierno se hace en Derecho, es esencialmente jurídica, de manera que interesa que su Presidente posea el reconocimiento profesional de la comunidad de los juristas. La segunda condición obedece a la relevancia política y pública de las cuestiones sobre las que debe informar el Consejo de Estado y del peso que tienen sus dictámenes, así como de la circunstancia de que el destinatario primero y preferente de ellos es el Gobierno, tal como dice el artículo 107 de la Constitución.

Son estos requisitos relacionados, pero diferentes e imprescindibles uno y otro, y el cuidado en cumplir cada uno por separado hace que ambos se proyecten hacia el objetivo perseguido por la Ley Orgánica de excelencia en la labor consultiva”.

Considerando que el Real Decreto 926/2022, de 31 de octubre, por el que se nombra Presidenta del Consejo de Estado a doña Magdalena Valerio Cordero (BOE 1 noviembre 2022), incumplía el requisito de recaer sobre un “*jurista de reconocido prestigio*”, entendido éste como la “*pública estima*” o “*apreciación ajena*” obtenida en el ejercicio de una profesión jurídica, el Tribunal Supremo anuló dicho nombramiento.

Finalmente, en la composición de este órgano hay mencionar al Secretario General, nombrado por real decreto entre los Letrados Mayores a propuesta de la Comisión Permanente aprobada por el Pleno.

Entre las competencias del Consejo de Estado deben distinguirse los supuestos en los que su dictamen es preceptivo –ya sea en Pleno o en Comisión Permanente- de aquellos otros de carácter facultativo, en los que pueden solicitarle dictamen sobre cualquier asunto si lo estimen conveniente el Presidente del Gobierno, un ministro, o bien los presidentes de las comunidades autónomas.

Así, el Consejo de Estado en Pleno debe ser consultado sobre los anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado; anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo; proyectos de decretos legislativos; dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte; problemas jurídicos que susciten la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales; reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional; anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del propio Consejo de Estado; transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la hacienda pública y sometimiento a arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos; separación de consejeros permanentes; asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión, y sobre todo asunto en que, por precepto expreso de una ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno (art. 21 de la LOCE).

Son también preceptivos los dictámenes de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales previa a la suscripción de un tratado o convenio internacional; disposiciones reglamentarias dictadas en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo; reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones; anteproyectos de ley orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las comunidades autónomas; control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las comunidades autónomas; impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso; conflictos de atribuciones entre departamentos ministeriales; diversos tipos de recursos administrativos, así como la revisión de oficio de disposiciones administrativas y de actos administrativos, en los supuestos previstos por las leyes; nulidad, interpretación y resolución de los contratos o concesiones administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en

todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado; reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado; concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito; concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal; asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del propio Consejo de Estado; y, en general, todo asunto en que por precepto expreso de una ley haya de consultarse al Consejo de Estado pero no se exija que deba ser en Pleno (art. 22 de la LOCE).

Junto a esta función tradicional de emisión de dictámenes, el Consejo de Estado vio revisadas sus competencias en virtud de la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre: siguiendo la estela de instituciones homólogas en otros países, se le faculta para realizar labores de estudio e informe y elaborar textos por encargo del Gobierno que puedan servir como base para proyectos legislativos, encomendando estas tareas a una Comisión de Estudios.

Antes de terminar con las competencias del Consejo de Estado cabe añadir que la redacción original del artículo 23 de la LOCE dio pie a un recurso de inconstitucionalidad en cuya resolución el Tribunal Constitucional aclaró los cometidos del Consejo de Estado en el vigente modelo constitucional de distribución territorial del poder, aspecto que será examinado en el siguiente apartado.

IV. Encuadre del Consejo de Estado en el modelo constitucional autonómico.

La redacción original de la LOCE suscitó algunos interrogantes a medida que se implantaba y desarrollaba el modelo de Estado autonómico previsto en el Texto Fundamental.

Así, la cuestión de si el Consejo de Estado podía actuar como órgano consultivo de las comunidades autónomas, incluso emitiendo dictámenes preceptivos, se resolvió afirmativamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, en los siguientes términos (F. 37):

“(...) el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa. Es, por el contrario, conforme al art. 107 C.E. y al art. 1.1. de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (L.O.C.E.), un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con

autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia (art. 1.2 L.O.C.E.).

El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 de la C.E., que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición [arts. 7 y 9 h) L.O.C.E.] y de sus funciones consultivas, que se extienden también a las Comunidades Autónomas, según prevén explícitamente en el diseño competencial a que se remite la Norma fundamental, realizado por los arts. 20 a 23 de la L.O.C.E.”

Profundizó en esta cuestión la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, al reconocer que el Consejo de Estado puede intervenir consultivamente en relación con las disposiciones y actuaciones de las comunidades autónomas en los siguientes términos (F. 2):

“ (...) que el art. 107 C.E. no contemple expresamente sino la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación, no quiere decir que ese órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el alcance de su intervención consultiva. En realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa, 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 Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las Leyes dispongan, conforme a la Constitución.

Así, no solo es pacífica la posibilidad, legalmente prevista en el párrafo primero del mismo art. 23 de la L.O.C.E., de que las Comunidades Autónomas soliciten dictamen del Consejo de Estado cuando lo estimen conveniente. También se prevé, por ejemplo, en la legislación vigente la intervención preceptiva del Consejo de Estado en procedimientos o actuaciones de la Administración

Local (arts. 13.1 y 48 de la Ley de Bases del Régimen Local, entre otros varios preceptos legales) e incluso algún Estatuto de Autonomía ha previsto expresamente su informe preceptivo en determinadas actuaciones de la propia Comunidad Autónoma (art. 44 del Estatuto de Andalucía). Dicho en otros términos, el art. 107 C.E. no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea el órgano superior consultivo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas Administraciones, pero tampoco impide que desempeñe esa función, incluso emitiendo dictámenes con carácter preceptivo, en su caso.

De esta manera, el Consejo de Estado puede ejercer esa función de órgano consultivo con relevancia constitucional «al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece», a que nos referíamos en la STC 56/1990 (fundamento jurídico 37). Y ello sin merma del principio de autonomía sancionado por los arts. 2 y 137 C.E., puesto que, según subraya esa Sentencia, «no forma parte de la Administración activa», sino que es «un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia». Su actuación no supone, pues, dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, y ello, aunque se trate de un órgano centralizado, con competencia sobre todo el territorio nacional. Por otra parte, tampoco puede estimarse que cualquier intervención del Consejo de Estado en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas esté excluida a contrario sensu el art. 153 C.E., que regula el control externo de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Por último, el mero hecho de que se prevea la consulta preceptiva al Consejo de Estado en relación con determinadas actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas 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 C.E.). (...) esto no puede decirse nunca de la intervención del Consejo de Estado, que permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino, como se ha dicho, un órgano dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho”.

Aceptada en los términos expuestos la posible actuación del Consejo de Estado como órgano consultivo de las comunidades autónomas, incluso emitiendo dictámenes preceptivos, se planteó la duda de si dicha intervención podía venir establecida en una ley del Estado, más concretamente en la LOCE, y con la amplitud fijada en la redacción original del párrafo segundo de su artículo 23.

En efecto, el original artículo 23 de la LOCE, tras indicar que *“las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente”*, aludía al carácter preceptivo de ese dictamen *“para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes”*.

A este propósito, la misma Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, declaró (F.3) que *“el último inciso del art. 107 C.E. establece una reserva de la Ley Orgánica para la determinación de las competencias del Consejo de Estado, pero no es una norma atributiva de competencias materiales del Estado, de modo que no altera ni permite alterar el régimen de competencias que se deduce del Título VIII de la Constitución. La Ley Orgánica que lo desarrolla debe atenerse al mismo y a las normas del bloque de la constitucionalidad correlativas. (...) De ahí que (...) sea preciso acudir a las reglas competenciales que prescriben el Título VIII y los Estatutos de Autonomía que lo desarrollan y complementan”*.

Partiendo de tales premisas, este pronunciamiento estableció la siguiente doctrina (F. 4 y 5):

“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. (...) 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 de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.). Sin

embargo, esta garantía procedimental debe cohererarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 C.E.), 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 C.E.]. 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 éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas.

5. (...) si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 C.E.), crea un órgano superior consultivo semejante, (...) puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la L.O.C.E. atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153.b), en relación con el 150.2 de la C.E.

(...) 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. El legislador estatal también lo ha entendido así, al menos en algunas ocasiones expresas, ya que el art. 13.1 de la Ley de Bases del Régimen Local requiere alternativamente, para el supuesto que contempla, «dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere», mientras que el art. 114.3 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local exige también, para otro supuesto distinto, el preceptivo dictamen «del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, si existiere, o en su defecto, del Consejo de Estado». También la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en sus arts. 102 y 103 requiere, a efectos de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables y como garantía esencial del

respectivo procedimiento, dictamen «del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere.»

En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no solo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.

En suma, el Tribunal Constitucional acepta que las comunidades autónomas creen sus propios órganos consultivos, cuya actuación sustituirá a la del Consejo de Estado dentro de la esfera de competencias autonómicas siempre que sus criterios de organización y funcionamiento permitan equipararlo con el Consejo de Estado en cuanto a su “*independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica*”. Y, admitiendo esta sustitución, la intervención del órgano consultivo autonómico será preceptiva cuando así lo determinen las leyes aplicables, ya sean estatales o autonómicas.

Finalmente, la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, reformó la LOCE de tal manera que aquel artículo 23 -que pasó a reenumerarse como 24- acoge en su segundo párrafo la doctrina constitucional expuesta, señalando que “*el dictamen [del Consejo de Estado] será preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano*

consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes”.

En paralelo, ha de reseñarse que la competencia de las comunidades autónomas para organizar su propia administración consultiva, en cuanto a la posibilidad de articular órganos específicos encargados de garantizar el interés general y la legalidad objetiva de su actuación, quedó reflejada en la modificación introducida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Esta ley introdujo la disposición adicional 17ª en aquella LRJ-PAC, con carácter básico y el siguiente tenor:

“1. Para el ejercicio de la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva las Comunidades Autónomas, los Entes Forales se organizarán conforme a lo establecido en esta disposición.

2. La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios jurídicos de esta última.

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

3. La presente disposición tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.18.ª de la Constitución”.

Al amparo de esta normativa, la mayoría de las comunidades autónomas han creado sus propios órganos consultivos.

Se ofrece a continuación una relación de las disposiciones vigentes dictadas con ese objeto, ordenada alfabéticamente en función de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas, excepto la normativa reguladora del órgano superior consultivo de la Comunidad de Madrid que será analizada en profundidad más adelante.

DENOMINACIÓN	NORMATIVA REGULADORA
Consejo Consultivo de Andalucía	-Ley 8/1993, de 19 de octubre -Decreto 89/1994, de 19 de abril
Consejo Consultivo de Aragón	-Ley 1/2009, de 30 de marzo -Decreto 148/2010, de 7 de septiembre
Consejo Consultivo de Canarias	-Ley 5/2002, de 3 de junio -Decreto 181/2005, de 26 de julio
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	-Ley 11/2003, de 25 de septiembre -Acuerdo de 27 de junio de 1996, de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento
Consejo Consultivo de Castilla y León	-Ley 1/2002, de 9 de abril -Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento

Comisión Jurídica Asesora de Cataluña	-Ley 5/2005, de 2 de mayo -Decreto 69/2006, de 11 de abril
Consejo de Navarra	-Ley Foral 8/2016, de 9 de junio -Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero
Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana	-Ley 10/1994, de 19 de diciembre -Decreto 37/2019, de 15 de marzo
Comisión Jurídica de Extremadura	-Ley 2/2021, de 21 de mayo (D. Ad. 1ª) -Decreto 146/2004, de 28 de septiembre
Consejo Consultivo de Galicia	-Ley 3/2014, de 24 de abril -Decreto 91/2015, de 18 de junio
Consejo Consultivo de Islas Baleares	-Ley 5/2010, de 16 de junio -Decreto 38/2020, de 28 de diciembre
Consejo Consultivo de La Rioja	-Ley 3/2001, de 31 de mayo -Decreto 8/2002, de 24 de enero

Comisión Jurídica Asesora del País Vasco	-Ley 9/2004, de 24 de noviembre. -Decreto 167/2006, de 12 de septiembre
Consejo Consultivo del Principado de Asturias	-Ley 1/2004, de 21 de octubre
Consejo Jurídico Consultivo de la Región de Murcia	-Ley 2/1997, de 19 de mayo -Decreto 15/1998, de 2 de abril

En el momento de escribir estas líneas únicamente carece de órgano consultivo propio la Comunidad Autónoma de Cantabria, aunque está expresamente previsto en su Estatuto de Autonomía (art. 38), si bien con la particularidad de exigir que la ley reguladora del “Consejo Jurídico Consultivo” sea aprobada en el Parlamento regional por mayoría de tres quintos.

V. El órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid: evolución en su denominación, composición y funciones.

Dos han sido los órganos superiores consultivos establecidos sucesivamente en el seno de la Comunidad de Madrid: el Consejo Consultivo (años 2008 a 2015) y la actual Comisión Jurídica Asesora. Se examinará a continuación las vicisitudes atravesadas por tales órganos.

A) El Consejo Consultivo.

Al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 26.1º.1 del Estatuto de Autonomía), se aprobó la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (Ley 6/2007, en adelante), al que se

definía como el superior órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes de la misma, atribuyéndole legalmente autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar su independencia y objetividad (art. 1).

Con esta disposición, la Comunidad de Madrid se sumaba al conjunto de comunidades autónomas que habían optado por crear su propio órgano consultivo, siendo, de hecho, una de las últimas en adoptar esta decisión.

Las funciones desarrolladas por el Consejo Consultivo atravesaron dos etapas bien diferenciadas hasta su extinción el 31 de diciembre de 2015 -fecha en la que entró en vigor la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo (Disp. Final tercera)-, cuyas notas fundamentales se exponen a continuación:

- En una primera etapa, que abarca los años 2008 a 2014, el Consejo Consultivo desempeñó funciones equiparables en líneas generales a las del Consejo de Estado dentro de la esfera autonómica madrileña.
- Sin embargo, a lo largo de 2015, su último año de actividad, conjugó dichas tareas con otras relativas a la tramitación y resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en lo sucesivo, Ley 19/2013).

En este sentido, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (Ley 4/2014, en lo sucesivo), invocando en su Exposición de Motivos *“la necesidad de optimización y contención del gasto que permitan cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria”*, prescindió de crear un organismo equiparable al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y optó por encomendar al Consejo Consultivo la tramitación y resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública en el ámbito autonómico, así como el ejercicio de competencias sancionadoras frente a las infracciones cometidas en materia de buen gobierno por los altos cargos de la Comunidad de Madrid, introduciendo, a tal efecto, el Título IV de la Ley 6/2007 (arts. 20 a 22) bajo

la rúbrica “*Del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno*”².

Este segundo ámbito competencial fue revisado por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo (Ley 7/2015, en adelante), de tal manera que tanto la resolución de las reclamaciones de acceso a la información como la incoación, instrucción y propuesta de resolución de los expedientes sancionadores frente a infracciones en materia de buen gobierno cometidas por altos cargos se atribuyeron al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid a partir del 31 de diciembre de 2015³.

En lo que atañe a la composición del primer órgano consultivo autonómico madrileño pueden distinguirse varias etapas.

² Adicionalmente, a la Consejería competente en materia de calidad de los servicios a los ciudadanos se le atribuyó el ejercicio de otras funciones contempladas en la Ley 19/2013, como promover la transparencia de la actividad pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad (art. 6 de la Ley 4/2014).

En la actualidad dichas tareas incumben a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), que ejerce las funciones atribuidas a la “Oficina de Coordinación de la Transparencia” por el artículo 28.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), sin perjuicio de las competencias del “Consejo de Transparencia y Protección de Datos”, regulado en el Título V de la citada Ley 10/2019 (redactado por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de Medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid).

³ La Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, ratificó dicha atribución competencial a favor del Tribunal Administrativo de Contratación de la Comunidad de Madrid en lo concerniente a la incoación, instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Título II de la Ley 19/2013, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid, modificando a tal efecto el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, y derogando los arts. 6 y 7 de la Ley 7/2015 que asignaba al citado Tribunal tales competencias “*de forma transitoria*” (ex E.M.).

Originalmente, el Pleno del Consejo Consultivo estaba constituido por el Presidente, entre seis y diez consejeros permanentes, los consejeros electivos y el Secretario General, que actuaba con voz pero sin voto; en la composición de la Comisión se prescindía de los consejeros permanentes, mientras que el Abogado General de la Comunidad de Madrid podía asistir, con voz pero sin voto, a cualesquiera reuniones.

Mediante decreto del Consejo de Gobierno y por un periodo de seis años, renovable una sola vez, podía ser designado Presidente del Consejo Consultivo o consejero electivo todo jurista con quince años de experiencia, así como personas que hubieran desempeñado determinados cargos: Presidente de la Asamblea de Madrid, consejeros y viceconsejeros del Gobierno autonómico, Alcalde de Madrid y cualquier alto cargo de la Administración General del Estado con categoría mínima de subsecretario.

Por su parte, podían ser consejeros permanentes los ex presidentes de la Comunidad de Madrid, solicitando su incorporación al Consejo Consultivo en cualquier momento y con carácter vitalicio, previa declaración de no estar incurso en causa de incompatibilidad.

El desempeño de estos cargos era incompatible con todo empleo o cargo en la Administración pública, en situación de servicio activo, salvo los de carácter docente, así como con el desempeño de cargos públicos de representación popular.

El Secretario General del Consejo Consultivo era elegido por el Pleno a propuesta del Presidente, entre personas que reunieran las condiciones exigidas para los consejeros electivos o entre los letrados del Consejo Consultivo, procediéndose a su elección cada vez que cambiaba el Presidente.

En materia de retribuciones, se establecía legalmente que el Presidente percibiría las retribuciones previstas para los vicepresidentes de la Comunidad de Madrid, mientras que a los consejeros les correspondían las retribuciones propias de un consejero del Gobierno autonómico y al Secretario General las de un viceconsejero.

En todo caso, el cese de los miembros del Consejo Consultivo debía acordarse por decreto del Consejo de Gobierno.

Aunque la Ley 6/2007 entró en vigor el 1 de enero de 2008, la solicitud de dictámenes al Consejo Consultivo solo pudo efectuarse transcurridos tres meses desde la

entrada en vigor del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo (disp. transitoria única de Ley 6/2007), norma que fue aprobada mediante el Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, y cuya eficacia comenzó el 1 de junio de 2008, de tal manera que el Consejo Consultivo actuó con plenitud de funciones a partir del 1 de septiembre de aquel año.

De acuerdo con el Decreto 26/2008, los letrados del Consejo Consultivo eran nombrados, por el procedimiento de libre designación y mediante resolución de su Presidente, de entre los miembros de los cuerpos de Letrados de la Comunidad de Madrid, Letrados del Consejo de Estado, Abogados del Estado, Letrados de la Asamblea de Madrid, Letrados de las Cortes Generales y miembros de la Carrera Judicial y Fiscal. A los letrados les correspondía, esencialmente, estudiar, preparar y redactar los proyectos de dictamen, asistiendo a las reuniones del Pleno y de la Comisión Permanente para el despacho de los asuntos de los que fueran ponentes.

El Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo no se adaptó formalmente al incremento de funciones de este órgano en materia de transparencia y buen gobierno en el año 2015, siendo finalmente derogado por la Ley 7/2015.

B) La Comisión Jurídica Asesora.

La composición de la Comisión Jurídica Asesora, creada por la Ley 7/2015⁴, presenta un carácter más austero que el Consejo Consultivo, pues, como señala su Exposición de Motivos, “[c]on el objetivo de aunar las necesidades de racionalización de la Administración con la agilidad y eficacia que supone la conservación de estas funciones en el ámbito de la propia Administración de la Comunidad de Madrid, las funciones que hasta ahora desarrolla el Consejo Consultivo pasarán a desarrollarse por órganos o instituciones integrados dentro de la estructura Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Así, la función consultiva se ejercerá por los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid mediante la creación de una Comisión Jurídica Asesora (...) dotándola de las

⁴ El desafortunado título de la Ley 7/2015 alude exclusivamente a la “supresión del Consejo Consultivo” sin mencionar en absoluto la creación de la Comisión Jurídica Asesora, con lo que se aparta de las directrices de técnica normativa más evidentes.

características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, como exige la STC 204/1992, de 26 de noviembre”.

De acuerdo con este nuevo paradigma, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se compone de un Presidente y entre ocho y doce vocales⁵ nombrados mediante concurso por decreto del Consejo de Gobierno, originalmente entre Letrados de la Comunidad de Madrid con más de diez años de antigüedad, adscritos a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Interesa destacar que, en virtud de las modificaciones introducidas por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 16/2023), a partir del 30 de diciembre de 2023 se admite excepcionalmente que por decreto del Consejo de Gobierno se amplíen las Administraciones de procedencia y los cuerpos de funcionarios entre los que serán nombrados los letrados vocales de la Comisión Jurídica Asesora. En este caso deberá de tratarse igualmente de funcionarios de carrera, pertenecientes a los cuerpos de Letrados del Consejo de Estado o de otros consejos consultivos, Abogados del Estado o letrados de la Administración general de otras comunidades autónomas, Letrados de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y miembros de la Carrera Judicial y Fiscal. Para su nombramiento como letrados vocales se exigen diez años de antigüedad y superar el correspondiente concurso (art. 3.2 de la Ley 7/2015).

Además, con la Ley 16/2023 se ha creado la figura del vocal electivo, cargo para el que pueden ser nombrados por decreto del Consejo de Gobierno, en número no superior a cinco, personas de reconocida competencia y prestigio en el ámbito público o privado. Los vocales electivos asistirán a las sesiones del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en calidad de expertos, actuando con voz pero sin voto y únicamente tendrán derecho

⁵ En el momento de escribir estas líneas, la Comisión Jurídica Asesora se compone de diez letrados vocales de acuerdo con su página web.

como retribución a los abonos que se fijen por la asistencia efectiva a las sesiones del Pleno (art. 3 bis de la Ley 7/2015).

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 16/2023, los vocales electivos *“no tendrán la condición de miembros del órgano colegiado, pero (...) podrán acudir en calidad de expertos, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno”*. La cuestión de la adscripción de los vocales electivos a la Comisión Jurídica Asesora, a nuestro juicio, merecería haber quedado reflejada expresamente en el articulado de la Ley 7/2015.

Adicionalmente, la designación del Presidente de la Comisión Jurídica Asesora ha experimentado ciertos cambios a raíz de la Ley 16/2023, pues se aclara que su nombramiento recaerá *“preferentemente”* sobre los letrados vocales y a propuesta de estos –única posibilidad legal hasta el 30 de diciembre de 2023-, pero también se admiten para este cargo actualmente a *“juristas de reconocida competencia que cuenten con una experiencia y desempeño efectivo, durante al menos diez años, en cargo, función o actividad profesional relacionados específicamente con aquellas especialidades de derecho público relacionadas con las actividades de la Comisión Jurídica Asesora”* (art. 3.3 de la Ley 7/2015).

Para terminar, procede señalar que la Comisión Jurídica Asesora ha desarrollado desde su creación las funciones estrictamente consultivas descritas en el artículo 5 de la Ley 7/2015 respecto de la actividad de la Administración General de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes de la misma, así como de las entidades locales y las universidades públicas de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, la Comisión ha de ser consultada en todos aquellos asuntos en los que resulte legalmente preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, sin perjuicio de la posibilidad de someter a consulta del Consejo de Estado los asuntos considerados por el Consejo de Gobierno de especial trascendencia o repercusión.

En todo caso, la consulta es preceptiva en relación con los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; los proyectos de decretos legislativos, los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones; los convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas; las transacciones judiciales o

extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Comunidad de Madrid así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten sobre los mismos; y los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre (i) reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada, (ii) revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes, (iii) recursos extraordinarios de revisión, (iv) aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público, (v) interpretación, nulidad y extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario y (vi) la creación o supresión de municipios y la alteración de términos municipales.

En esta relación de asuntos de preceptivo examen por la Comisión Jurídica Asesora llama la atención el silencio respecto de los anteproyectos de leyes, que sí están sujetos a informe del Consejo de Estado cuando hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo (art. 21.2 de la LOCE).

Como es lógico, al margen de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia podrán recabar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión (art. 5.4 de la Ley 7/2015).

No podemos concluir sin hacer una breve referencia al Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que desarrolla un conjunto de aspectos relativos a su composición, a la solicitud y remisión de las consultas y a la aprobación de los dictámenes y memorias de actividad, norma reglamentaria que deberá adaptarse a los cambios introducidos en la composición de la Comisión por la Ley 16/2023.

Para concluir y ciñéndonos a los cuatro últimos ejercicios disponibles, de acuerdo con las memorias de actividad de los años 2019, 2020, 2021 y 2022 -última publicada en su página web-, la Comisión Jurídica Asesora ha emitido anualmente un total de 567, 591,

681 y 791 dictámenes respectivamente, lo que da pie a subrayar el considerable aumento de asuntos sometidos a su examen en los dos últimos años.

Abril de 2024.