

Actividad materialmente administrativa de los Parlamentos y Dictamen del Consejo de Estado o de sus homólogos autonómicos

A propósito de la STS de 7 de marzo de 2012, recaída en el recurso de casación núm. 1146/2009

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.—II. SU FALTA DE TRATAMIENTO POR LA DOCTRINA Y DE ANÁLISIS POR LA JURISPRUDENCIA HASTA LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 7 DE MARZO DE 2012.—2.1. Actividad materialmente administrativa de los Parlamentos e invasión del Derecho administrativo.—2.2. La intervención del Consejo de Estado y homólogos autonómicos como garantía procedimental.—2.3. ¿Es extensible esa garantía a la actividad de las Administraciones parlamentarias o lo impide su autonomía?—2.4. La autonomía parlamentaria no es soberanía ni huida del Derecho sino que permite la adaptación expresa de este a las especialidades funcionales propias de las Asambleas legislativas.—III. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN Y DEL TRIBUNAL SUPREMO EN EL CASO DE AUTOS.—IV. PARA CONCLUIR.—V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

¿Debe un Parlamento español, en su actividad materialmente administrativa, solicitar dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico consultivo equivalente en los mismos casos en que lo haría una Administración territorial? ¿O la autonomía parlamentaria constituye un obstáculo conceptualmente insuperable para ello? Este es el interrogante al que pretende dar respuesta el presente trabajo, que trae causa de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 7 de marzo de 2012 (RJ 2012\4411), en la que, a propósito de la resolución por las Cortes de

* Letrada de las Cortes de Aragón. Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

Aragón de un contrato administrativo, se declaró la anulabilidad y consiguiente retroacción de las actuaciones por falta de dictamen preceptivo del supremo órgano consultivo del ejecutivo autonómico, entonces denominado Comisión Jurídica Asesora. El Tribunal Supremo confirmaba así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 2 de enero de 2009, estimatoria, en parte, del recurso deducido por la mercantil afectada contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón, de 27 de octubre de 2005. Este había decidido la resolución, por incumplimiento culpable, del contrato que la adjudicataria había suscrito, el 1 de agosto de ese mismo año, con dicha Administración parlamentaria para la prestación del servicio de protección de personas, así como la imposición a la empresa de la prohibición de contratar durante un plazo de cinco años y la obligación de indemnizar los daños y perjuicios generados por su incumplimiento, en la cuantía que acabó determinándose en pieza separada.

En el caso de autos, las Cortes de Aragón habían mantenido que su actividad materialmente administrativa, en concreto la resolución de un contrato con oposición por parte del contratista, no estaba sujeta al preceptivo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (hoy Consejo Consultivo) del Gobierno de Aragón con base en el principio de autonomía parlamentaria, que garantiza la independencia de las Asambleas legislativas frente a los restantes poderes públicos. Como es sabido, la singular posición que el Parlamento asume en nuestro sistema institucional y la trascendencia de las funciones que se le encomiendan exigen que estas puedan ejercerse en condiciones de absoluta independencia. Precisamente, a tratar de asegurarla se dirigen las facultades que integran la autonomía parlamentaria, una de las cuales, la autonomía administrativa, comporta que la Cámara legislativa pueda satisfacer sus necesidades a través de medios personales y materiales propios y sometidos a su directa dependencia, sin interferencias extrañas de otros órganos. Pues bien, para la Mesa de las Cortes de Aragón en el asunto enjuiciado en la STS que comentamos, la sujeción de la Asamblea a lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas debía conjugarse con el respeto a la autonomía parlamentaria, defendiendo, en el caso, que se habría vulnerado el principio de separación de poderes si (pese a que la Cámara había aceptado la aplicación de aquella legislación sin excepciones) se hubiese consentido que un órgano consultivo del ejecutivo autonómico efectuara una labor de asesoramiento, e incluso de control, del legislativo.

Como se analizará, ni el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en primera instancia, ni el Tribunal Supremo, en casación, aceptaron ese argumento de las Cortes de Aragón, fallando, con buen criterio a mi juicio, que, si estas se habían sometido, «sin salvedad alguna», al entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2000, habían aceptado voluntariamente lo que dicha norma disponía sobre el preceptivo informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos de resolución de contratos. El Tribunal Supremo debería haber apurado incluso el argumento, poniendo de relieve que precisamente la autonomía parlamentaria habría permitido a las Cortes de Aragón sustituir

ese trámite procedimental, concebido como una garantía, por la intervención de un órgano del propio Parlamento con la que se pudiera cumplir estricta y fielmente la finalidad que tiene encomendada la intervención del Consejo de Estado u homólogo autonómico, pero que dicha sustitución, en su caso, tendría que haber tenido lugar mediante la emanación de normativa propia aplicable con carácter general a la contratación administrativa de la institución.

A nuestro juicio, anticipando con ello la tesis que se defiende en el presente trabajo, esa y no otra debería ser la forma correcta de proceder. Si se invoca la autonomía parlamentaria, debe hacerse para que las Cámaras se doten de normativa propia en la que regulen expresamente las especialidades respecto de la legislación general que creen ajustadas a sus peculiaridades, pero no para que, caso a caso, mediante meros actos administrativos o por la vía de los hechos consumados, se acuerde qué concretos trámites son compatibles con dicha autonomía y cuáles deben excluirse, en claro menoscabo de la seguridad jurídica de los terceros que entran en relación con la Administración parlamentaria.

En la resolución de esta problemática, no sólo está en liza la concepción que manejemos de la autonomía parlamentaria, sino, además, el papel que se atribuya a la intervención de los máximos órganos consultivos de los ejecutivos en la apreciación de la legalidad de la actuación administrativa. Si, ya en 1991, ESCRIBANO COLLADO (p. 102) resumió que la creación de un consejo consultivo en el seno de la organización político-administrativa de una Comunidad Autónoma responde a la necesidad primaria de contar con una función institucionalizada de asesoramiento técnico-jurídico, que haga posible la formación de la voluntad política o administrativa con criterios de objetividad y de legalidad, y añadía que dicha exigencia se ha referido tradicionalmente al poder ejecutivo, excluyendo al poder legislativo, lo hacía en relación con las funciones estatutarias que los Parlamentos tienen encomendadas. Otra cosa es la actividad materialmente administrativa que deben desplegar al servicio de aquellas. No obstante, la cuestión que nos ocupa no ha sido tan apenas objeto de atención por la doctrina, ni había sido resuelta hasta ahora por nuestros órganos judiciales, como veremos a continuación.

II. SU FALTA DE TRATAMIENTO POR LA DOCTRINA Y DE ANÁLISIS POR LA JURISPRUDENCIA HASTA LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 7 DE MARZO DE 2012

2.1. **Actividad materialmente administrativa de los parlamentos e invasión del Derecho administrativo**

Bajo la expresión de actividad materialmente administrativa, se agrupan «los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del

Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo». Actos y disposiciones todos ellos que los artículos 58 y 74.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (al que corresponden las palabras entrecomilladas), atribuyen precisamente al conocimiento de esta, lo cual es perfectamente acorde con el control judicial de la actuación administrativa que exige el artículo 106.1 CE¹. Pese a no provenir de Administraciones públicas *stricto sensu* y, por tanto, faltarles el requisito subjetivo para ser reputados actos y disposiciones administrativos, tales actuaciones parlamentarias debían poder ser fiscalizadas por los tribunales, resultando lógico que su enjuiciamiento se llevara a cabo por el orden contencioso al tratarse de poderes semejantes a los que ejercen, en las materias referidas de personal y gestión económica (contratación, responsabilidad patrimonial y régimen jurídico de los bienes), las verdaderas Administraciones públicas.

En particular, por lo que respecta a los Parlamentos, como consecuencia del reconocimiento de su autonomía en los sistemas constitucionales (por ejemplo, art. 72 CE), cuentan con un «conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente», esto es, con un aparato burocrático de apoyo propio, separado del resto de las instituciones públicas y que depende únicamente de la Cámara, al que se denomina Administración parlamentaria². Se trata de una organización instrumental, auxiliar o medial pues sirve para que el poder legislativo pueda desarrollar con eficacia sus funciones constitucionales³. Aunque, entre estas, no figure la de administrar, en aras de su independencia las Cámaras asumen la dirección de esa particular Administración pública cuyos actos «son absolutamente imprescindibles para que puedan llevarse a cabo los genuinos actos parlamentarios»⁴. Con independencia del debate sobre la personalidad jurídica de las Cámaras, en su actividad materialmente administrativa deben compartir el estatuto jurídico de las Administraciones públicas.

Algunos autores encuadran la Administración parlamentaria entre las Administraciones independientes⁵, con la peculiaridad de no estar ubicada

¹ Véanse SORIANO GARCÍA (1985: p. 213), MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1987: p. 1546) y SAINZ MORENO (1988: p. 241).

² Las entrecomilladas son palabras de CID VILLAGRASA (2000: p. 128). Para TUDELA ARANDA (2010: p. 163), la Administración parlamentaria es el reflejo unitario de la dimensión administrativa de la autonomía parlamentaria.

³ Esta vez, CID VILLAGRASA (2001: p. 36).

⁴ Véase GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (1999: p. 209). En su día, PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI (1981: pp. 6 y ss.) clasificó los actos parlamentarios en sentido amplio en actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión, constituyendo estos últimos la categoría instrumental de los otros dos. Por su parte, SAINZ MORENO (1988: p. 236) distinguía la actividad parlamentaria en sentido estricto y en sentido amplio.

⁵ Como bien explica GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (*ibidem*: p. 220), existen dos acepciones de dicha Administración parlamentaria. Mientras, en sentido estricto, se identifica con la secretaría general de la Asamblea de que se trate, en sentido lato la integran también el Presidente y la Mesa. A dos grupos distintos de órganos se refieren también CID VILLAGRASA (2000: pp. 131 y ss.) y LOZANO MIRALLES (2005: p. 110).

dentro del poder ejecutivo, sino en el propio poder legislativo. Su sujeción a la ley, el servicio con objetividad a los intereses generales, la proyección *ad intra* de sus cometidos y la neutralidad política son, entre otros, rasgos que caracterizan a dichas Administraciones parlamentarias⁶, que se rigen, principalmente, por los reglamentos de las Asambleas y sus normas de desarrollo y, sólo en segundo lugar, por las normas generales del Derecho administrativo. No obstante, como bajo ningún concepto, pueden actuar al margen del Derecho, dada la usual carencia de regulación propia sistemática, unitaria y completa de sus actos materialmente administrativos, se ha producido siempre una invasión por parte de aquella rama del Derecho, «que se aplica extensivamente por analogía o que inspira las escasas normas existentes»⁷. Veremos si tal es lo que ha sucedido con los preceptos del Derecho administrativo que imponen la consulta a los supremos órganos consultivos.

2.2. La intervención del Consejo de Estado y homólogos autonómicos como garantía procedimental

La actual caracterización de la intervención del Consejo de Estado y, por extensión, en términos generales, de sus homólogos autonómicos es deudora de la evolución que experimentó la doctrina del Tribunal Constitucional para salvar el olvido cometido por el constituyente [con la salvedad del art. 153.b) CE] de conectar la función consultiva del Consejo de Estado con la acción de las Comunidades Autónomas⁸. Si la primera jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución destacó, sobre todo, la perspectiva funcional del órgano, como consultivo y no de control y, por ende, validó la extensión de su intervención de legalidad a Administraciones distintas de la estatal (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto), poco después el Tribunal Constitucional iba a poner el foco en el componente de garantía que, para el ciudadano, representaba la intervención del Consejo de Estado⁹.

Aunque ya en 1990 (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 37), había afirmado que el Consejo de Estado era algo más que el «supremo órgano consultivo

⁶ Sobre el particular, nos remitimos a la más completa enumeración que realizan los ya citados GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (*ibidem*: pp. 222 y 223) y LOZANO MIRALLES (2005: p. 112), así como a ASTARLOA HUARTE-MENDICOA (1986: p. 188).

⁷ A propósito de esta lógica invasión por parte del Derecho administrativo o permeabilidad del Derecho parlamentario a esta rama del ordenamiento jurídico, vuélvase, una vez más, sobre los magníficos trabajos de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (*ibidem*: p. 227) y CID VILLAGRASA (2000: p. 129). Ilustra, igualmente, a la perfección la parquedad de los reglamentos parlamentarios españoles en materia de Administración parlamentaria LOZANO MIRALLES (2005: pp. 117-120).

⁸ Bien pronto subrayó ese «olvido total» RODRÍGUEZ OLIVER (1982: p. 2707). Analizan extensamente la caracterización del Consejo de Estado en la Constitución, entre otros, JORDANA DE POZAS (1979: pp. 221 y ss.), PARADA VÁZQUEZ (1991: pp. 120 y ss.), AROZAMENA SIERRA (1996: pp. 139 y 140), así como OLIVER ARAUJO (1997: pp. 28 y ss.).

⁹ Resume las etapas en la jurisprudencia constitucional JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ (1996: pp. 311-314), quien concluye que, fruto de dicha evolución, «el Consejo de Estado ya no es primariamente un órgano consultivo», sino «un prestador de garantías».

del Gobierno», como lo definía el artículo 107 CE, teniendo «en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece»¹⁰, el hito lo supuso la STC 204/1992, de 26 de noviembre, que, a propósito del enjuiciamiento del artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado (LOCE), en relación con el artículo 22.3 de la misma, salió al paso de la división jurisprudencial y doctrinal existente¹¹. En dicho fallo, el Alto Tribunal calificará la intervención del Consejo de Estado como una garantía procedimental, que puede ser satisfecha con la intervención de órganos consultivos autonómicos siempre y cuando sean homologables con aquel en razón de su objetividad, independencia y rigurosa cualificación técnica de sus miembros¹². Sin embargo, cuando aquellos no existan, la mencionada garantía procedimental exige mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado.

Con razón se ha dicho que el Tribunal Constitucional quiso zanjar la polémica doctrinal, estableciendo unas condiciones de «calidad» en el proceso de descentralización consultiva¹³. Además, la objetivación de la definición del Consejo de Estado, por referencia a las materias de gobierno y administrativa en general, frente a la perspectiva subjetiva que domina el artículo 107 CE¹⁴, tuvo un claro corolario. Si lo relevante son los asuntos sobre los que se extiende la función consultiva, pasa a un segundo plano la aparente adscripción orgánica a la Administración del Estado. Negada la inserción del Consejo de Estado en la Administración activa, cobraba toda su dimensión su función de tutela de la legalidad y del Estado de Derecho¹⁵.

Pues bien sí, tras la confirmación por el TC del carácter básico de la intervención, en determinados procedimientos, de un órgano consultivo *de las mismas características y con semejantes funciones* al Consejo de Estado¹⁶, se generalizó su creación en las Comunidades Autónomas (con la sola excepción de

¹⁰ Sentencia que comentó pormenorizadamente y valoró muy positivamente GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (1990).

¹¹ Previamente, como destacara RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ (2000: p. 113), la STC 214/1989, de 21 de diciembre (asunto: Ley de Bases de Régimen Local), había confirmado que el Consejo de Estado se configuraba también como órgano consultivo de las Comunidades Autónomas. El citado autor realizó en ese trabajo una brillante exposición de los antecedentes parlamentarios y de derecho comparado del artículo 23.2 LOCE, precepto este que, como analizaron detalladamente LÓPEZ BENÍTEZ (1989), MUÑOZ MACHADO (1991: pp. 12 y ss.), TRAYTER JIMÉNEZ (1994: p. 213), GUTIÉRREZ MIGUÉLEZ (1994: pp. 218 y 219), BRAVO-FERRER DELGADO (1998: pp. 572 y ss.), SALAZAR BENÍTEZ (2005: pp. 728-733) o RUIZ MIGUEL (2009: pp. 212-218), había polarizado en dos posturas a la doctrina y a la jurisprudencia.

¹² Condiciones estas que EMBID IRUJO (1996: p. 342) calificó de quintaesencia de la función consultiva realizada por el Consejo de Estado y que, en ese trabajo, desgranaba *in extenso*.

¹³ Vuélvase sobre RUIZ MIGUEL (2009: p. 235) y véase también OLIVER ARAUJO (2006: pp. 70 y 71).

¹⁴ Vid. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (1994: p. 143).

¹⁵ Vid. CALVO GARCÍA (1995: p. 605).

¹⁶ El propio JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ (1996: pp. 311-314) resaltaba las cuatro expresiones utilizadas por el TC para referirse a la posibilidad de sustitución del Consejo de Estado por un órgano autonómico. A saber: «órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado»; «órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado»; «órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones»; y, la más com-

Cantabria)¹⁷, hoy se constata que muchos de estos consejos se han incorporado a los respectivos Estatutos, convirtiéndose en indisponibles para los legisladores autonómicos¹⁸. En algún caso, incluso se les define no sólo como órganos consultivos del gobierno y de la Administración, sino de todo el entramado institucional de la Comunidad (que incluye al Presidente y a la Asamblea legislativa¹⁹), pero, ya se trate de uno u otro supuesto²⁰, la autonomía orgánica y funcional que todos los consejos consultivos autonómicos tienen conferida²¹ les asegura una «posición de equidistancia institucional» dentro del sistema

pleta, «semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica».

¹⁷ TRAYTER JIMÉNEZ (1994: p. 217) vaticinó que esa iba a ser la consecuencia de la STC 204/1992. FONT I LLOVET lo calificó de «síndrome del Consejo de Estado» y de «proliferación forzada de organismos consultivos autonómicos, que en algunos casos encuentran difícil encaje institucional» en su trabajo (1995: p. 42). En la misma línea crítica se pronunció GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (1994: p. 152). Analizaron *in extenso* también ese proceso de mimesis FERNÁNDEZ CAMACHO y ORTEGA MUÑOZ (1997: p. 142). Podríamos afirmar que otra variante de ese síndrome es la que tiene que ver con el mimetismo respecto a las competencias del Consejo de Estado cuando, dado el elenco de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, estas podrían haber ampliado notablemente los listados de intervención preceptiva de los homólogos autonómicos. Lo denunció, tachándolo de arbitrariedad y de encorsetamiento de su ámbito de actuación, LÓPEZ MENUDO (1998: p. 683). Últimamente, sin embargo, se ha ido abandonando el debate sobre la necesaria identidad de funciones y organización entre el Consejo de Estado y los consejos consultivos autonómicos para examinar de forma independiente la necesaria adecuación de estos a los principios esenciales de la función consultiva [vuélvase sobre TORNOS MAS (2009: p. 21)], retomando un planteamiento ya defendido desde bien temprano por LÓPEZ MENUDO (1996: pp. 282 y ss.).

¹⁸ Lo subrayaron RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (2006: p. 288) o TORNOS MAS (2009: p. 19). TRUJILLO (1991: p. 157) llegó a definirlos, por su expresa previsión estatutaria, como instituciones de autogobierno no esenciales.

¹⁹ *Vid.* TORNOS MAS (*ibidem*: p. 23).

²⁰ De dos modelos hablan FONT I LLOVET (1987: pp. 9 y ss.), FERNÁNDEZ CAMACHO y ORTEGA MUÑOZ (1997: p. 146), así como BLANCO VALDÉS (1997: p. 106), AGUILÓ LÚCIA (2001: p. 164), REQUEJO RODRÍGUEZ (2003: pp. 626-628), GALERA VICTORIA (2005: p. 289), RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (2006: p. 290) o TORNOS MAS (2009: pp. 23 y 24). Como se sabe también, en alguna Comunidad como Cataluña [por todos, *vid.* CARRERAS SERRA (1984: *in totum* y 1998: p. 277), MOLAS BATLLORI (1992: p. 66), ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL (2009: p. 3) o DELGADO DEL RINCÓN (2011: pp. 230 y ss.)], conviven dos órganos distintos: el órgano consultivo de la Administración (Comisión Jurídica Asesora) con «un híbrido a medio camino entre el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado» (Consejo Consultivo, sustituido en 2009 por el Consejo de Garantías Estatutarias). Sin embargo, como señala acertadamente FONT I LLOVET (1995: p. 39), nada tiene que ver la función consultiva clásica o de corte gubernativo (en la que se inscriben las reflexiones del presente trabajo) con el asesoramiento al poder legislativo, tanto al legislador positivo como al negativo, que realizan órganos como el Consejo Consultivo de Cataluña y su sucesor o el Consejo Consultivo de Canarias [modelo institucional en palabras de REQUEJO RODRÍGUEZ (2003: p. 630)]. Aun respondiendo al primer modelo, alguna de las más recientes leyes reguladoras de los órganos autonómicos homólogos al Consejo de Estado optan por formular su ámbito funcional en términos tan amplios como los siguientes: «El Consejo Consultivo de Andalucía es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos los Organismos y Entes sujetos a Derecho Público de la Junta de Andalucía. Asimismo, es el supremo órgano de asesoramiento de las Entidades Locales y de los Organismos y Entes de Derecho Público de ellas dependientes. También lo es de las Universidades Públicas andaluzas y de las demás Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban» (art. 1, Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía).

²¹ Base de su objetividad e independencia, se traduce en la atribución de determinadas potestades y en la configuración del status de sus miembros.

político de cada Comunidad²², que se expresa con la máxima de ser «órganos superiores» en el mismo sentido que se atribuye al Consejo de Estado.

No hay, por tanto, relación de dependencia respecto de los ejecutivos a los que asesoran, lo que convierte su intervención en los procedimientos en una garantía de legalidad de las decisiones de la Administración, pero también para los administrados destinatarios de su actividad²³. Las que se han dado en llamar hijuelas autonómicas del Consejo de Estado²⁴, pese a que, en algún caso, sean sólo un «pálido reflejo» de este²⁵, importan más por su *auctoritas* que por su *potestas*²⁶, por aportar luces y experiencias²⁷ y por contribuir a generar mayor seguridad jurídica²⁸. Con razón se ha dicho que realizan un control preventivo de legalidad²⁹ y que «ese control *ex ante* que realiza el órgano consultivo es el que evita en muchas ocasiones un control *ex post* por parte de los Tribunales»³⁰.

Tampoco se da esa relación de dependencia respecto del legislativo en los casos en que se admite que este pida opinión al órgano consultivo³¹. De todos modos, cuando tal sucede, lo que se ha previsto es la solicitud de dictámenes en el ejercicio de las funciones estatutarias que tienen las Asambleas (véase la disp. adic. segunda de la Ley de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana³²), por lo que queda imperejuzgada en todo caso la necesidad o no de pedirlos en su actividad materialmente administrativa.

²² Expresión de TRUJILLO (1991: p. 163) que ha hecho fortuna en toda la doctrina.

²³ Vid. GALERA VICTORIA (2005: p. 293).

²⁴ Así llegó a calificar a los órganos consultivos autonómicos JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ (1996: p. 305), quien también se refería a ellos como «Comisiones consultivas territoriales, con competencias materialmente generales, aunque en el espacio, por barriadas» (p. 306).

²⁵ Como sostuvo FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en el Prólogo a BLANQUER CRIADO (1994) y han destacado otros autores [GARCÍA DE ENTERRÍA (1993: p. 216); BLANCO VALDÉS (1997: p. 119) y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (2006: p. 293)], para los que algunas leyes autonómicas reguladoras de estos consejos consultivos admiten mejoras para reforzar su independencia.

²⁶ Como, en relación con el Consejo de Estado, destacara OLLERO TASSARA (2005: p. 138).

²⁷ Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER (2007: p. 34) y OLIVER ARAÚJO (2008: p. 36). Su-brayaba el primero que esa doble expresión, luces y experiencias, forma parte de la esencia de la alta función consultiva y «refleja la base de su autoridad, poder y prestigio, a través de una doctrina que se trata de administrar y de conservar, y cuyas fundadas motivaciones reflejan la independencia y autonomía que jurídicamente tratan de asegurar sus normas orgánicas».

²⁸ Sobre el particular, vid. PÉREZ-TENESSA (1979) y SOBRINO FERNÁNDEZ (1999: p. 231).

²⁹ Vid. PARADA VÁZQUEZ (1991: p. 122) o CAVERO LATAILLADE (1998: p. 594).

³⁰ Véase GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (1989: p. 246), SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN (1998: p. 738) o RUIZ MIGUEL (2009: p. 211).

³¹ A título ejemplificativo, algunas leyes autonómicas prevén expresamente que bien el Pleno o las Comisiones de la Asamblea (art. 13 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia), bien el Presidente de las Cortes (art. 5.1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León y art. 56 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha); bien la Junta de Portavoces, la Mesa de la Cámara, dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los diputados (art. 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra) eleven consultas facultativas a los respectivos homólogos autonómicos del Consejo de Estado.

³² Pese a su inviabilidad técnica, que analizó AGUILÓ LÚCIA (2001: p. 170).

2.3. ¿Es extensible esa garantía a la actividad de las Administraciones parlamentarias o lo impide su autonomía?

Parafraseando a PÉREZ VERA (2003: p. 285), la intervención del órgano consultivo sólo será precisa cuando un Parlamento, pudiendo hacerlo en virtud de su autonomía administrativa, no haya sustituido expresamente ese trámite, con carácter general, por otro que otorgue un nivel de garantías igual al que aquel proporciona, mediante un examen de la legalidad y acierto de la decisión en cuestión de la Administración parlamentaria. La garantía que representa el ejercicio de lo que se ha dado en llamar *alta función consultiva*³³ hay que deducirla directamente de la concepción del Estado social y democrático de Derecho plasmada en la Constitución³⁴. Se ha llegado a afirmar que, «en el actual Derecho español, la finalidad de la intervención de los órganos consultivos es la de rodear de especiales garantías tanto el desarrollo como determinadas aplicaciones del ordenamiento jurídico, sustrayéndolas de la exclusiva interpretación del Gobierno o la Administración al exigir, con carácter previo a la adopción de la decisión de que se trate, el dictamen del órgano consultivo (y ello con independencia de que uno u otra estén asesorados, además, por otras vías)»³⁵.

En el caso de los Parlamentos, su autonomía no constituye un escollo conceptualmente insuperable³⁶. Por mucho que, en el caso que motivó la STS que comentamos, quisiera insistirse en que la intervención, en un acto materialmente administrativo de las Cortes de Aragón, de un órgano inserto en la estructura de la Administración autonómica violentaba la autonomía parlamentaria y, con ella, el principio de separación de poderes, primaba más la vertiente objetiva de la Comisión Jurídica Asesora que tenía que haber dictaminado el asunto. Trasladando la mejor doctrina, no importaba tanto quién debía emitir el dictamen, cuanto que hubiera un órgano consultivo que cumpliera la función garantizadora de los derechos de los ciudadanos en el seno de ese procedimiento de contratación administrativa³⁷. De acuerdo con dicha interpretación finalista, lo importante era la observancia de la garantía y que la prestase un órgano adecuado que dictaminara en estrictos términos de legalidad.

Como señalara FONT I LLOVET (1995: p. 48), en el momento actual, la función consultiva debe situarse en el tránsito del *control* de la legalidad del ejercicio de las potestades administrativas y de gobierno hacia la *colaboración* y auxilio al ejercicio de dichas potestades dentro de la legalidad», en aras de que la discrecionalidad administrativa no raye en arbitrariedad. Seguía dicien-

³³ Expresión esta que tomo de CAVERO LATAILLADE (1998: p. 590).

³⁴ Cfr. BLANCO VALDÉS (1997: p. 112).

³⁵ De nuevo, vuélvase sobre PÉREZ VERA (2003: pp. 290 y 293). En la misma línea, *vid.* SALAZAR BENÍTEZ (2005: p. 766).

³⁶ Como no lo hace tampoco, *mutatis mutandis*, en el caso de las Universidades públicas [GARRIDO MAYOL (1998b: p. 409)].

³⁷ Idea finalista que subrayan, entre otros, BRAVO-FERRER DELGADO (1998: p. 584) y NAVARRO CABALLERO (2006: p. 37).

do certeramente el autor que, en el ejercicio de esta alta función consultiva, subyacen principios como los de objetividad, servicialidad, coordinación y eficacia que, junto con el de seguridad jurídica, deben presidir la actuación de la Administración (p. 51). Dicha función busca asegurar la corrección constitucional y legal de las decisiones que esta adopta³⁸.

En tal sentido, queda fuera de toda duda que, por encima de órganos consultivos de los ejecutivos, los homólogos del Consejo de Estado son órganos garantistas, al servicio del derecho a una buena administración y de asistencia técnico-jurídica indispensable para controlar la discrecionalidad de la Administración y dirigir su actividad hacia los fines públicos que la legitiman³⁹. Incluso, se ha reclamado con frecuencia la extensión de sus competencias por encima del modelo originario del Consejo de Estado que han imitado⁴⁰.

Por lo tanto, la invocación del principio de autonomía parlamentaria o de otros, como el de economía procesal, para aligerar el peso de la obligatoriedad de consultar a un órgano de esas características no justifica ni presupone la falta de observancia del que resulta pilar básico de un Estado de Derecho, como es el de legalidad⁴¹. Su informe preceptivo, pero no vinculante pudo haber sido excluido si así se hubiera decidido con carácter general en normativa específica. Las Cortes de Aragón, en ejercicio de su autonomía parlamentaria, podrían haber modificado la legalidad aplicable a sus contratos administrativos en el punto de la discordia, exceptuando la resolución con oposición del contratista de la necesidad de consulta obligada a la Comisión Jurídica Asesora. Si los Parlamentos actúan como Administraciones públicas, no hay razón, salvo la voluntad positivizada en una norma, para que lo hagan al margen y sin tener acceso a un cuerpo de doctrina que se ha sentado con ocasión de evacuar dictámenes que han ido solicitando las Administraciones territoriales⁴².

³⁸ O, en palabras de RUBIO LLORENTE (2006: p. 218), asegura la existencia de un diálogo en el funcionamiento del Estado.

³⁹ Sobre la caracterización de esta alta función consultiva como de naturaleza técnico-jurídica, *vid.*, entre otros, ESCRIBANO COLLADO (1991: p. 92); SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN (1998: p. 731); QUADRA-SALCEDO (1988: pp. 225-226); SÁNCHEZ NAVARRO (2006: p. 360); RUBIO LLORENTE (2006: p. 218) o SALGUEIRO CORTIÑAS (2007: pp. 250 y 251). Este último autor, no obstante, nos previene frente al reforzamiento de los elementos políticos sobre los técnicos que ha conllevado la última reforma del Consejo de Estado (p. 372).

⁴⁰ Por todos, pueden consultarse GUTIÉRREZ MIGUÉLEZ (1994: p. 242), LÓPEZ MENUDO (2002: p. 61) o SALAZAR BENÍTEZ (2005: pp. 766-769). En particular, AMILIVIA GONZÁLEZ y NALDA GARCÍA (2008: pp. 22 y 28) reclamaron que la función consultiva fuese preceptiva en todos los supuestos que pongan en peligro los paradigmas de administración democrática y buena administración.

⁴¹ Así lo afirmaba SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN (1998: p. 746).

⁴² Señalaba RODRÍGUEZ OLIVER (1982: pp. 2710-2711) que, si, como prescribe el artículo 149.1.18.^a CE, el régimen jurídico de organización y acción de todas las Administraciones públicas ha de estar presidido por unos criterios de homogeneidad para que se haga realidad la igualdad de los ciudadanos y el tratamiento común a los administrados, la consecuencia es que los procedimientos se inspiren en criterios comunes. Al margen de las peculiaridades organizativas de la Administración contratante, ninguna diferencia ofrece la resolución de un contrato administrativo en razón de haberse celebrado por una Administración territorial o parlamentaria: antes bien, deben ser idénticos los principios formales y materiales en que se apoye aquella y a ello coadyuva, precisamente, la intervención preceptiva del Consejo de Estado o de su homólogo autonómico.

Analicemos también la invocación de la presunta vulneración de su autonomía y del principio de separación de poderes (que hizo la Administración parlamentaria en el caso que nos concierne) desde la perspectiva del carácter que tenía el informe en el supuesto de la resolución del contrato. En aquellos asuntos en que al órgano consultivo le corresponde emitir dictamen preceptivo y no vinculante, por definición su grado de participación no es determinante, con lo que el órgano activo ejerce la competencia que la norma le otorga con plena capacidad de decisión, pudiendo apartarse, en todo o en parte, de lo dictaminado. Es cierto que, en los dictámenes preceptivos y no meramente facultativos, «es observable en mayor medida un elemento de control de la actuación administrativa», pero «mezclado, en todo caso, con la necesaria preocupación por la garantía de los derechos de los particulares»⁴³ o, si se quiere, matizado por el dato de que se trata de un estricto control de legalidad salvo que la normativa específica o la autoridad consultante permitan expresamente un juicio de oportunidad⁴⁴.

Afirmaba GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (1997: p. 35) que el dictamen de los órganos consultivos, adoptado desde una perspectiva jurídica, contribuye a reforzar la libertad de decisión de la instancia política ya se pronuncie, reforzándola, a favor de la solución propugnada por el órgano instructor, ya la desautorice y, en ese caso, le aporte explícita o implícitamente una solución alternativa. «El asesoramiento referido es un asesoramiento formal y formalizado, muy distinto del que pueden realizar otros órganos consultivos existentes en el interior o en los aledaños de la Administración»⁴⁵. Mal puede sostenerse entonces que la audiencia al órgano consultivo mermaba la autonomía de las Cortes de Aragón. Su capacidad de decisión no sufría menoscabo, pero tampoco su capacidad de autoorganización. Pudiendo hacerlo, las Cortes de Aragón no sustituyeron la intervención de la entonces Comisión Jurídica Asesora, como sí lo han hecho después, a raíz del caso que les hizo replantearse su opción inicial por omisión⁴⁶.

Pero incluso en aquellos supuestos de actos materialmente administrativos que dicten los Parlamentos y que, según el Derecho positivo aplicable a las Administraciones territoriales, se hallen sujetos a un nivel de influencia más intenso de los órganos consultivos, como es el que representa el dictamen preceptivo y vinculante, ha de repararse en que la incidencia en la competencia otorgada por la norma al órgano activo «está interferida, no porque el Consejo así lo decida sino porque la ley expresamente así lo quiere» [SÉGOVIA DE

⁴³ Las entrecomilladas son opiniones de EMBID IRUJO (1996: p. 356).

⁴⁴ Se encarga de resaltarlo OLIVER ARAUJO (2006: pp. 73 y 74).

⁴⁵ De nuevo, EMBID IRUJO (*ibidem*: p. 356) y también BLANCO VALDÉS (1997: p. 114) y OLIVER ARAUJO (2006: p. 70).

⁴⁶ En el vigente Reglamento de organización y funcionamiento de la Administración de las Cortes de Aragón, aprobado por la Mesa el 26 de junio de 2008, se incluyó, en el Título III rubricado Régimen jurídico-administrativo, el siguiente precepto: «Artículo 43. *Informes preceptivos*. Los Servicios Jurídicos emitirán los informes preceptivos conforme a lo establecido en la legislación de contratos del sector público, y en relación con la interpretación, modificación y resolución de los contratos y respecto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares».

LA CONCEPCIÓN (1998: p. 748)]. Insistía la autora en que es el poder legislativo el que otorga al órgano consultivo de que se trate esa participación decisiva para garantizar el cumplimiento de la ley, permitiéndole establecer los parámetros jurídicos obligatorios en que habrá de desenvolverse la actuación administrativa⁴⁷.

2.4. La autonomía parlamentaria no es soberanía ni huida del Derecho sino que permite la adaptación expresa de este a las especialidades funcionales propias de las Asambleas legislativas

No puede dejar de considerarse que la decisión de las Cortes de Aragón, en el caso que nos ocupa, de no sustituir el dictamen preceptivo del órgano consultivo autonómico en los expedientes de contratación en que la legislación administrativa general lo exige, no fue, de hecho, una opción buscada, una elección consciente atendida sus peculiaridades, sino el resultado de no haber dictado normativa propia sobre el particular. Subyacía la idea, en primer lugar, de que el meritado dictamen de la Comisión Jurídica Asesora quedaba sustituido por el informe favorable a la resolución del contrato de los servicios jurídicos de la Cámara aunque este argumento no llegara a esgrimirse en los procesos judiciales que culminaron en la STS de 7 marzo 2012. Las Cortes de Aragón pretextaron en todo momento que la solicitud de informe a un órgano asesor del Gobierno las situaría en posición de sumisión respecto de este, con la indiscutible quiebra, se decía, de los principios de autonomía parlamentaria y de separación de poderes. Sin apoyo normativo explícito, se defendía que la exención del dictamen debía considerarse una especialidad del régimen jurídico de la contratación administrativa en sede parlamentaria, operando el salto de entender que la evidencia de tales argumentos hacían innecesaria una regulación expresa que dispensase del trámite, que debía deducirse entonces sustituido por el informe de los servicios jurídicos de la Cámara.

Ya en su día, ESCRIBANO COLLADO, aun advirtiendo de los peligros de una excesiva generalización del dictamen de los órganos consultivos porque podía llegar a bloquear su funcionamiento o a hacer desvirtuar sus opiniones, puso de relieve que debía servir para completar las funciones asesoras y de informe de los servicios jurídicos propios de cada Administración en aquellos cometidos que no podían abarcar. Por ejemplo, para «solemnizar la consulta en aquellas decisiones, acuerdos o normas de especial trascendencia política, jurídica o administrativa o por su incidencia en la esfera de intereses de otras

⁴⁷ Resumía, magníficamente, RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER (2007: p. 34) que una labor, calificada genéricamente como consultiva, tiene manifestaciones de asesoramiento de distinta naturaleza e intensidad: «de control preventivo, de garantía de constitucionalidad, convencionalidad, estatutividad y legalidad, de aseguramiento del acierto de las medidas a adoptar y de creación de una doctrina que influye en la elaboración de textos normativos de distinto rango, en las decisiones administrativas y se proyecta sobre la función jurisdiccional, que, con frecuencia, asume expresa o implícitamente argumentos contenidos en los dictámenes de nuestros Consejos».

Administraciones públicas o de los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos»; para «fijar una doctrina legal (...) aplicable en ulteriores actuaciones», y para «servir de catalizadora de la mejor doctrina sobre problemas jurídicos generalizados al resto de la Administración española»⁴⁸. Por ello, se exige una reconocida competencia jurídica para ser miembro de los consejos consultivos y, en ocasiones, se refuerza con la necesidad de contar con un específico cuerpo de letrados⁴⁹.

Lo anterior no implica una toma de postura contraria a la sustitución del dictamen de los supremos órganos consultivos de la Administración por el de los servicios jurídicos u otros órganos propios de los Parlamentos en el caso de su actividad materialmente administrativa, sino simplemente la convicción de que estos, por seguridad jurídica, deben positivizar su criterio en normas propias que puedan ser conocidas de antemano por los terceros. Las particularidades en que crean que se traduce su autonomía han de recogerse por escrito expresamente y no deducirse aleatoriamente caso a caso.

Claro está que, en el caso de las Asambleas legislativas, su autonomía les permite reflexionar sobre si la garantía con que se concibe la intervención de un órgano consultivo, en principio de la Administración y del ejecutivo autonómico, supera el test de compatibilidad con las funciones que aquellos tienen encomendadas y que justifica su peculiar sometimiento al Derecho administrativo. En tal sentido, cabe recordar que, como sentenciara LOZANO MIRALLES (2005: p. 112), no cabe equiparar la autonomía de los Parlamentos con un poder absoluto, el cual degenera siempre en arbitrariedad. Por ello, por seguridad jurídica, cualquier adaptación de la legislación general a las peculiaridades de una Asamblea legislativa con fundamento en su autonomía administrativa requiere la aprobación de las normas correspondientes, que, en su caso, podrán ser cuestionadas y recurridas por los terceros, no resultando admisible, por tanto, la excepción de aquella legislación acordada caso a caso.

Se impone la emanación de una normativa que, conocida por quienes entran en relación con la Administración parlamentaria (en nuestro caso particular, por los contratistas de las Cortes de Aragón), rija con carácter general y no la elección, en un expediente concreto, de aquella parte de la legislación que se estima compatible con la autonomía de la institución. Si la opción de la Cámara fue sujetarse en todo a la legislación de contratos, no cabía la elección, en el caso, de los contenidos aplicables cuando aquella tuvo la posibilidad de excepcionar, con carácter general, para toda su contratación, las normas que estimaba incompatibles con su autonomía. El correcto desarrollo de la acción administrativa exige seguridad jurídica y, entre otros, la certeza del procedimiento es un elemento encargado de proporcionarla.

«En el marco del giro o tráfico administrativo-parlamentario, las Cámaras deben compartir, en ciertas materias, el estatuto jurídico de las Administraciones

⁴⁸ Cfr. ESCRIBANO COLLADO (1991: p. 107).

⁴⁹ Por todos, *vid.* ahora GARRIDO MAYOL (1996: p. 823), analizando el caso del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

públicas, buscando siempre un equilibrio entre las legítimas necesidades de funcionamiento de aquellas y los derechos de terceros que entren en relación con las mismas»⁵⁰. Sentado lo anterior, si la excepción al Derecho administrativo general solamente se justifica cuando venga exigida por la autonomía parlamentaria, la normativa propia de que se dote la Cámara para desplazarlo deberá asegurar ese mismo equilibrio con los derechos de terceros.

Finalmente, una breve reflexión debemos hacer a propósito de otro de los argumentos que subyacía en el expediente de resolución contractual enjuiciado en la STS que comentamos: el de que la falta de estudios doctrinales y de litigiosidad o jurisprudencia al respecto abonaban la tesis de la aceptación como obvia de la no sujeción de la actividad materialmente administrativa de los Parlamentos al dictamen de los órganos consultivos. Sin embargo, de nuevo observamos ahí un razonamiento *per saltum* como lo demuestra el hecho de que, en algún caso documentado, lo pacífico haya podido llegar a ser la asunción de la exigencia del informe. Así, el Dictamen 28/1997, de 6 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía, tuvo por objeto la revisión de oficio de una convocatoria de pruebas selectivas por parte de la Cámara de Cuentas de dicha Comunidad, confirmando aquel, aunque no había sido cuestionado, que debía dictaminar preceptivamente dicha revisión:

«El primer aspecto que debe ser objeto de análisis en este dictamen es el referido a la propia competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo, pues la Cámara de Cuentas es un órgano de extracción parlamentaria (art. 1 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía), siendo así que el artículo 1 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía, dispone que éste es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que, en combinación con el artículo 21 de la misma Ley, podría entenderse como referencia limitada al citado Órgano colegiado de gobierno y a cada una de las Consejerías (...).

Ahora bien, no podemos quedarnos en tan simples razonamientos, que nos conducirían a la pura negación de la condición de Administración pública respecto de la Cámara de Cuentas a todos los efectos, lo que supondría tener que inadmitir la solicitud de dictamen, pese a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Ley 30/1992 (...). Las anteriores referencias determinan que la Cámara de Cuentas, cuando realiza las denominadas funciones gubernativas o cuando actúa en las relaciones existentes con su personal, se encuentra sujeta a las normas administrativas como cualquier Administración Pública. Entre dichas normas, figuran, especialmente, las que establecen, conforme al artículo 149.1.18.ª de la Constitución, el procedimiento común a través del cual ha de desarrollarse la actividad de las Administraciones Públicas, contenidas fundamentalmente en la Ley 30/1992 (...).

Pues bien, entre dichas normas se encuentran las del procedimiento al que ha de someterse la revisión de los actos administrativos dictados por los órganos de

⁵⁰ Véase CID VILLAGRASA (2000: p. 146).

la Cámara de Cuentas en el ejercicio de las mencionadas funciones administrativas, esto es, las establecidas en el Capítulo I del Título VII de la Ley 30/1992. Y, en esa regulación, los artículos 102 y 103.1, referidos, respectivamente, a la revisión de actos nulos y a la revisión cualificada de actos anulables, exigen que se emita previamente el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere. En nuestro caso, como sí existe órgano autonómico con funciones consultivas, tal referencia ha de entenderse efectuada al Consejo Consultivo de Andalucía, conectando la regla de los citados artículos 102 y 103.1 con lo dispuesto en el artículo 16.9 de la Ley 8/ 1993, a cuyo tenor, este órgano consultivo será consultado preceptivamente cuando exista precepto expreso de una Ley que exija su dictamen, precepto que, como se ha reseñado, se contiene en los mencionados artículos de la Ley 30/1992.

En consecuencia, y puesto que lo que se pretende revisar son las convocatorias de pruebas selectivas, es decir, actuaciones típicamente administrativas, hay que entender que, aun tratándose de actos de la Cámara de Cuentas, órgano dependiente del Parlamento de Andalucía, corresponde a este Consejo emitir el necesario dictamen» (FJ I).

Parece incuestionable que la conclusión que allí se alcanzó sobre la actividad materialmente administrativa de dicho órgano de fiscalización externa resulta perfectamente extrapolable a la de una Asamblea legislativa. Así parece entenderlo la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, cuyo artículo 10.3 prescribe que:

«El Consejo Consultivo prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara.»

III. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN Y DEL TRIBUNAL SUPREMO EN EL CASO DE AUTOS

Cuando la Mesa de las Cortes de Aragón, con fecha 27 de octubre de 2005, acordó resolver el contrato de protección de personas por incumplimiento culpable de la contratista, la mercantil afectada recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma arguyendo no sólo cuestiones de fondo, que no interesan a los efectos del presente trabajo, sino también la falta de dictamen preceptivo de la entonces Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, solicitando, por ello, la declaración de nulidad del acto impugnado. Ciñéndonos a la cuestión procedimental, el Tribunal de instancia, en Sentencia 5/2009, de 2 de enero (JUR 2011\34644), le dio la razón a la actora y no aceptó la argumentación de la Cámara en los siguientes términos:

«Este modo de razonar no puede ser compartido por la Sala. En modo alguno la emisión de un dictamen (no vinculante) comporta fiscalización o control. No hay ahí menoscabo alguno a la división de poderes como se apunta en la contestación

a la demanda, ni el respeto a la autonomía parlamentaria se quebranta por la emisión de un dictamen por parte de un órgano que, al margen de su denominación, actúa con un fin de tutela de la legalidad y del Estado de Derecho, y no tiene ningún tipo de dependencia jerárquica con el Gobierno como se dice con claridad en el art. 2 del Decreto 1132/1996. Y por ende, su intervención no comporta tampoco dependencia alguna de las Cortes en relación con el Gobierno ni puede, pues, considerarse atentatoria contra aquel principio. No es posible, en definitiva, concluir que la emisión de tal dictamen pueda constituir una intromisión del ejecutivo en el legislativo, que es en definitiva lo que trata de evitarse mediante las garantías recogidas en el art. 72 CE (...).

Tampoco apoya la pretensión de la demandada el carácter facultativo y no preceptivo de la consulta que el Parlamento Navarro pueda efectuar al Consejo de Navarra, que ha de valorarse en el contexto en el que lo regula el art. 16.2 de la Ley 8/1999, es decir, en los casos de Proyectos y Proposiciones de Leyes Forales, pero ello no significa que cuando lleven a cabo un contrato administrativo, no estén sujetas a la legislación sobre contratación de las Administraciones Públicas, incluida la exigencia de solicitar, en su caso, dictamen del Consejo.

Y la razón de la dificultad de encontrar resoluciones jurisdiccionales relativas a casos análogos al que aquí se examina no debe buscarse, como viene a sugerir la Letrada de las Cortes, en la inconveniencia de solicitar en tales casos el repetido dictamen, sino en el hecho de que la actividad propia de la Administración la lleva a contratar con una frecuencia que poco o nada tiene que ver con la que hacen los Parlamentos.

En conclusión, previamente a la resolución impugnada, debió haberse solicitado dictamen a la Comisión Jurídica Asesora y al no haberse hecho así, aquélla está viciada.»

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón rebajó la consecuencia jurídica a la anulabilidad de lo actuado y consiguiente retroacción al momento posterior a la presentación por la recurrente del escrito de alegaciones al acuerdo de inicio del expediente de resolución del contrato, para que fuera solicitado el preceptivo dictamen a la Comisión Jurídica Asesora del ejecutivo autonómico. Recurrída la referida Sentencia en casación por las Cortes de Aragón, el Tribunal Supremo la confirmó mediante la suya de fecha 7 de marzo de 2012 (RJ 2012\4411), aceptando y ampliando los argumentos del Tribunal de instancia. Así, en primer lugar, volvió a insistir en que no se vulneraba ni la autonomía parlamentaria ni la división de poderes porque un Parlamento autonómico solicitase dictamen al supremo órgano consultivo del ejecutivo:

«En modo alguno la emisión de un dictamen (no vinculante) comporta fiscalización o control. No hay ahí menoscabo alguno a la división de poderes como se apunta en la contestación a la demanda, ni el respeto a la autonomía parlamentaria se quebranta por la emisión de un dictamen por parte de un órgano que, al margen de su denominación, actúa con un fin de tutela de la legalidad y del Estado de Derecho, y no tiene ningún tipo de dependencia jerárquica con el Gobierno

como se dice con claridad en el art. 2 del Decreto 1132/1996. Y por ende, su intervención no comporta tampoco dependencia alguna de las Cortes en relación con el Gobierno ni puede, pues, considerarse atentatoria contra aquel principio. No es posible, en definitiva, concluir que la emisión de tal dictamen pueda constituir una intromisión del ejecutivo en el legislativo, que es en definitiva lo que trata de evitarse mediante las garantías recogidas en el art. 72 CE.

El propio Servicio Jurídico de la Institución demandada (y aunque en el emitido en 26 de octubre modifica su criterio) en su informe de 5 de septiembre de 2005 (folio 96 y ss. del expediente) tras indicar que, en su opinión, no hay causa legitimadora para iniciar el proceso de resolución del contrato, recordó que, si la hubiera, resultaría trámite ineludible el preceptivo Dictamen de la Comisión jurídica Asesora si se formulara oposición a la resolución por el contratista. Y ello está en consonancia con el dato de que en ningún momento se cuestionó por la demandada su deber de sometimiento a las disposiciones contenidas en el TRLCAP, tanto por lo que hace a la adjudicación del contrato, como al procedimiento (que la Mesa acordó iniciar en su sesión de 17 de octubre de 2005) para la resolución del mismo, como es de ver por la documentación contenida en el expediente administrativo» (FJ 2).

En segundo término, el Tribunal parece descartar incluso que, en el caso de la actividad materialmente administrativa de los Parlamentos, puedan hallarse razones basadas en su autonomía para no someterse a los mismos controles de legalidad que el resto de Administraciones públicas aunque luego matice su afirmación diciendo que lo verdaderamente decisivo del asunto enjuiciado fue que las Cortes se sujetaron, «sin salvedad alguna», a la legislación de contratos administrativos entonces vigente, dando a entender que podrían, de hecho, haberse sometido con particularidades. Estos fueron sus razonamientos:

«Debe declararse que esta Sala no comparte esa principal argumentación del recurso de casación de que la debida salvaguarda de la función parlamentaria impone necesariamente, en la materia de contratación sobre la que versa el actual litigio, que el control de legalidad de los actos de la Administración parlamentaria no quede sometido al dictamen o informe de los órganos consultivos del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas.

La potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno, que es el contenido esencial de la institución parlamentaria, es muy diferente a las actuaciones de gestión de personal, administración y gestión patrimonial dirigidas a ofrecer a esa institución el soporte organizativo de medios personales y materiales para el desempeño de su principal función. Como también debe decirse que no hay razones para que esa actividad materialmente administrativa tenga unos mecanismos de control de legalidad diferentes a los establecidos para los entes que formalmente constituyen las Administraciones públicas, y en esta línea parece orientarse el legislador estatal en esas normas que antes se han transcrito de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 y del muy reciente Texto Refundido de 2011.

Debe descartarse, pues, que sea incompatible con la institución parlamentaria la aplicación a su «Administración» del control de legalidad que significa someter

sus decisiones al previo informe de los órganos consultivos del Gobierno del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma. Lo cual no significa que esta Sala afirme que la normativa autonómica de Aragón haya configurado a la Comisión Jurídica Asesora como un órgano consultivo de la Mesa de las Cortes de Aragón (entre otras cosas porque no corresponde a este Tribunal Supremo controlar la aplicación del Derecho autonómico).

Pero lo que aquí es verdaderamente relevante es que han sido las propias Cortes de Aragón las que, tanto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares como en el contrato suscrito con SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA, se sometieron, sin salvedad alguna, al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TR/LCAP) como Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 26 de octubre.

Esto supone, siguiendo el criterio del recurso de casación, que han sido las propias Cortes de Aragón las que por su propia voluntad han decidido aplicar al contrato aquí litigioso esa normativa de contratación de las Administraciones Públicas y lo que en ella se dispone sobre el preceptivo informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos de resolución del contrato [arts. 59.3 TR/LCAP y 109 del Reglamento General de 2001]» (FJ 5).

Repárese en que, si, con fundamento en su autonomía, una Asamblea parlamentaria decide adaptar el Derecho administrativo general a cualquiera de sus actos en materia de personal, contratación y gestión patrimonial y se dota de normas particulares, la garantía es que los terceros podrán conocer de antemano la regulación aplicable y, en su caso, podrían suscitar el debate ante los tribunales de si verdaderamente aquellas vienen justificadas por el cumplimiento de las funciones constitucionales del órgano. De lo contrario, puede suceder que, como en el caso de autos, se enteren de las adaptaciones que la Administración parlamentaria valora como necesarias en un determinado tipo de expedientes al hilo de un procedimiento concreto en el que son interesados.

Finalmente, debemos dar cuenta de que, una vez conocida la Sentencia del Tribunal Supremo, fue inmediatamente ejecutada por las Cortes de Aragón y el sucesor de la Comisión Jurídica Asesora, el Consejo Consultivo de Aragón, emitió su dictamen en el mencionado expediente de resolución del contrato de servicios de protección de personas con fecha 16 de octubre de 2012 (dictamen 161/2012), informando, por lo demás, desfavorablemente, por motivos de fondo, la pretendida propuesta de resolución de la Mesa de la Cámara.

IV. PARA CONCLUIR

La interdicción de la arbitrariedad de las Administraciones Públicas y, por ende, de las Administraciones parlamentarias implica que estas pueden ac-

tuar en los márgenes del Derecho, pero no fuera de él. Además, con controles previos, puede evitarse una parte de la litigiosidad en el orden contencioso, lo que favorece la consecución de principios tales, como el de economía del gasto público o el de eficacia⁵¹. Una decisión administrativa que cuente con el aval del dictamen favorable del máximo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de que se trate podrá utilizar, en defensa de su *potestas*, los argumentos que le brinde la *auctoritas* de este⁵². Los altos órganos consultivos cooperan a la consecución de resoluciones administrativas ajustadas a Derecho⁵³. Como pusiera de relieve la jurisprudencia constitucional aludida en este trabajo, los órganos autonómicos homologables al Consejo de Estado «no son controladores de autonomías, o, si lo son, resultan lícitos en cuanto indoloros» porque representan una importantísima garantía en el seno de los procedimientos en que se exige su informe⁵⁴, hasta el punto de haberse reputado su intervención en los mismos una norma materialmente básica del procedimiento administrativo común y, en consecuencia, haberse reclamado que se declare formalmente como tal⁵⁵. Puede entenderse que ello es lo que ha sucedido en materia de contratación porque la legislación básica estatal en esta materia, bien que al amparo del título competencial sobre contratos y concesiones y no del genérico del procedimiento administrativo común, ha consagrado esa intervención garantista del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente para los casos de nulidad, interpretación y resolución del contrato con oposición del contratista. Se trata, por tanto, de un trámite formal y materialmente básico, que habrán de cumplir también, en su contratación, las Administraciones parlamentarias salvo que, en ejercicio de su autonomía, se hayan dotado de normativa propia que lo excluya con carácter general, sustituyéndolo por otra garantía equivalente. Se trata de un ejemplo de lo que se ha dado en llamar «descubrimiento de la materia administrativa y correlativa penetración de la garantía pública allende las fronteras del propio concepto de Administración pública y de la definición formal de las instituciones que forman parte de la competencia objetiva de sus altos órganos consultivos»⁵⁶.

Como dijera MUÑOZ MACHADO (1991: p. 32) respecto de otra cuestión aledaña, aun cuando no sea obligatorio consultar a un órgano concreto, como era en el caso la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, parece evidente que no era posible prescindir de un trámite de audiencia a un órgano consultivo que viene impuesto como una garantía añadida por la legislación sectorial de cuya vigencia y constitucionalidad no hay razones para dudar.

⁵¹ Lo apuntó en su día SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN (1998: p. 746).

⁵² Vid. GARRIDO MAYOL (1998a: p. 919) u OLLERO TASSARA (2005: p. 138). Al decir de LÓPEZ MENUDO (2002: p. 67), no hay decisión administrativa más «blindada» ante los Tribunales y frente a todos que la cubierta por el dictamen de un órgano así de respetado.

⁵³ De nuevo, GARRIDO MAYOL (1998a: p. 919).

⁵⁴ Cfr. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ (1996: p. 316).

⁵⁵ Cfr. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ (*ibidem*: pp. 320 y ss.).

⁵⁶ Vid. LÓPEZ MENUDO (2002: p. 72).

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de que hemos dado cuenta en este trabajo, las Cortes de Aragón han vuelto a tener que dirigirse al Consejo Consultivo de Aragón a raíz de su actividad materialmente administrativa y, más en concreto, en relación con una demanda de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por una trabajadora de una empresa con la que la Administración parlamentaria tenía un contrato de servicios de limpieza. En el dictamen 97/2012, de 29 de mayo, emitido por el citado órgano consultivo en ese asunto, este admite sin ningún tipo de reserva su competencia, incluyendo al efecto, como primera consideración jurídica de su parecer, la siguiente declaración:

«El dictamen solicitado se ubica en el marco de las competencias asignadas al Consejo Consultivo de Aragón, según previene el artículo 15.10 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, que dispone la necesidad de consulta preceptiva a este órgano consultivo en el supuesto de «reclamaciones administrativas de indemnización de daños u perjuicios en cuantía superior a 6.000 euros». Su confección viene también contemplada por los artículos 13, 18 y 19 del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón, así como por el artículo 12 del RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La duda que pudo surgir en cuanto a la intervención del órgano consultivo en las reclamaciones formuladas a las Cortes de Aragón, quedó disipada a partir de la STS de 16 de noviembre de 2011 (recurso 1146/2009) [sic].

Corresponde a la Comisión la confección del dictamen, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 19 y 20 de la citada Ley y en el artículo 19 del expresado Decreto 148/2010, al no hallarse expresamente atribuida su emisión al Pleno del órgano consultivo.»

Aunque el Consejo Consultivo de Aragón yerra en la indicación de la fecha de la Sentencia del Tribunal Supremo que, según argumenta, sirvió para disipar cualquier duda sobre la necesidad de su intervención en relación con la actividad materialmente administrativa de las Cortes de Aragón (el recurso 1146/2009 dio pie, en realidad, a la STS de 7 marzo 2012), aquel reafirma su competencia con base en la legislación general aplicable, que el Parlamento no había adaptado ni matizado con referencia a su organización específica.

La jurisprudencia parece no tener marcha atrás. La «relativa libertad que se conoce con el nombre de autonomía parlamentaria»⁵⁷ no ampara la huida del derecho sino que da cobertura a las adaptaciones normativas que vengan exigidas por las particularidades de las funciones constitucionales que tienen encomendadas las Asambleas legislativas. Por seguridad jurídica, dichas matizaciones, introducidas con ese fin en el Derecho positivo, deberán ser expresas

⁵⁷ Expresión que tomo de CID VÍLLAGRASA (2000: p. 128).

por lo que no es admisible que los terceros que entren en relación con las Administraciones parlamentarias deban deducirlas al hilo de actuaciones concretas. En definitiva, a nuestro juicio, el principio de autonomía parlamentaria no permite ir practicando un derecho arbitrario a la carta. Como afirmara con acierto GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (1999: pp. 222 y 223), «la autonomía puede manifestarse por la adopción de formas propias y singulares para actuar en el tráfico jurídico, pero sin que el silencio, oscuridad, ambigüedad de las normas sirva de pretexto para que las Cámaras actúen en un claroscuro en el que destacan con mucha más nitidez sus derechos que sus deberes». Un poco más adelante (p. 274), añadía que «la irradiación de los grandes principios que inspiran nuestra Constitución (Estado de derecho, principio de legalidad, seguridad jurídica) alcanza también al ámbito parlamentario administrativo, provocando, pese al mantenimiento formal de una autonomía de fuente constitucional, que el régimen jurídico de los actos de la Administración parlamentaria fluya por cauces análogos a los de otras Administraciones públicas, homogeneidad que permitiría hablar de un Derecho común o construido sobre fundamentos comunes». En la misma línea abunda TUDELA ARANDA (2010: p. 164), al sostener que para que la autonomía parlamentaria mantenga su fuerza ideológica y su vigencia, es preciso que no se pierda en la reivindicación ya no de inaceptables y arcaicos privilegios, sino ni tan siquiera en excepciones difícilmente justificables ante los ciudadanos.

En definitiva, «la sumisión a Derecho del Parlamento nunca puede ser comparable a la sumisión de las Administraciones Públicas porque su posición institucional, su significado y sus funciones políticas son inasimilables»⁵⁸. A tal efecto, hay un amplio margen para adaptar los mecanismos de control propios del resto de Administraciones a las particularidades de las parlamentarias, pero dichos controles deben existir y las modulaciones respecto de la legislación general que quieran introducirse han de ser conocidas de antemano por los administrados. Así lo impone la seguridad jurídica y el hecho de que la autonomía parlamentaria no sea un fin en sí misma, sino algo esencialmente instrumental y, por ende, sujeto a límites. Cuanto no aparezca como necesario para el cumplimiento de las funciones constitucionales o estatutarias de nuestras Asambleas legislativas, escapa de su ámbito⁵⁹.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AGUILÓ LÚCIA, LLUÍS (2001): «El modelo valenciano de Consejo Consultivo», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 34-35, 2001, pp. 159-173.

⁵⁸ En este caso, CID VILLAGRASA (2000: p. 130).

⁵⁹ De nuevo, CID VILLAGRASA (*ibidem*: p. 128).

- AMILIVIA GONZÁLEZ, MARIO y NALDA GARCÍA, JOSÉ C. (2008): «Principios de buena administración y función consultiva», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 9, pp. 17-30.
- ARZAMENA SIERRA, JERÓNIMO (1996): «La caracterización constitucional del Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 244-245, pp. 137-160.
- ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL, M. ÀNGELS (2009): «El Consejo Consultivo como garante de la autonomía: una mirada retrospectiva», en *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 39, pp. 1-16.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, IGNACIO (1986): *La Administración Parlamentaria*, en II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, Parlamento de Canarias, pp. 187-192.
- BLANCO VALDÉS, ROBERTO LUIS (1997): «La función consultiva autonómica y su institucionalización tras la STC 204/1992: algunas reflexiones a propósito de la Ley del Consejo Consultivo de Galicia», en *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 22, pp. 103-120.
- BLANQUER CRIADO, DAVID VICENTE (1994): *Consejo de Estado y autonomías*, Tecnos, Madrid (Prólogo de TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ).
- BRAVO-FERRER DELGADO, MIGUEL (1988): «Consejo de Estado y Estado de Autonomías», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 60, pp. 569-596.
- CALVO GARCÍA, JAVIER (1998): *Consulta preceptiva al Consejo de Estado: cuestiones controvertidas*, en Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio, pp. 603-632.
- CARRERAS SERRA, FRANCESC DE (1984): «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. 2, pp. 493-500.
- (1998): «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, pp. 247-249.
- CAVERO LATAILLADE, IÑIGO (1998): *La alta función consultiva: Consejo de Estado y órganos consultivos semejantes de las Comunidades Autónomas. Perspectiva actual y de futuro*, en Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio, pp. 589-602.
- CID VILLAGRASA, BLANCA (2000): «La Administración Parlamentaria», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, pp. 125-150.
- (2001): «Origen y evolución de la Administración Parlamentaria», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 5, pp. 31-84.
- (2005): «Los actos de gestión, administración y personal», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. extra 1 (ejemplar dedicado a: La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia), pp. 429-461.
- DELGADO DEL RINCÓN, LUIS ESTEBAN (2011): «El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña: de órgano consultivo de la Generalidad a órgano de control jurídico y de tutela institucional de los derechos estatutarios»,

- en Francisco Javier MATÍA PORTILLA (coord.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, pp. 225-255.
- EMBED IRUJO, ANTONIO (1996): «Los principios jurídicos necesarios en la organización y funcionamiento de los Consejos consultivos autonómicos», en *Documentación Administrativa*, núm. 244-245, pp. 335-362.
- ESCRIBANO COLLADO, PEDRO (1991): «Las competencias consultivas del Consejo», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6, pp. 91-114.
- FERNÁNDEZ CAMACHO, INMACULADA y ORTEGA MUÑOZ, MILAGROS (1997): «El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha: nuevo órgano de relevancia estatutaria», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, pp. 141-165.
- FONT I LLOVET, TOMÁS (1987): «Los Consejos consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 8, pp. 7-32.
- (1995): «Función consultiva y Estado Autonómico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 138, pp. 37-68.
- GALERA VICTORIA, ADORACIÓN (2005): «Otras instituciones y órganos estatutarios o de relevancia estatutaria en la Comunidad Autónoma de Extremadura: el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma», en DIEGO MARÍA MORENO HURTADO y PILAR BLANCO-MORALES LIMONES (coords.), *El derecho de Extremadura: (estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura)*, pp. 281-302.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, GERARDO (1997): *Función consultiva y procedimiento (régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, EDUARDO (1993): «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 205-222.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD (1999): «Actos de la Administración parlamentaria», en FERNANDO SAINZ MORENO *et al.*: *Los actos del parlamento*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 205-274.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, ERNESTO (1989): «Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 118, pp. 241-260.
- (1990): «Posición institucional del Consejo de Estado (Comentario al Fundamento Jurídico núm. 37 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, pp. 323-327.
- (1994): «La función consultiva de las Administraciones públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, pp. 129-153.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO (1985): «La Administración parlamentaria», en VV.AA., *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, pp. 89-108.

- GARRIDO MAYOL, VICENTE (1996): «El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, órgano equivalente y homologable al Consejo de Estado», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272, pp. 807-838.
- (1998a): «La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos», en ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 917-928.
- (1998b): «El funcionamiento interno del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 22, pp. 407-426.
- GUTIÉRREZ MIGUÉLEZ, JUAN JOSÉ (1994): «Función consultiva en la Comunidad Valenciana: El Consejo Jurídico Consultivo», en *Anales de la Universidad de Alicante. Facultad de Derecho*, núm. 9, pp. 215-244.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, ANTONIO (1996): «Las competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarias de los Consejos consultivos autonómicos», en *Documentación Administrativa*, núm. 244-245, pp. 305-333.
- JORDANA DE POZAS, LUIS (1979): «El Consejo de Estado en la Constitución», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56, pp. 205-231.
- LÓPEZ BENÍTEZ, MARIANO (1989): «Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas. Una reflexión a propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero y 6 de junio de 1988», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 64 (sin referencia a paginación por manejarse la versión electrónica).
- LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO (1996): «El Consejo de Estado como presunto modelo de los órganos consultivos autonómicos», en *Documentación Administrativa*, núm. 244-245, pp. 265-303.
- (1998): «Presente y futuro competencial del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos autonómicos», en *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio*, Sopec, Madrid, pp. 673-688.
- (2002): «El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, pp. 25-80.
- LOZANO MIRALLES, JORGE (2005): *La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos*, en VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático, Madrid, pp. 110-123.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO (1987): «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en *Las Cortes Generales, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 1485-1546.

- MOLAS BATLLORI, ISIDRE (1992): «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, pp. 61-77.
- MORCILLO MORENO, JUANA (2000): «El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha», en Luis ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), *Derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 75-102.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (1991): «La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6, pp. 11-33.
- NAVARRO CABALLERO, TERESA MARÍA (2006): «El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre», en *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, núm. 24, pp. 9-39.
- OLIVER ARAUJO, JOAN (1997): «El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 98, pp. 25-58.
- (2006): «Consejos consultivos autonómicos y Administración local», en *Revista de Derecho Político*, núm. 66, pp. 69-86.
- (2008): «La mayor «calidad democrática» del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)», en *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 73, pp. 15-68.
- OLLERO TASSARA, ANDRÉS (2005): «El Consejo de Estado desde la perspectiva parlamentaria», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 66, pp. 137-148.
- PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN (1991): «El Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 226 (ejemplar dedicado a: *La función consultiva*), pp. 113-128.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, NICOLÁS (1981): «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, pp. 67-85.
- (1983) *Organización y funcionamiento de los Parlamentos regionales*, en I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales, Murcia, pp. 13-24.
- PÉREZ-TENESSA, ANTONIO (1979): «Perspectivas del Consejo de Estado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 22, pp. 339-350.
- PÉREZ VERA, ELISA (2003): «El Consejo Consultivo de Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 1, rubricado Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma y sus instituciones, pp. 283-294.
- QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS DE LA (1988): «El Consejo de Estado en un Estado Social y Democrático de Derecho», en VV.AA., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, vol. I, pp. 207-239.

- REQUEJO RODRÍGUEZ, PALOMA (2003): «El Consejo Consultivo», en ALBERTO ARCE JANÁRIZ (coord.), *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, pp. 624-633.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, MIGUEL (2007): «La función consultiva en la España actual», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, pp. 33-58.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, MARÍA DEL PINO (2006): «El Consejo Consultivo de Canarias», en JUAN RAMÓN RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ y JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR (coord.), *Derecho Público de Canarias*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 285-308.
- RODRÍGUEZ OLIVER, JOSÉ MARÍA (1982): «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en CÉSAR ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA (coord.), *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos, Ministerio de Administraciones Públicas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 2703-2730.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, JORGE (2000): «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en DON LUIS JORDANA DE POZAS: *Creador de ciencia administrativa*, Universidad Complutense, Madrid, pp. 101-116.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (2006): «El Consejo de Estado, una institución deliberante e independiente», en *Enfoques de España*, vol. 1, Nueva Economía Fórum, pp. 217-230.
- RUIZ MIGUEL, CARLOS (2009): «Los Consejos Consultivos como guardianes de la autonomía: bibliografía, jurisprudencia, doctrina legal y perspectivas», en *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 39, pp. 209-239.
- SAINZ MORENO, FERNANDO (1988): «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, pp. 233-255.
- SALAZAR BENÍTEZ, OCTAVIO (2005): «Los órganos consultivos de los Gobiernos autonómicos: en especial, el Consejo Consultivo de Andalucía», en PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (coord.), *Gobierno y Constitución: actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 727-772.
- SALGUEIRO CORTIÑAS, M.^a JOSÉ (2007): «Experiencia, casuística y doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 12, pp. 245-271.
- SÁNCHEZ NAVARRO, ÁNGEL J. (2006): «La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2004», en *Revista de Administración Pública*, núm. 169, pp. 353-382.
- SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN, BELLA (1998): «El Consejo Consultivo de Andalucía y sus competencias en relación con las Entidades Locales», en *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio*, pp. 729-768.

- SOBRINO FERNÁNDEZ, FRANCISCO JAVIER (1999): «El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 25, pp. 231-241.
- SORIANO GARCÍA, JOSÉ ENRIQUE (1985): «El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, pp. 213-225.
- TORNOS MAS, JOAQUÍN (2009): «La posición institucional de los Consejos Consultivos», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 12, pp. 19-39.
- TRAYTER JIMÉNEZ, JOAN MANUEL (1994): «Consejo de Estado y Comunidades Autónomas», en *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 93, núm 3, pp. 773-782.
- TRUJILLO, GUMERSINDO (1991): «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 226 (ejemplar dedicado a: La función consultiva), pp. 153-198.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ (2010): «La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 23, pp. 157-191.