

# EVOLUCIÓN DE LA ALTA FUNCIÓN CONSULTIVA EN ESPAÑA

Ignacio Granado Hijelmo

*Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja*

## I. EL CONSEJO DE ESTADO.

Los Altos Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas (AOCA) y, entre ellos, el Consejo Consultivo de La Rioja (CCR), encuentran en el Consejo de Estado su antecedente institucional, cuyo origen y evolución constituye uno de los capítulos más apasionantes de nuestra Historia del Derecho.

En el *Antiguo Régimen* la función consultiva residía en los distintos Consejos en que se estructuraba la Monarquía absoluta puesto que los mismos asumían la gestión integral (legislativa, ejecutiva, judicial) de las materias de su competencia. No era el *de Estado*, especializado en cuestiones de política internacional, el principal de aquéllos Consejos, sino más bien el *Real* que asumía el conocimiento de todos los *asuntos arduos* del Reino <sup>1</sup>. Sin embargo, será el *Consejo de Estado* el único que subsista y termine convirtiéndose en paradigma de los Altos Órganos Consultivos.

Esta transformación se debe a la recepción en España del *régime administratif* napoleónico que, partiendo de una interpretación de la división de poderes basada en la *desconfianza de la burguesía francesa en la Justicia* -tradicionalmente represiva y dominada por la nobleza-, entendía que el Poder Ejecutivo no debía ser juzgado por el Judicial sino por sí mismo (*jurisdicción retenida*), a cuyo efecto habilitó (Decreto de 22 de julio de 1806) a unos órganos jurídicos, el *Consejo de Estado* y los *Consejos de Prefectura*, integrados en el Ejecutivo pero con estatuto de independencia orgánica y funcional, para enjuiciar los asuntos contencioso-administrativos y elevar al Ministro correspondiente la resolución que procediera en Derecho. Por Ley de 24 de mayo de 1872, se delegó permanentemente en dichos Consejos la resolución de los asuntos (*jurisdicción delegada*).

La recepción en Europa continental de este modelo bonapartista es patente en Bélgica e Italia donde aún subsiste <sup>2</sup>. En España, el sistema francés de *jurisdicción retenida* fue importado por el Estatuto de Bayona <sup>3</sup> y la Constitución de Cádiz <sup>4</sup>, aunque los vaivenes propios

---

<sup>1</sup> Cfr. SALUSTIANO DE DIOS, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, y, con carácter general (1385-1834), la Introducción a su obra *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Colección de Historia de las Instituciones de la Corona de Castilla, serie Fuentes, I, Diputación de Salamanca, Salamanca, 1986.

<sup>2</sup> El sistema bonapartista de Consejo de Estado con *jurisdicción retenida* inspirará al Consejo piamontés creado por los Saboya mediante Decreto de 13 de Septiembre de 1831, que, al igual que su homólogo francés, terminaría convirtiéndose en un órgano estatal con *jurisdicción delegada* que actualmente ejercen, en el ámbito estatal, el *Consiglio di Stato*, regulado por la Ley de 31 de enero de 1926, y, en el regional, los *Tribunales Administrativos Regionales*, regulados por la Ley de 6 de diciembre de 1971.

<sup>3</sup> El *Estatuto de Bayona* remodelaba los Consejos de Estado y Real. Parece que la idea era que el nuevo *Consejo Real* fuera el heredero del viejo *Consejo de Castilla*, pero su iniciativa de declarar nulas las abdicaciones de Bayona ocasionó su supresión mediante Decreto firmado por el propio Napoleón en Chamartín el 4 de diciembre

del constitucionalismo de la época <sup>5</sup> determinaron que sólo con la llegada de los moderados al poder en 1845 se lograra una mayor estabilidad institucional al crear un *Consejo Real* y *Consejos Provinciales* (uno de ellos, en Logroño) con funciones contencioso-administrativas según el modelo francés de *jurisdicción delegada* <sup>6</sup> que la Ley Orgánica de 17 de agosto de 1860 asignó al *Consejo de Estado*.

Por el contrario, en el *Reino Unido* la justicia regia -desde las ancestrales Ordenanzas o *Assizes* de Clarendon (1166) y Windsor (1179), firmadas por Enrique II Plantagenet en el siglo XII-, se había erigido como una instancia de creciente prestigio hasta resultar prácticamente indiscutible para el enjuiciamiento, no sólo de asuntos civiles o penales, sino también para el de los administrativos. El sistema anglosajón de Estado de Derecho o *rule of law* terminó así configurándose, a diferencia del francés, como un modelo de *confianza judicial* en que la Administración, pese a los privilegios que puedan otorgarle normas legislativas especiales (*statute law*), resultaba sometida, en líneas generales, al Derecho común (*common law*) aplicado como Derecho de la tierra (*law of the land*) por los Tribunales ordinarios mediante un sistema de vinculación a los precedentes jurisprudenciales (*stare decisis*) que no impide ir creando derecho (*judge made law*) mediante nuevos fallos ejemplares (*leading case*). El conocimiento, estudio y presentación adecuada de los precedentes judiciales aplicables al caso constituye la

---

de 1808. Casi simultáneamente, la *Junta Central*, reunida en Sevilla, decidió restablecerlo, pero atribuyéndole las competencias de todos los Consejos y Tribunales del Antiguo Régimen, bajo la denominación de *Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias*, pero este Consejo excepcional sería suprimido por el de Regencia, el 16 de septiembre de 1810, en vísperas de reunirse las Cortes en Cádiz. Cfr. SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dickinson, 1994, págs. 249-250 y 416.

<sup>4</sup> Por Decreto de 13 de marzo de 1814 se creó el *Tribunal Supremo de Justicia*, pero lo contencioso-administrativo, en la versión de *jurisdicción retenida*, se atribuía al Consejo de Estado. Cfr. TOMAS Y VALIENTE, *El Consejo de Estado en la Constitución de 1812*, incluido en su obra póstuma prologada por Bartolomé Clavero, *Constitución: Escritos de introducción histórica*, Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 102-103

<sup>5</sup> El regreso de Fernando VII supuso volver al sistema de Consejos (Decretos de 4 y 27 de mayo de 1814 y 31 de marzo de 1815). El *Trienio liberal* restableció el modelo gaditano (Decreto de 12 de marzo de 1820). La *segunda reacción absolutista* restableció los viejos Consejos (Decretos de 1 de octubre y 26 de junio de 1823) aunque con funciones suspendidas (Decreto de 13 de septiembre de 1835) hasta que la nueva *Junta Consultiva de Gobierno* que las había asumido fue suprimida (Decreto de 28 de diciembre de 1825). El *testamento de Fernando VII* determinó la creación de un *Consejo de Gobierno* que dejó en suspenso al *de Estado* mientras que las funciones de los demás se trasladaron a un *Consejo Real de España e Indias* que asumió las contencioso-administrativas pero no el resto de las judiciales que se encomendaron a los *Tribunales Supremos de España e Indias, Guerra y Mar y Hacienda* (Decreto de 24 de marzo de 1834). Restablecida la Constitución gaditana en 1836, se disolvieron los *Consejos de Gobierno y Real de España e Indias* (Decreto de 13 de agosto de 1836) pero se mantuvo el *Tribunal Supremo de España e Indias* que siguió funcionando con arreglo a su Decreto constitutivo de 24 de marzo de 1834 y luego con sujeción al famoso Reglamento Provisional de la Administración de Justicia de 1835. Como la Constitución de 1837 guardó silencio al respecto, el *Tribunal Supremo* continuó hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 que lo consolidó definitivamente, pero sin las funciones contencioso-administrativas que teóricamente seguían perteneciendo al Consejo de Estado creado por la Constitución de Cádiz. Cfr. NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996.

<sup>6</sup> Ley de 1 de enero de 1845 y RR.DD. de 6 de julio y 22 de septiembre de 1845. El triunfo de los progresistas en 1845 determinó la sustitución del *Consejo Real* por un órgano que, pese a su nombre de *Tribunal contencioso-administrativo*, seguía siendo administrativo y de jurisdicción delegada (Decreto de 7 de agosto de 1854). El regreso de los moderados determinó el restablecimiento del *Consejo Real* (Decreto de 16 de octubre de 1856) que pronto pasó a denominarse *Consejo de Estado* (Decreto de 14 de julio de 1858).

esencia de lo consultivo en el sistema anglosajón. Sin embargo, los jueces y Tribunales ordinarios están desprovistos de funciones consultivas previas ya que tradicionalmente las mismas se atribuyen a los gabinetes jurídicos donde brillan los *lawyers* y los *barristers* <sup>7</sup>

Cuando los liberales españoles regresan de su exilio en Londres vuelven convertidos al judicialismo inglés y eso explica que la *Gloriosa Revolución* de 1868 hiciera bandera, no sólo de la *unificación de fueros*, sino de la *judicialización de la jurisdicción contencioso-administrativa* que sería expropiada al Consejo de Estado para asignarla a una *Sala de recursos contra la Administración* adscrita al Tribunal Supremo (Decreto de 13 de octubre de 1868) donde, salvo algunas incidencias posteriores <sup>8</sup>, terminaría por consolidarse en 1904 como *Sala Tercera* <sup>9</sup>.

La pérdida de competencias contenciosas relegaba al Consejo de Estado desde 1904 a la posición de un *Senado de notables* con funciones consultivas y residuales <sup>10</sup>, una situación de áurea independencia pero que apuntaba a su eliminación <sup>11</sup>. Sin embargo, no fue así.

El Régimen de Franco confirmó la institución <sup>12</sup> y, aunque sus competencias siguieron

---

<sup>7</sup> Cfr. VAN CAENEGEM, R. Ch., *El nacimiento del common law inglés*, en *Interpretatio, IV*, Madrid, Servicio Publicaciones, Universidad Complutense, 1998; y SÉROUSSI, Roland, *Introducción al Derecho inglés y norteamericano*, Barcelona, Ariel Derecho, 1998.

<sup>8</sup> La *I República* reorganizó el Consejo de Estado pero ya sin las funciones contencioso-administrativas (Decreto de 1 de junio de 1874). La *Restauración* devolvió las competencias contencioso-administrativas al Consejo de Estado (Decretos Leyes de 17 y 20 de enero de 1875).

<sup>9</sup> La Ley de lo Contencioso Administrativo de 13 de septiembre de 1888 convirtió la *Sección de lo Contencioso-Administrativo* del Consejo de Estado en *Tribunal de lo Contencioso-Administrativo* que, por Ley de 5 de abril de 1904, del Consejo de Estado (y su Reglamento, aprobado por Decreto de 10 de enero de 1906,) sería desvinculado del Consejo de Estado y adscrito definitivamente al *Tribunal Supremo* como *Sala Tercera*.

<sup>10</sup> Aunque conservaba lo que podemos denominar convencionalmente una *jurisdicción retenida residual* en cuantos asuntos quedaron entonces *excluidos de la jurisdicción contencioso-administrativa*, y que podemos sistematizar en *asuntos normativos* (Reglamentos), *tradicionales asuntos "de Estado"* (Tratados y cuestiones de Derecho Internacional Público); *antiguos asuntos "de cámara"* (es decir, las viejas funciones sinodales de *gracia, merced y patronato regio*, que conllevan la competencia sobre los actos políticos y discrecionales, la materia de personal y los asuntos de Derecho nobiliario o Penitenciario, como los indultos); y, *asuntos parajudiciales* (como la propuesta de resolución de los conflictos de jurisdicción o de las presas marítimas). Nótese que este conjunto competencial explica básicamente las que actualmente conserva.

<sup>11</sup> La *Dictadura* reforzó el carácter prestigioso y técnico del Consejo de Estado al crear la figura de los *Consejeros Permanentes* y la *Comisión Permanente* (Decreto Ley de 21 de junio de 1929). La *II República*, sin embargo, suprimió el Pleno (Decreto de 22 de abril de 1931) y, si bien la Constitución de 1931 (art. 96) preveía crear un *Cuerpo Consultivo Supremo*, sólo llegó a instaurarse una *Junta Permanente de Estado* (Decreto de 7 de noviembre de 1933) pronto suprimida (Decreto de 30 de mayo de 1936).

<sup>12</sup> La Ley de 10 de febrero de 1940 y el Decreto de 5 de agosto de 1941 volvieron al modelo de la Ley de 1904, aunque pronto se acometió una nueva regulación (Ley de 25 de noviembre de 1944) más centrada en su composición que en sus competencias. Cfr. GARCIA ALVAREZ, Gerardo, *La función constitucional del Consejo de Estado*, Barcelona, Cedecs, 1996.

disminuyendo <sup>13</sup>, el Consejo de Estado consiguió, merced a la calidad de sus dictámenes y a la alta capacitación jurídica de sus Consejeros y Letrados, que su intervención fuera reputada por la excelente legislación y jurisprudencia administrativas de la época <sup>14</sup> una *garantía procedimental* de la que no debía prescindirse

Esto explica que la Constitución de 1978 configurase al Consejo de Estado <sup>15</sup> como *supremo órgano consultivo del Gobierno*, expresión que el Tribunal Constitucional ha interpretado en el sentido de que se encuentra “*al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece*” lo que permite a las Comunidades Autónomas acudir al mismo o bien sustituir sus dictámenes por los de Altos Órganos Consultivos semejantes (STC 204/1992).

La relevancia constitucional otorgada al Consejo de Estado en el artículo 107 de la Constitución y la expresada doctrina vertida sobre el mismo por el Tribunal Constitucional ha permitido un fenómeno de generalización del modelo en los distintos Estatutos de Autonomía que han dotado de sendos Consejos Consultivos a las distintas Comunidades Autónomas.

## II. LOS ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La creación de los Consejos Consultivos autonómicos se ha producido en España siguiendo tres grandes impulsos institucionales:

### 1. El modelo catalán y la incompreensión de su sentido.

El primer impulso institucional está representado por el art. 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña <sup>16</sup>, a cuyo tenor: “*Una Ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un órgano de carácter consultivo que dictaminará, en los casos en que la propia ley determine,*

---

<sup>13</sup> La defensa de las Leyes Fundamentales se atribuía al *Consejo del Reino* mediante el *recurso de contrafuero*. La jurisdicción que el Consejo retenía en materia de personal a través del llamado *recurso de agravios* fue asignada a la jurisdicción contencioso-administrativa por su Ley reguladora de 1956 mediante el *proceso especial en materia de personal*.

<sup>14</sup> Las Leyes de Expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954; Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956; Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957; Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 y Contratos del Estado (Decreto legislativo 923/1965, de 8 de abril), que formaban el armazón normativo del llamado *Estado Administrativo de Derecho*, requerían la intervención consultiva del Consejo de Estado en importantes asuntos que la jurisprudencia contencioso administrativo exigía como una ineludible garantía procedimental (cfr. por todas, Sentencia de 11 de noviembre de 1977, Ar. 4356).

<sup>15</sup> Ahora regulado por Ley Orgánica 3/1980, de 22 abril, modificada, en su art. 12.1, por la Ley Orgánica 13/1983, de 26 de noviembre, y, más ampliamente, por la reciente Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre (BOE núm. 313 del 29). Su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, ha sido modificado por RR.DD. núms. 1405/1990, de 16 de noviembre y 990/1998, de 22 de mayo. Las incompatibilidades de sus componentes se regulan en la Ley Orgánica 1/1985, de 18 de enero.

<sup>16</sup> Aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de Diciembre (BOE núm. 306, del 22).

sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña” . Este precepto fue desarrollado por la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña <sup>17</sup>.

La previsión estatutaria catalana deriva, no sólo de la idea de dotar a la Generalidad de una especie de *Tribunal de Garantías Estatutarias*, cuanto de interponer un órgano de *seny* (término catalán que debemos aquí traducir como una mezcla prudencial de *auctoritas iuris* y sentido común) en los debates legislativos del *Parlament* para evitar tensiones inconstitucionales como las que protagonizó la Generalidad de Cataluña durante la II República. Por eso, en Cataluña, las funciones consultivas típicas del Consejo de Estado se asignaron a un órgano ya existente en la Generalidad republicana, la *Comisión Jurídica Asesora* que fue restablecida en 1985 conservando la denominación tradicional para diferenciarla del *Consell* <sup>18</sup>.

Esta circunstancia ha oscurecido la virtualidad en Derecho Autonómico Comparado del interesantísimo modelo catalán, haciendo creer a muchos legisladores autonómicos que se trata de un inexplicable sistema de doble organización consultiva que puede perfectamente obviarse refundiendo en un sólo órgano las funciones de los dos catalanes. Esto sería cierto si no hubiera tenido el inconveniente de la inmediata pérdida de las *funciones de moderación* asignadas al *Consell Consultiu* por falta de reflexión sobre el profundo sentido institucional de las mismas y por una concepción jacobina de las potestades legislativas de los Parlamentos autonómicos que contempla con recelo la interposición de una instancia moderadora mediante un previo dictamen consultivo.

Pues bien, a un seguimiento de este primer impulso institucional obedeció la creación del *Consejo Consultivo de Canarias* en 1984 <sup>19</sup> que ya refundía en uno solo los dos órganos consultivos catalanes e iniciaba el recorte de las funciones del *Consell* al preceptuar el dictamen de las más importantes iniciativas legislativas, pero no de todas.

## **2. La Sentencia constitucional 204/1992: Posición constitucional del Consejo de Estado y de las instituciones consultivas autonómicas.**

El segundo gran impulso a la creación de Consejos Consultivos por las CC.AA. se produjo a raíz de la publicación de la Sentencia 204/1992 en la que el Tribunal Constitucional, dejándose convencer por la explicación del modelo catalán efectuada por el Magistrado Carles Viver Pi Sunyer, permite a las CC.AA. acudir al Consejo de Estado o bien sustituir sus dictámenes por los de Altos Órganos Consultivos semejantes de creación autonómica.

---

<sup>17</sup> Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del *Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña* (DOG núm. 114, de 4 de marzo), modificada por Ley 44/1999, de 12 de julio; y su Reglamento, aprobado por Decreto 429/1981, de 2 de noviembre (DOG núm. 181, de 2 de diciembre).

<sup>18</sup> Se rige por el Decreto legislativo 1/1991, de 25 de marzo, por el que se aprueba la refundición de las Leyes 3/1985, de 15 de marzo, de creación, y 21/1990, de 8 de diciembre, de reforma (DOG núm. 14433, de 22 de abril), modificado por Ley 1/2000, de 30 de marzo; y su Reglamento, aprobado por Decreto 127/1991, de 17 de junio (DOG núm 1460, del 28).

<sup>19</sup> Ley 4/1984, de 6 de julio, actualmente sustituida por la Ley 5/2002, de 3 de junio (BOC núm. 77, de 7 de junio) y su Reglamento, aprobado por Decreto 464/1985, de 14 de noviembre (BOC núm. 144, del 29).

Espoleados por la doctrina de la STC 204/92, entre 1993 y 1995, se crearon *Consejos Consultivos* en Baleares <sup>20</sup>, Andalucía <sup>21</sup>, Comunidad Valenciana <sup>22</sup>, La Rioja <sup>23</sup>, Galicia <sup>24</sup> y Castilla la Mancha <sup>25</sup>, y una *Comisión Jurídica Asesora* en Aragón <sup>26</sup>. Pero la consulta sobre todas las iniciativas legislativas (proyectos gubernamentales y proposiciones parlamentarias) sólo se mantuvo con arreglo al modelo catalán (y, en menor medida, canario) en La Rioja, ya que en los demás casos se limitaba a los Anteproyectos de Ley (Andalucía, Comunidad Valenciana y Castilla La Mancha), se había convertido en meramente facultativa (Baleares y Aragón) o no se contemplaba en absoluto (Galicia).

### 3. La generalización de la institución consultiva en las CC.AA..

El resto de Comunidades Autónomas se mostraron reticentes a crear Consejos Consultivos, arropadas por un ambiente doctrinal que dudaba de la equivalencia de estos órganos autonómicos con el Consejo de Estado exigida por la STC 204/92 <sup>27</sup>. Pero, disipadas las dudas por el propio Consejo de Estado en su *Memoria* de 1993, la institución acabaría generalizándose, especialmente al hilo de las reformas estatutarias de 1999. Así, se introdujo en Murcia (*Consejo Jurídico*, 1997) <sup>28</sup>; en Navarra (*Consejo de Navarra*, 1999) <sup>29</sup>; País Vasco

---

<sup>20</sup> Ley 5/1993, de 15 de junio (BOIB núm. 83, de 8 de julio) y su Reglamento, aprobado por Decreto 118/1993, de 14 de octubre, actualmente sustituido por el aprobado por Decreto 24/2003, de 28 de marzo (BOIB núm. 51, de 12 de abril).

<sup>21</sup> Ley 8/1993, de 19 de octubre (BOJA núm. 118, del 30) y su Reglamento, aprobado por Decreto 89/1994, de 19 de abril (BOJA núm. 55, del 26).

<sup>22</sup> Ley 10/1994, de 19 de diciembre (DOGV núm. 2419, de 2 de enero) y su Reglamento, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio (DOGV núm. 2814, de 26 de agosto).

<sup>23</sup> Ley 3/1995, de 8 de marzo (BOR núm. 30, del 11).

<sup>24</sup> Ley 9/1995, de 10 de noviembre (DOG núm. 229, del 29) y su Reglamento vigente, aprobado por Decreto 282/2003, de 22 de mayo (DOG núm. 120, de 23 de junio).

<sup>25</sup> Ley 8/1995, de 21 de diciembre, actualmente sustituida por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre (DOCM núm. 143, de 6 de octubre) y su Reglamento, aprobado por Acuerdo de 27 de junio de 1996, de las Cortes de Castilla La Mancha (DOCM núm. 30, de 5 de julio), actualmente por Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

<sup>26</sup> Ley 1/1995, de 16 de febrero (BOA núm. 27, de 6 de marzo) y su Reglamento, aprobado por Decreto 132/1996, de 11 de junio (BOA núm. 88, del 24).

<sup>27</sup> Cfr. ALONSO GARCIA, Ricardo, *Consejo de Estado y elaboración de Reglamentos estatales y autonómicos*, Madrid, Civitas, 1992; BLANQUER CRIADO, David Vicente, *Consejo de Estado y Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1994; RUIZ MIGUEL, *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Madrid, Dickinson, 1995; GARCIA ALVAREZ, Gerardo, *La Función constitucional del Consejo de Estado*, Barcelona, Cedecs, 1996; Idem, *Función consultiva y procedimiento (Régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*, Valencia, Tiranc lo Blanc, 1997.

<sup>28</sup> Ley 2/1997, de 19 de mayo (BORM núm. 131, de 10 de junio) y su Reglamento, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril (BORM núm. 97, del 29).

<sup>29</sup> Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo (BON núm. 37, de 26 de marzo) y su Reglamento, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (BON núm. 32, de 13 de marzo).

(*Comisión Jurídica Asesora*, 1999) <sup>30</sup>, Extremadura (2001) <sup>31</sup>, Castilla y León (2002) <sup>32</sup> y Asturias (2004) <sup>33</sup>, de suerte que en 2005 sólo las Comunidades de Cantabria (donde se elaboró un Anteproyecto de Ley de creación) y Madrid (donde la sede del Consejo estatal parece ser disuasoria) permanecen sin esta institución y deben residenciar sus consultas preceptivas en el Consejo de Estado. Es importante reseñar que, salvo el caso asturiano, los demás Altos Órganos Consultivos creados en esta última fase han sido habilitados para dictaminar los Proyectos de Ley.

---

<sup>30</sup> Esta Comunidad, que había creado una Comisión Arbitral por Ley 13/1994, de 30 de junio, era, sin embargo, muy reticente a crear un Alto Órgano Consultivo, por entender que sus funciones las realizaba de forma más ágil (¿y menos independiente?) la Asesoría Jurídica, por lo que impulsó la introducción en la Ley 30/1992 (LPAC), mediante la Ley 4/1999, de una D.A. 17ª que posibilitaba esta opción; y así se creó la referida *Comisión* en el seno de los Servicios Jurídicos, por Decreto 187/1999, de 13 de abril (BOPV núm. 71, del 16), ahora sustituido por Ley 9/2004, de 24 de noviembre (BOPV de 15 de diciembre). En el Territorio Histórico de Guipúzcoa se creó otra por Decreto foral 38/1999, de 30 de marzo (BOGuip. núm. 64, de 9 de abril).

<sup>31</sup> Ley 16/2001, de 14 de diciembre (DOE núm. 1, de 3 de enero de 2002).

<sup>32</sup> Ley 1/2002, de 9 de abril (BOCL núm. 76, del 22) y su Reglamento, aprobado por Decreto 102/2003, de 11 de septiembre (BOCL núm. 179, del 16).

<sup>33</sup> Ley 1/2004, de 21 de octubre (BOPA del 4 de noviembre).