



“Más allá del cumplimiento de nuestras obligaciones legales, sentimos el compromiso con la sociedad de contribuir a la mejora de los servicios públicos.”

María Jesús Gallardo

Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén y doctora en Derecho por la Universidad de Granada, María Jesús Gallardo es, desde enero de 2020, la presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía. Hasta su toma de posesión, María Jesús Gallardo era desde el año 2018 miembro electivo con dedicación exclusiva del pleno del Consejo, así como consejera de la comisión permanente.

Ha publicado trece monografías, siendo sus principales líneas de investigación el patrimonio público, el procedimiento administrativo, el proceso contencioso-administrativo, la potestad sancionadora, el régimen disciplinario de los funcionarios públicos y la responsabilidad patrimonial. Ha publicado también dos libros de materiales docentes y más de veinte capítulos de libro y de treinta artículos en revistas especializadas. Ha impartido más de un centenar de Conferencias, Cursos y Jornadas y ha realizado numerosas estancias de investigación en Universidades e Instituciones españolas y extranjeras.

El Consejo Consultivo de Andalucía, con sede en Granada, en el Palacio de Bibataubín, es el Órgano Superior de consulta en la comunidad autónoma de Andalucía al que están obligados a solicitar dictámenes el Gobierno y su Administración, las administraciones locales, las universidades públicas andaluzas y las corporaciones de Derecho Público. El Consejo es independiente; no depende de ninguna institución autonómica y vela en sus dictámenes por la observancia de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Andalucía y el resto del ordenamiento jurídico.

Para que los ciudadanos comprendan la importancia de esta Institución queremos preguntarle ¿qué pasaría si no existiera el Consultivo?

Que habría que inventarlo. Y no lo digo en broma. Si no existiera el Consejo Consultivo tendría que crearse otra Institución de similares características que desempeñe tal función, como ya lo puso de manifiesto el caso de Madrid y Extremadura. Y mientras tanto la función consultiva tendría que asumirla el Consejo de Estado en tanto que normas autonómicas y normas estatales, como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional o la Ley de Procedimiento Administrativo, exigen el dictamen con carácter previo a la adopción de determinadas resoluciones administrativas y de la aprobación definitiva de ciertas normas. Debe repararse en la circunstancia de que el Consejo Consultivo recibe y dictamina entre 800 y 1.000 dictámenes al año y si este volumen de dictá-

menes tuviera que ser elaborado por el Consejo de Estado indudablemente repercutiría en el funcionamiento de las Administraciones Públicas en los asuntos en que la ley exige el dictamen previo a la resolución, aparte de suponer un importante retroceso en derechos y garantías de los andaluces.

Siempre ha abogado por acercar el Consejo Consultivo a la población, ¿qué acciones han emprendido en este sentido?

Como casi todo en la vida, a través del conocimiento. Por ello hemos emprendido todas las acciones formativas que nos ha sido posible durante la pandemia, fundamentalmente en modalidad virtual, y presencial cuando las circunstancias lo han permitido. A lo largo de 2020 hemos abordado el procedimiento administrativo y la Administración electrónica. En 2021 nos hemos propuesto realizar cursos y jornadas

sobre la responsabilidad sanitaria, la potestad sancionadora, Administración electrónica e inteligencia artificial y sobre la función consultiva. Creo que es importante que los ciudadanos tomen consciencia de la relevancia de la función consultiva en relación con sus derechos y tenga la tranquilidad de que cuenta con una Institución que procura la buena técnica legislativa en la producción normativa, que vela por el cumplimiento de la legalidad, que evita conculcaciones del ordenamiento jurídico, revisando y anulando resoluciones cuando ésta se ha producido, que reconoce su derecho a ser indemnizados cuando jurídicamente procede la reparación del daño que la Administración les haya ocasionado. Y todo ello sin salir del procedimiento administrativo, esto es, no sólo sin necesidad de impetrar un proceso judicial sino con altas posibilidades de evitarlo pues podrán contar con el dictamen del Consejo Consultivo, debidamente motivado

“Sin información no hay conocimiento y sin conocimiento no es posible realizar control alguno. Por esta razón el principal reto no es otro que se cumplan sus disposiciones de forma real y efectiva, que en el ámbito de la contratación nuestras Administraciones sean cada vez más transparentes y que se continúe avanzando en la contratación electrónica.”

y razonado. De ahí mi apasionada defensa de esta Institución, pieza clave en un Estado de Derecho como el nuestro.

Entrando en el contenido de los dictámenes preceptivos del Consejo Consultivo de Andalucía, estadísticamente, ¿los dictámenes en materia de responsabilidad patrimonial suelen resolverse a favor de la Administración o del ciudadano? ¿A qué cree que es debido?

Estadísticamente puede afirmarse con total seguridad que los dictámenes que se dictan en materia de responsabilidad patrimonial suelen ser desestimatorios a la pretensión indemnizatoria instada por el reclamante. La razón estriba en que o bien no concurren los requisitos exigidos por la Ley para que resulte jurídicamente procedente el resarcimiento solicitado, no han conseguido probarse los daños alegados o bien lo que se percibe como daño por el particular jurídicamente no es tal, sino una expectativa o un daño potencial o incierto. En ocasiones, no es imputable a la Administración a la que dirige la reclamación y, casi siempre, la desestimación se fundamenta en que el daño no aparece causalmente engarzado a la acción u omisión de la Administración. El carácter objetivo de nuestra responsabilidad patrimonial ha provocado la idea errónea de que la Administración es una aseguradora universal y que la mera anomalía del servicio genera derecho a ser indemnizado, cuando no es así. A efectos resarcitorios, el mero funcionamiento defectuoso de los servicios públicos no es en sí mismo ni por sí solo determinante para originar el deber de indemnización, como erróneamente se cree, ni el instituto resarcitorio tiene por finalidad reprimir a la Administración ni a su personal ni tiene función sancionadora. La responsabilidad patrimonial debe aplicarse en sus justos términos. El ideal de justicia no se alcanza generalizando la reparación patrimonial más allá de los presupuestos legales ni utilizando la indemnización con finalidades que

no le son propias. Soy muy consciente de que estamos en presencia de una materia compleja y justamente para contribuir a esclarecer estas y otras cuestiones he publicado recientemente una monografía con el título Administración sanitaria y responsabilidad patrimonial, en la editorial COLEX con el deseo de que pueda arrojar luz en esta materia que debo reconocer que no es de fácil manejo.

¿En qué medida puede ayudar el Consejo Consultivo en la actual situación de crisis social y económica?

Trabajando como lo venimos haciendo, con dedicación y con vocación de servicio, examinando cada uno de los expedientes que nos llegan con intensidad y ofreciendo, como he dicho antes, una respuesta razonada jurídicamente. Y todo ello, con absoluta transparencia en nuestra gestión. Afirmaba García de Enterría que nadie confía en quien no ofrece explicaciones de su gestión. La democracia no se construye con palabras y con dogmas sino con hechos que el ciudadano, como protagonista del sistema, ha de comprender y ha de creer. La función consultiva aporta calidad a la gestión pública y resalta la importancia del Derecho con mayúsculas. No podemos dejar de considerar que en este tipo de crisis social y económica derivada de la pandemia, el Consejo Consultivo está llamado a incidir portentosamente en todos los ámbitos, especialmente en el municipal, donde son bastante limitadas las posibilidades de contar con un juicio técnico ajustado a la legalidad que contribuya a garantizar el control y acierto de decisiones que directamente afectan a la vida diaria de los vecinos, pues muchos pequeños y medianos municipios carecen de equipos jurídicos y el Consejo les presta una cobertura impagable al dictaminar sobre asuntos de preceptiva consulta. Como he dicho antes, evitando que los conflictos entre el ciudadano y la Administración tengan que dirimirse en los Tribunales. En definitiva, la mejor contribución que el Consejo Consultivo puede hacer es continuar con su ejecutoria de eficacia y calidad.

¿Cree que hay un antes y un después en las relaciones entre el ciudadano y la Administración tras la pandemia? ¿Cree que el futuro de la función pública pasa por la transformación digital de las administraciones o debe existir algo más?

La pandemia tristemente es ya en sí misma un acontecimiento que nos ha cambiado la vida y nos ha cambiado a todos. Y también lo ha hecho en las relaciones del ciudadano con la Administración. La pandemia, y más en concreto el periodo de confinamiento, ha puesto de relieve una realidad, cual es que la digitalización tiene una funcionalidad extraordinaria, ha facilitado las gestiones con la Administración pues permite presentar un escrito a un registro o recibir una notificación, obtener un certificado oficial o información sobre la tramitación de un expediente, ha permitido agilizar la tramitación de los expedientes administrativos, toda vez que el intercambio documental tiene lugar de manera instantánea y permite realizar después la gestión con mayor rapidez, permite ahorrar costes y se han suprimido las barreras territoriales y potenciado la igualdad.

Gracias a la digitalización las Administraciones no sufrieron una paralización total. Sirva de ejemplo el Consejo Consultivo, que pudo continuar elaborando sus dictámenes y aprobándolos en sesiones plenarios y de la comisión permanente gracias a estos avances tecnológicos. Esto no significa que el mundo digital lo sea todo. Es el ciudadano el que debe seguir siendo el centro de gravedad de toda actuación pública y hay actuaciones en que la presencialidad es insustituible, pero sí debe reconocerse que en estos momentos es una herramienta de máxima utilidad para ofrecer un servicio más rápido y más eficaz.