



1. Recepción

El 25 de octubre de 2023, a las 19:30 horas tuvo lugar una recepción a todos los congresistas en el Parlamento de La Rioja. Por la mesa de la cámara recibieron a los congresistas la Sra. Antoñanzas, el Sr. Visairas, la Sra. Villuendas y la Presidenta de la cámara la Sra. Fernández-Cornago. La Vicepresidenta, D.ª María Teresa Antoñanzas dio la bienvenida a los congresistas y les explicó la historia del edificio. Tras lo cual se les ofreció un ágape en el claustro alto.

Al acto acudió también, el Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, D. Alfonso Domínguez Simón.

Por parte del Consejo Consultivo de La Rioja estaba su Presidente Sr. Pérez Sáenz y todo el colegio del órgano. La Presidenta del Consejo de Estado, Sra. Valerio también acudió a la recepción. Así como, representaciones de todos los Consejos Consultivos autonómicos, en sus distintas denominaciones, con la única ausencia de Aragón, que no pudo asistir; amén de Cantabria que carece de alto órgano consultivo.

La Presidenta del Parlamento, el Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, y la Presidenta del Consejo de Estado dirigieron unas palabras a los congresistas.

2. Acto de apertura, 26 de octubre de 2023

-D. José Ignacio Pérez Sáenz, como Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, y anfitrión de las jornadas, tomó la palabra para el discurso de apertura.

Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de La Rioja, Excelentísima Presidenta del Consejo de Estado, Excelentísima señora Presidenta del Parlamento de La Rioja, querido Alcalde de Logroño, Consejeros miembros del Gobierno, Expresidente de la Comunidad y miembros del Consejo de Estado, Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Mesa del Parlamento, Parlamentarios, Presidentes y Presidentas de los Consejos Consultivos, representantes de los Consejos Consultivos, Consejeros, Señoras y Señores es un honor para mí como Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja darles la bienvenida a las Jornadas anuales de la Función Consultiva en su vigésimo segunda edición.

Es la segunda vez que se celebran estas Jornadas en La Rioja, las primeras fueron en el año 2002, en la cuarta edición de las Jornadas.

Y recordar aquella fecha me produce la necesidad de recordar al que fuera Presidente del Consejo Consultivo en esa época y que ha fallecido recientemente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, (también Presidente de la Comunidad de La Rioja). Estuvo de presidente durante muchos años, y junto a Ignacio Granado, (aquí presente), llevó las riendas de este Consejo Consultivo. Las llevaron con acierto y nosotros lo que hacemos actualmente es seguir ese camino.

La actividad consultiva normalmente pasa desapercibida por su discreción, no obstante, es imprescindible. A la presentación de estas XXII Jornadas de la Función Consultiva han acudido representantes de prácticamente a todas las instituciones de la Comunidad de La Rioja.

Esa asistencia de altos representantes de las instituciones de autogobierno, para el Consejo Consultivo de La Rioja, pero también para los demás órganos consultivos, es un símbolo de reconocimiento a nuestra labor que nos llena de orgullo y satisfacción. También la presencia en los

medios de comunicación contribuye a evitar ese desconocimiento. Cuando tenemos que explicar a la prensa cuál es la función consultiva, se presta atención de inicio, pero conforme vas explicando y llegamos a la conclusión de que el poder de los consejos consultivos es sencillamente aconsejar esa atención se va diluyendo. Pero, sobre todo, el interés decae cuando se explica que esa función consultiva no es vinculante, y muchas veces las consultas no son preceptivas.

Quiero dar algunas pinceladas que expliquen porque entiendo imprescindible esta función consultiva. Yo les transmitiría tres ideas.

La primera, es el papel fundamental de los consejos consultivos en la legitimación del ejercicio del poder público, al afianzar su acomodación al ordenamiento jurídico.

La segunda idea que me parece más singular, es la aportación de los órganos consultivos a la consolidación y el prestigio de la arquitectura institucional de su Comunidad Autónoma. Porque estos consejos, en cada una de las Comunidades Autónomas donde se han implantado, son conscientes de su labor esencial en esa consolidación institucional, y contribuyen a la misma.

Y la tercera idea que quiero transmitirles es más práctica, es la utilidad. La necesidad es una cosa y la utilidad otra; hay cosas que son necesarias, pero en cambio no se utilizan suficiente.

En este aspecto, el carácter no vinculante de los dictámenes de los consejos consultivos, puede ser una virtud porque, unida a las características de los consejos consultivos de imparcialidad, objetividad, independencia y de autonomía, puede facilitar el cumplimiento de su función.

A pesar de no ser vinculantes, puede ocurrir, que las Administraciones que tienen que solicitar dictámenes con carácter preceptivo consideren la intervención del Consejo Consultivo como un obstáculo. Yo les pido que la entiendan como lo contrario: un refuerzo y un apoyo porque protegen, anticipan, previenen, evitan conflictos competenciales, aportan seguridad jurídica, y garantizan a los ciudadanos el alejamiento de la arbitrariedad.

En ese sentido, tengo que expresar una circunstancia particular y local del Consejo Consultivo de La Rioja. Es la satisfacción del Consejo porque en los últimos tiempos se han recibido muchas consultas facultativas que demuestran la utilidad de nuestra función. La incorporación del Parlamento a esas consultas facultativas es la mejor muestra de ello. Nunca como ahora, el Parlamento y los grupos parlamentarios (de manera unánime) han querido contar con los dictámenes del Consejo para un mejor asesoramiento en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Quiero finalizar mis palabras recordando a una persona que conocí y sigo admirando: Francisco Tomás y Valiente, que respecto de la función consultiva dijo *"Su poder es el consejo; su arma, el derecho; su instrumento, el trabajo; su premio, el prestigio; eso que los romanos llamaban la auctoritas"*.

Muchas gracias

-D.ª Marta Fernández Cornago, Presidenta del Parlamento de La Rioja, pronunció el segundo discurso de apertura.

Excelentísimo presidente del Gobierno de La Rioja, Excelentísima presidenta del Consejo de Estado, Excelentísimo presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, Señoras, señores. Buenos días a todos.

Quisiera, en primer lugar, agradecerles la invitación para acompañarles en la apertura de estas jornadas que acercan a La Rioja a los representantes de las instituciones a quienes ha sido encomendada la noble tarea y la alta responsabilidad de ser garantes de la legalidad; siempre al servicio del Estado de Derecho.

Una honrosa misión que contribuye a afianzar el respeto a nuestra Constitución, a los respectivos Estatutos de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico.

Independencia, autonomía, imparcialidad, rigor, prudencia, transparencia, calidad... Son señas de identidad que guían su cometido con indudable acierto y que les han conducido a lo largo de su historia a granjearse el unánime reconocimiento de toda la sociedad.

No me corresponde ahondar en los temas que aquí se van a analizar durante estas jornadas, pero sí me permitirán una breve reflexión acerca del tema que ilustra la primera conferencia: *'El deterioro de la función legislativa'*.

Como máxima representante de la Cámara riojana no pudo por menos que llamarme la atención. Resulta preocupante observar cómo, en ocasiones, los distintos actores que debieran operar de forma ordenada en la producción legislativa tienden -precisamente- a sortear los controles y procedimientos establecidos.

Una *praxis* que, sé bien, ocupa y preocupa a los presentes.

Sin duda, este es un asunto medular que nos coloca en el punto de mira a todos los actores que, en algún momento, estamos llamados a intervenir en el procedimiento legislativo.

En calidad de presidenta del Parlamento regional quiero poner de manifiesto mi compromiso de velar por la correcta tramitación y salvaguarda de los controles de legalidad pertinentes, teniendo como máximas la calidad legislativa y la seguridad jurídica.

Tenemos el deber de garantizar la confianza en nuestras instituciones.

Dicho lo cual, y en relación con la siempre estrecha colaboración del Consejo Consultivo con el Parlamento de La Rioja conviene citar algunos datos. Así, del total de dictámenes emitidos el año pasado por el Consejo Consultivo de La Rioja (76), once provenían del Parlamento de La Rioja.

Como evidencia el propio Consejo riojano en la memoria 2022, y frente a la regulación de otros Consejos Consultivos, incluido el Consejo de Estado, (que sí lo estipulan...) nuestra Comunidad Autónoma no prevé la consulta preceptiva en disposiciones con rango legal, salvo cuando se trate de Decretos Legislativos (algo que no está reconocido por el Estatuto de Autonomía) y en los proyectos de Ley que afecten al propio Consejo.

Ni siquiera se exige preceptivamente en los proyectos de modificación del Estatuto, a imagen y semejanza de lo que ocurre con el órgano supremo consultivo del Gobierno: el Consejo de Estado, respecto de la Constitución Española.

Esta situación, que no deja de ser *'singular'*, y que bien pudiera dar lugar incluso a poner en tela de juicio el peso del Consejo Consultivo, ha conducido precisamente a todo lo contrario.

El aumento mantenido en el tiempo de consultas es la mejor muestra del respeto y consideración del que goza el buen hacer del Consejo Consultivo.

Un valioso asesoramiento, al más alto nivel, que procura acierto, encaje en el ordenamiento jurídico, y adecuación a la Ley y al Derecho.

Desde luego, una impagable aportación que contribuye a dotar de seguridad jurídica nuestra actividad parlamentaria y a ganar en calidad legislativa.

Y el hecho de que el Consejo se haya convertido en un referente indiscutible a la hora de abordar iniciativas legislativas de calado es, sin duda alguna, la mejor muestra de su *auctoritas*.

Una legitimación social que emana del saber, de la valía, de la capacidad para emitir opiniones cualificadas basadas en un conocimiento expresado con objetividad, independencia y autonomía.

José Manuel Romay Beccaría, presidente en dos periodos del Consejo de Estado (entre 2003-2004 y de 2012 a 2018), dejó dicho que esta institución fue para él *“una escuela de saberes y un ejercicio permanente de humildad”*. Además de destacar *“el rigor, la lealtad y la ausencia de partidismo con que trabajan los miembros del Consejo de Estado”*.

No quisiera terminar sin tener un cariñoso recuerdo para Joaquín Espert, fallecido recientemente (junio), quien durante 22 años dirigió el rumbo del Consejo Consultivo de La Rioja con gran tino y maestría, convirtiéndolo en un faro que ha sido guía en la vida jurídica autonómica durante esas dos décadas.

A él le correspondió la compleja y ardua tarea de abrir la senda por la que hoy transita con unánime aceptación y total reconocimiento el órgano consultivo riojano.

Y digo compleja y ardua porque si echamos un vistazo a la hemeroteca de aquellos días, los inicios no fueron sencillos. Corría 2001 cuando el Consejo Consultivo daba sus primeros balbuceos tras la aprobación de su norma reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo).

Y Joaquín Espert tomaba las riendas *“con mucha ilusión”*, tal y como declaraba entonces. Cuando le preguntaron en su primera entrevista por la *“necesidad”* de un consejo consultivo en La Rioja, el periodista argumentaba textualmente sobre este órgano: *“Casi nadie sabe lo que hace”*. Y le interrogaba al respecto: *“¿Por qué necesita La Rioja un Consejo Consultivo?”*.

Y su respuesta fue: *“el ser un órgano desconocido es una garantía más de su imparcialidad”*. Y añadía: *“Su labor es sorda y callada. Y así debe seguir siendo”*.

Y así ha sido a lo largo de más de dos décadas. Una labor sorda y callada que ha conducido a hacer de aquel órgano desconocido y de dudosa utilidad en sus inicios un referente indiscutible en cuestiones de legalidad, imparcialidad, independencia y calidad en su buen hacer.

Y termino agradeciéndoles su trabajo y reconociéndoles su buen hacer. Nada más. Salvo desearles un provechoso desarrollo de las jornadas y una feliz estancia en La Rioja.

Muchas gracias.

-D.ª Magdalena Valerio Cordero, Presidenta del Consejo de Estado, pronunció el tercer discurso de apertura.

Presidente del Gobierno de La Rioja, presidenta del Parlamento de La Rioja, presidentes y presidentas de los Consejos Consultivos, consejeros y consejeras de órganos consultivos,

Es un honor para mí participar en la inauguración de estas XXII Jornadas de la Función Consultiva. En primer lugar, creo necesario y merecido agradecer a todo el Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su presidente, José Ignacio Pérez, y de su Letrado-Secretario General, Ignacio Serrano, la iniciativa y el esfuerzo por organizar este encuentro que, seguro, será muy provechoso para fortalecer nuestras relaciones institucionales y personales.

Un año más, los consejos consultivos volvemos a encontrarnos en estas indispensables, a la par que agradables, jornadas de trabajo para reflexionar sobre nuestra función común, la función consultiva, sustanciada en aportar la mejor respuesta posible a quienes nos piden consejo. Con un objetivo último: mejorar el servicio público y, por tanto, la vida de nuestros conciudadanos y conciudadanas.

Nos encontramos pues en la edición número 22 de las Jornadas anuales de la Función Consultiva. Estas más de dos décadas ponen de manifiesto claramente la utilidad y conveniencia de este encuentro. Un encuentro que propicia el trabajo colaborativo y la cohesión institucional.

Todas las instituciones que nos hemos congregado en esta convocatoria tenemos en común nuestra función consultiva y nuestra elevada reputación institucional y profesional. Pero estos

atributos no crecen de forma espontánea. Deben cultivarse y abonarse continuamente en búsqueda de la excelencia. Porque la legitimidad de las instituciones se sostiene no solo en la calidad de sus productos o servicios, en nuestro caso materializados en los dictámenes que emitimos, sino en los resultados que proporcionan en pro de una buena administración y, por tanto, la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Dentro de estas necesidades, actualmente, cobra protagonismo la transparencia. El Consejo de Estado de España no ha estado ajeno a las corrientes cada vez más impetuosas de la rendición de cuentas. De hecho, desde su estatuto de 1980, el Consejo mide la eficacia de sus dictámenes en función de la aceptación que las administraciones consultantes realizan de sus observaciones esenciales.

Pues bien, el pasado 5 de octubre el Pleno del Consejo de Estado aprobó su Memoria 2022. En ella destaca, entre muchos otros datos de interés tanto cuantitativos como cualitativos, que un 98% de las observaciones esenciales emitidas en nuestros dictámenes han sido secundadas por los órganos consultantes. Me estoy refiriendo a aquellas resoluciones adoptadas de acuerdo con el Consejo de Estado de las que tenemos conocimiento; más de un millar.

Siendo estos resultados satisfactorios, no creo que deban conducirnos a la autocomplacencia. Debemos ir un paso más allá: evaluar el impacto de nuestras actuaciones. Es decir, medir cómo estas influyen en el desarrollo humano, la igualdad o el crecimiento económico.

Puede parecer utópico, pero como ustedes saben muy bien, no es del todo imposible, al menos de una forma aproximada, evaluar en términos cuantitativos el impacto de la buena o mala regulación en, por ejemplo, el crecimiento económico. ¿Por qué entonces no intentar medirlo respecto al impacto de las observaciones, sugerencias o propuestas contenidas en nuestros dictámenes respecto a la mejora de la calidad de los servicios públicos?

Yo les invito a que pensemos en ello y exploremos de forma colaborativa qué oportunidades nos pueden proporcionar los modelos econométricos para este fin.

Me atrevo, pues, a proponerles articular un proyecto y un equipo de trabajo, en colaboración con instituciones de evaluación e innovación pública, para determinar cómo podemos medir el impacto de nuestro trabajo y su valor público.

Porque añadir valor a nuestro trabajo también implica orientarlo hacia la solución de problemas públicos y quizás adoptar una posición institucional menos reactiva y más propositiva.

En este sentido, me gustaría recuperar las palabras de Antonio Pérez Tenesa, consejero de Estado, que ya en 1979 planteaba en un artículo para la Revista Española de Derecho Administrativo:

«Para hacer del Consejo de Estado un órgano consultivo del Gobierno, tal como lo define la Constitución, habría que cambiar radicalmente su función, su composición y su estructura. La función del Consejo no sería controlar la legalidad de los actos administrativos –que eso corresponde a los tribunales– sino ofrecer soluciones al Gobierno para cualquier problema técnico o jurídico relacionado con la Administración Pública, una especie de Estado Mayor de la Administración Civil que estudiase todos los aspectos del problema y respondiera al ‘cómo hacer’, o sea, que proporcionase lo que en términos tecnológicos se denomina know-how».

Esta visión del trabajo del Consejo de Estado, que puede extrapolarse perfectamente a los consejos consultivos autonómicos aquí presentes, es inspiradora y nos abre perspectivas más propositivas y de mayor valor añadido aprovechando el enorme talento de que disponemos.

Y, si puede ser, deberíamos enfocar y desarrollar esta visión en el marco del espíritu colaborativo que inspira a estas jornadas, tan modélicamente organizadas por el Consejo Consultivo de La Rioja. Como siempre le gusta incidir al divulgador Yuval Harari, lo que ha distinguido siempre al ser humano respecto al resto de especies animales es su capacidad de cooperación y de desarrollar

relatos o constructos sociales que puedan favorecerle. Aunque a veces haya momentos, como los que estamos viviendo estas semanas, en que la barbarie se imponga a la cooperación entre seres humanos.

En esta cooperación a la que apelo, nosotros, los consejos consultivos, tenemos una ventaja: la similitud de los asuntos que tratamos el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos Autonómicos. Esta semejanza arranca del artículo 24 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, que dispone que el dictamen del Consejo de Estado será preceptivo para las Comunidades Autónomas y cito: «*en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*».

Como nos recuerda Joan Oliver Araujo en un artículo de 1997 (*El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas*, Revista de Estudios Políticos), este precepto y su posible inconstitucionalidad provocó, en su momento, un fuerte debate doctrinal, apaciguado en parte por la sentencia 204/1992 del Tribunal Constitucional.

Pero esta coincidencia material, de hecho, pone sobre la mesa la necesidad de una institucionalización fuerte y decidida de la colaboración y el aprendizaje entre las instituciones aquí congregadas. Por mi parte y por parte de todo el equipo humano del Consejo de Estado, nos tienen a su completa disposición para definir los marcos y espacios que sean necesarios para propiciar la colaboración y el aprendizaje entre nuestras instituciones, con el firme propósito de mejorar nuestros resultados y su impacto en la sociedad.

Nada más por mi parte. Reiterar mi agradecimiento al Consejo Consultivo de La Rioja por la organización de las jornadas. Estoy segura de que serán inspiradoras, útiles y exitosas.

Muchas gracias a todas y a todos.

-D. Gonzalo Capellán de Miguel, Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pronunció el último discurso de apertura y declaró abiertas las jornadas.

Presidenta del Consejo de Estado, Presidenta del Parlamento de La Rioja, Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, Presidentes y Presidentas de los Consejos Consultivos, consejeros y consejeras de órganos consultivos,

Quería hacer tres reflexiones en torno al valor de los Consejos Consultivos: Una de carácter histórico por deformación profesional y académica; Otra de su relación con la organización territorial del Estado y las autonomías y el autogobierno; Y la tercera con un elemento para mí esencial, que es su vinculación con la democracia y las sociedades democráticas.

La primera (histórica), nos podría llevar a una reflexión larga. Aunque sabemos que fue en el siglo XVI y con Carlos V, cuando el Consejo de Estado toma nombre como tal, no puedo hacer un anacronismo para confundir el nombre del órgano con las funciones y su naturaleza. Sobre lo que tratan estas jornadas, que es la Función Consultiva, la tradición histórica es anterior. Esa función es inherente al desarrollo de las instituciones y la estructura de este país, incluso con carácter previo desde los tiempos medievales. Somos aquí conscientes de que existió un reino que tuvo su capitalidad por un tiempo en Nájera, en el que el rey, (como todos los otros reyes de los reinos que componían la actual España), llevaban los asuntos públicos con sus personas más allegadas y de confianza al *Consilium*, al Consejo.

Y, por lo tanto, la Función Consultiva tiene una larga y honda historia en nuestro país, modernizada, como saben, a la función clásica del Consejo Consultivo a partir de Napoleón, que llevó a cabo una importante labor de codificación y de aportación a la modernidad tras la Revolución Francesa. Y en este caso, a separar, como dicen los franceses, la Función Consultiva, que tiene que ser plural, tiene que estar en los varios, en los muchos, y colegiada; frente a la decisión, que está en el uno (*Délibérer est le fait de plusieurs. Agir est le fait d'un seul*). Esa modernización de la Función

Consultiva en el siglo XVIII llevó un desarrollo, como sabemos, a lo que son los Consejos Provinciales y sobre todo en el siglo XX a configurarse con lo que actualmente son los Consejos Consultivos. Y aquí me van a permitir también una anécdota o curiosidad local o regional, centrada en la “prehistoria”, si queremos decirlo así, del Consejo Consultivo en nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja. Y la debo a quien ha sido un extraordinario y longevo miembro del Consejo Consultivo, Ignacio Granado Hijelmo, que nos acompaña en la sala, porque además de su incesante labor como miembro del Consejo, desarrolló toda una labor de estudio e investigación y aportaba una literatura jurídica especializada.

Y en una de sus investigaciones dice que cuando los *treintaydosantes*, (los 32 parlamentarios o entonces diputados que dieron a luz al Estatuto de Autodeterminación de Autonomía de la Rioja), publican en el 1980 su primer proyecto de Estatuto, se contemplaba la existencia de un órgano Consultivo. Todos sabemos que con el desarrollo después de los pactos autonómicos y lo que eran las comunidades uniprovinciales, no fue posible mantenerlo. Pero es curioso, que poco después de que la Constitución Española de 1978, en su Título IV diera naturaleza, al Consejo de Estado y su desarrollo en la Ley Orgánica 3/1980, que configura el Consejo de Estado y sus funciones, solamente unos pocos meses después, se publicará eso en La Rioja preautonómica. Por lo tanto, también hay una tradición de contar con un Consejo Consultivo propio en la Rioja. Es verdad que, como bien saben todos ustedes, ese desarrollo en las diferentes Comunidades Autónomas para configurar los Consejos Consultivos se produjo a partir, sobre todo, del año 1992, con la famosa la jurisprudencia que sienta el Tribunal Constitucional (STC 204/1992, -FJ 5- estima “*posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico...*”), al establecer que el Consejo de Estado tenía una intervención de carácter preceptivo, salvo en aquellos casos o en aquellas comunidades que tuvieran un Consejo propio.

Y a partir de ahí, en el 1995 se crea el Consejo Consultivo de La Rioja, dentro de los años noventa en que se fueron desarrollando todos los Consejos Consultivos. Hecha esa historia, creo que hay algo fundamental para el ejercicio de esas funciones, como es la independencia funcional y orgánica. Pero quiero aprovechar también a retomar el de la *auctoritas*, ya que, efectivamente, una de las exigencias que se esperaba y se exigía para la creación de estos Consejos Consultivos Autonómicos, era que fueran homologables al Consejo de Estado. Tenían que tener independencia, autonomía y objetividad y, además, tener una rigurosa cualificación técnica. Y quiero aprovechar aquí en este momento, en estos casi tres decenios de desempeño de todos los miembros que han sido del Consejo Consultivo de la Rioja, y que lo son, el agradecerles que han cumplido rigurosamente esa exquisitez en la cualificación técnica, en la emisión de sus dictámenes. Y eso es lo que ha hecho que tenga esa *auctoritas* que da mucho más valor. Y como muy bien ha refrendado la presidenta del Consejo de Estado, las administraciones consultantes, -la administración activa, como gusta decir a los juristas-, ha seguido en lo esencial los dictámenes.

La segunda reflexión (organización territorial), obviamente, más breve, tiene que relacionarse con la importancia que tiene también en que con ese proceso que yo he ejemplificado en el caso de la Rioja, tiene que ver con la organización territorial del Estado, con la descentralización política. Esos otros dos procesos que han llevado a partir de la Constitución a la configuración de nuestra actual sociedad democrática y organización de Estado y ha permitido el desarrollo autonómico. En ese sentido, el Consejo Consultivo de la Rioja, como en tantas otras Comunidades Autónomas, no deja de ser de una de las instituciones fundamentales de nuestro autogobierno. Y, además, tiene también un factor añadido de externalidad, además de ser objetivo e independiente. Y el ser un asesoramiento, un *consilium* externo, hace, como también ha señalado muy bien la Presidenta del Parlamento de la Rioja, que dé un refuerzo en la garantía, en velar por la Constitución, por supuesto, en nuestro caso del Estatuto de Autonomía, y por todo el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, vela por la legalidad.

Y con eso enlazo con mi tercera y última reflexión (democracia). Aquí, inevitablemente aflora mi parte académica y tuve la suerte de haber centrado mi investigación de tesis doctoral sobre un eminente jurista español, el padre de la legislación comparada, que es D. Gumersindo de Azcárate.

Y Gumersindo de Azcárate, aunque todos sabemos que la idea del Estado de derecho realmente procede de la filosofía Kantiana del *rechtsstaat* y de su desarrollo por los juristas alemanes del XIX, él, como tantos españoles contemporáneos, siguieron mucho el modelo británico donde lo que existe es el *rule of law*, que realmente traduciríamos como, Estado de Derecho; pero que realmente es que la ley, la legalidad, está siempre vigente, está vigilada y es segura. Y en ese sentido, Azcárate, como Lorimer o como el propio Bentham, consideraban que una sociedad democrática se caracterizaba fundamentalmente por la vigencia del Estado de Derecho. Sin Estado de Derecho, desengañemos, no hay democracia. Por mucho que el concepto de democracia haya ensanchado sus horizontes y haya dado cabida a muchos derechos sociales, a un tipo de calidad y de vida democrática contemporánea, la democracia tiene su médula y su núcleo fundamental en el Estado de Derecho. Por lo tanto, la labor que desarrollan desde los Consejos Consultivos y del Consejo de Estado tiene que ver con el fortalecimiento y la garantía también de ese Estado de Derecho y de esa democracia en España.

Pues muchas gracias. Y si te parece, querido presidente, podemos dar por inauguradas estas XXII Jornadas de la Función Consultiva y lo que ahora es importante, la deliberación que van a tener seguro y todos los debates y temas que, de manera muy provechosa, espero que tengan a partir de ahora.

Muchas gracias.

Al acto acudieron medios de prensa local, y autoridades del Gobierno, el Parlamento, el Poder Judicial, académicas y civiles. Entre los invitados que asistieron a la inauguración o a otros momentos de las jornadas debemos destacar a D. Pedro M^a. Sanz Alonso, ex Presidente de la Comunidad Autónoma y Consejero electivo del Consejo de Estado; D. Alfonso Domínguez Simón, Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno; D. Alberto Galiana García, Consejero de Educación y Empleo; D.^a María Teresa Antoñanzas Garro, Vicepresidenta Primera del Parlamento; D. Jesús M^a. García García, Vicepresidente Segundo del Parlamento; D. Víctor Visairas Blanco, Secretario Primero del Parlamento; D. Javier Marca Matute, Presidente del Tribunal Superior Justicia de La Rioja; D. Santiago Herráiz España, Fiscal Superior de La Fiscalía de La Comunidad Autónoma de La Rioja; D. Conrado Escobar Las Heras, Alcalde del Ayuntamiento Logroño; D. Ignacio Granado Hijelmo ex Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja; D. Jorge Loyo Mendoza, Presidente de la Federación Riojana de Municipios; D. Rafael Lorés Domingo, Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja; D.^a M^a. Esther Martínez Aguirre, Letrada Mayor de los Servicios Jurídicos de la Comunidad; D.^a Eva Berrueta Bea, Abogada del Estado Jefe en La Rioja; D.^a Isabel Martínez Ruano, Rectora de la UNED; D. Sergio Cámara Lapuente, profesor de derecho civil de la Universidad de La Rioja; D.^a M^a. Roncesvalles Barber Cárcamo profesora de derecho civil de la Universidad de La Rioja; D. Antonio Fanlo Loras, profesor de derecho administrativo de la Universidad de La Rioja; y D.^a Mariola Urrea Corres, profesora de derecho internacional y de la Unión Europea de la Universidad de La Rioja.

3. Ponencias

Se ha ofrecido a los ponentes la posibilidad de publicar sus conferencias, por lo que la crónica que sigue debe ser, forzosamente, telegráfica, so pena de limitarse a parafrasear el contenido de las mismas.

I. “El deterioro de la función legislativa”

-Impartida por D. Luis María Cazorla Prieto, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Rey Juan Carlos.

-Presentado por D.ª Ana Reboiro Martínez-Zaporta, Consejera del Consejo Consultivo de La Rioja.

El conferenciante desarrolló una serie de causas generales del *“rampante desprecio al derecho”* que, a su juicio, sufre la sociedad española de hoy, y que se enumeran de forma muy resumida.

La identificación del derecho con posturas conservadoras. Visión del derecho como un obstáculo a la voluntad política de turno.

La reducción del derecho al cumplimiento de un andamiaje puramente formal, sin atender al fondo de aquello sobre lo que se legisla.

La decadencia de la posición central que debería tener el Parlamento, en pro de un creciente *“cesarismo”* que se impone al cobijo del sistema de partidos.

La instrumentalización del Parlamento para dar cauce a voluntades ajenas que se forman al margen del debate parlamentario.

El apoderamiento de la función legislativa por parte del ejecutivo.

La pésima calidad técnica de las leyes.

Las proposiciones de ley elaboradas por los grupos parlamentarios no tienen, ni pueden tener, el fundamento que sería deseable. Los grupos no tienen ni el personal, ni la capacidad, ni la calidad técnica indispensable para poder abordar la redacción de proposiciones legales. Pero se atreven, incluso, con materias tributarias o penales, que deberían quedar al margen de ese tipo de iniciativas internas.

Por la vía de los hechos, el gobierno está detrás de muchas proposiciones de ley, en la que los ponentes solo saben que tienen que defender *“lo que les han pasado”*.

Todo eso ataca al *“alma”* del Congreso. El alma del Congreso está enferma (citó al filósofo D. Manuel Freijó que se refiere al *“alma de las cosas”*).

Hay otra serie de causas concretas, cuyo análisis es más técnico, pero que deterioran igualmente la función legislativa.

-La disminución del papel de las ponencias, tanto en tiempo como en calidad. Existen formalmente, pero no hacen su trabajo correctamente.

-El abuso de la lectura única, forzando el reglamento que lo limita a supuestos de *“simplicidad del proyecto”*, pero se generaliza para cualquier proyecto.

-Las leyes de presupuestos. Tras el abandono de las leyes de acompañamiento, muy criticadas por el Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional tuvo una doctrina *pacata* que ha llevado a incluir en las leyes de presupuestos lo que antes iba en las leyes de acompañamiento. Y no pasa nada.

El contenido de estas leyes es tan ingente, y el tiempo de tramitación tan tasado, que supone un traslado, de facto, al gobierno de la función legislativa. Se modifican cientos de leyes por este procedimiento.

-Los Reales Decreto-Ley. Se remite a una tramitación posterior en la que se ratifiquen como leyes, pero se paraliza su tramitación y “*quedan en el cajón*”.

-Se cambia la regla de comisiones-pleno.

La Consejera del Consejo Consultivo, D.ª Ana Reboiro Martínez-Zaporta presentó al conferenciante y moderó el debate posterior.

En el turno de debate intervinieron D. Javier Joaquín José de Irizar Ortega, D. Luis Fajardo Spinola, D.ª Araceli Muñoz de Pedro, D.ª Magdalena Valerio Cordero, y D. Francisco Ramos Antón.

En el debate se discutió sobre la diferencia entre observaciones esenciales y no esenciales. Las cuestiones de técnica normativa, de procedimiento y las puramente formales, son propias de las observaciones no esenciales, con la dificultad que ello implica para su seguimiento.

Los dictámenes, a veces, no pueden entrar en cuestiones de oportunidad, o pudiendo no lo hacen. No obstante, los consejos pueden hacer proposiciones, y no suelen hacerlo. La discusión debe ser respetuosa, y buscar la unanimidad como un bien en sí mismo.

La urgencia es un mal común que dificulta la contribución de los consejos en esta materia. Se abusa de las peticiones urgentes, a veces motivadas por la transposición de normas comunitarias, o por plazos de otro tipo (next-generation).

No obstante, hay quien opina que los tiempos políticos han cambiado. Que las velocidades de la sociedad actual son distintas y más veloces que en tiempos pasados.

II. “La Revisión de oficio y la cosa juzgada”

-Impartida por D.ª Victoria Ortega Benito, Presidenta del Consejo General de la Abogacía española.

-Presentado por D. José Mª. Cid Monreal, abogado.

La Sra. Ortega hizo un recorrido inicial a partir de conceptos básicos: revisión de oficio, cosa juzgada y silencio administrativo; seguido de otra descripción comparada entre sentencias del orden social y contencioso-administrativo.

Citó varias sentencias y el Dictamen del Consejo de Estado 334/2017 en relación a la cosa juzgada. Hay que diferenciar entre sentencias de inadmisión, que no entran al

fondo, y aquellas que sí lo hacen, con o sin análisis fáctico (SSTS 2/03/2020, y 18/97/2007).

La clave de la bóveda de la cosa juzgada material es la triple identidad. La cuestión es determinar si existe identidad cuando en un asunto se enjuicia un acto, y en otro su revisión de oficio.

A juicio de la ponente, la cuestión de la revisión de oficio y la cosa juzgada plantea problemas al relacionarse con el silencio administrativo. La realidad demuestra que el silencio positivo no es mejor que el negativo.

Expuso la situación en la jurisdicción social con el recurso de revisión y las sentencias que afectan al FOGASA, (STS 27/02/2019, FOGASA fue en amparo al TC que inadmitió la cuestión). En la jurisdicción social no se admite la revisión de un acto estimatorio producido por silencio y confirmado por sentencia firme, aunque se limite a constatar el transcurso de los plazos y la correcta aplicación de la regla del silencio estimatorio. Es decir, sin entrar al fondo, se cierra la posibilidad de una revisión de oficio por la existencia de una sentencia firme, aunque sólo valore el transcurso del plazo para la producción del silencio administrativo.

La posición de la Administración, sin derecho de reconvención, condiciona el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y abre la posibilidad de la revisión de oficio con más generosidad.

La posición de la jurisdicción contencioso-administrativa es distinta. Para la Sala III, tanto los actos expresos, como los presuntos, pueden estar viciados de nulidad.

Hay ya una jurisprudencia muy asentada en distintos tipos de asuntos: subvenciones, EREs, vulneración de derecho comunitario, libre circulación de capitales, plusvalías, etc...

Expuso el caso de la STS 7/02/2023, en el salón recreativo de canarias, con cosa juzgada y revisión de oficio. El supuesto es justo el contrario al del orden social, partiendo de una situación equiparable (sentencia que se limita a constatar la existencia de silencio estimatorio), se reconoce la posibilidad de entrar al fondo por vía de revisión de oficio y anular ese acto presunto.

El ex-Consejero del Consejo Consultivo, D. José María Cid Monreal presentó a la conferenciante y moderó el debate posterior.

En el turno de debate intervinieron D.ª Cristina de León Marrero, D. Ignacio Serrano Blanco, y D. Antonio Fanlo Loras.

Se vincula el supuesto con los límites de la revisión de oficio según el artículo 110 LPACAP, con especial referencia a la “*equidad*”. No puede ser un límite una cosa juzgada puramente formal, por ello, cuando las resoluciones judiciales no entren al fondo, no debe haber obstáculo para la revisión de oficio.

Se pone de manifiesto la relevancia que está tomando la revisión de oficio, y cómo la especialidad mayor que presenta es la intervención de los Consejos Consultivos. Se plantea si la jurisprudencia no debería provocar una modificación legal que incluyera una excepción procesal a las acciones de nulidad administrativa.

También se abundó en los problemas que genera la regla del silencio administrativo estimatorio, y como esa relación entre la revisión de oficio y la justicia, a veces, se extiende a resoluciones judiciales penales.

III. “Diálogo judicial en el espacio jurídico europeo”

-Impartida por D. José Martín y Pérez de Nanclares, Juez del Tribunal General de la Unión Europea.

-Presentado por D.ª Amelia Pascual Medrano, Consejera del Consejo Consultivo de La Rioja.

El Sr. Martín hizo un repaso exhaustivo de las relaciones que existen entre los tribunales constitucionales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Calificó la cuestión del diálogo judicial en Europa como “*el tema*” en la justicia europea hoy en día, y expuso las relaciones, tiranteces, reconocimientos y avances que se van produciendo en ese ámbito.

Planteó la disputa entre tribunales por “*la última palabra*”, y como se puede reconocer un consenso respecto al TEDH en materia de derechos de las personas. A pesar de que la Unión Europea, como tal, no se ha adherido al CEDH.

Reivindicó el papel del TJUE en otros aspectos, con el ejemplo de la construcción jurisprudencial de la responsabilidad del Estado legislador.

Expuso las dificultades de concepto de la “*identidad constitucional*”, y del principio de deferencia.

Y los problemas derivados del control del *ultra vires*. A este respecto, citó las sentencias *Solange* en la relación TJUE y Tribunal Constitucional Federal alemán, la sentencia Melloni (art. 93 CE) y la sentencia Procola (juez imparcial).

Dedicó otro apartado de su conferencia a los tribunales constitucionales, con un repaso de los supuestos más relevantes en los que se ha producido ese diálogo con el TJUE.

Respecto del TEDH explicó que el Protocolo 16 no ha sido ratificado por España, por lo que las relaciones entre tribunales españoles y TEDH no pueden articularse por vía de consultas.

Terminó señalando que ese diálogo conduce a un enriquecimiento mutuo. En conclusiones expuso algunos puntos comunes entre ese diálogo prejudicial y la función consultiva, entre las que destacan la función pronóstica del derecho y el apoyo jurisdiccional. Recordó que la función consultiva está muy vinculada con la transposición de directivas, con cita de un informe *ad hoc* del Consejo de Estado del año 2008 (informe sobre la inserción del derecho europeo en el derecho español).

La Consejera del Consejo Consultivo, D.ª Amelia Pascual Medrano presentó al conferenciante y moderó el debate posterior.

En el turno de debate intervinieron D.ª Amelia Pascual Medrano, D.ª Mariola Urrea Corres, y D. Ignacio Granado Hijelmo.

Se debate acerca de la dificultad derivada de la existencia de distintas culturas jurídicas. Sobre que el CEDH fija el estándar mínimo según lo interpreta el TEDH para la aplicación de los derechos de la Carta de la Unión europea.

Se trató del sistema de reclutamiento de los jueces de estos tribunales europeos, y la extraordinaria importancia de que sean expertos jurídicos del máximo nivel.

Se debatió también sobre la jurisdicción retenida, el interés nacional como razón para oponerse a la jurisdicción europea, y el principio de deferencia que considera y atiende a las distintas culturas jurídicas.

IV. “La indemnización del daño moral”

-Impartida por D.ª María de los Ángeles Parra Lucán, Magistrada de la Sala Primera del Tribunal Supremo.

-Presentada por D. Enrique de la Iglesia Palacios, Consejero del Consejo Consultivo de La Rioja.

La Sra. Parra comenzó entonando un lamento compartido ante la dificultad del tema. Ninguna pregunta es sencilla, “¿qué se tutela cuando se indemniza el daño moral?, ¿cómo se cuantifica?, ¿quién tiene derecho?”

Parece claro que la tutela recae en la integridad físico-psíquica; no se deben incluir meras incomodidades o desazones. Pero, es justo reconocer que el daño moral también se ha utilizado para daños patrimoniales de muy difícil cuantificación.

Puso de manifiesto el carácter transversal de esta cuestión y cómo se aborda de modo distinto en cada una de las jurisdicciones españolas: civil, penal, contencioso-administrativo y laboral.

Un mal común es la falta de criterios legales que sirvan para resolver estas cuestiones. Así, la solución de estos asuntos recae, en última instancia, en los criterios jurisprudenciales, en los que se aprecia una diferencia en la cuantificación de las indemnizaciones por jurisdicciones difícil de explicar.

La necesidad común de la motivación se torna, a veces, en una mera enumeración de circunstancias, que no incluyen ningún razonamiento concreto. De todos modos, la casuística en la que se pide, o concede indemnización por este concepto es enorme, desde el “*dieselgate*”, pasando por supuestos de infidelidad conyugal, hasta los supuestos de vulneración del derecho al honor, en los que la Ley orgánica incluye una presunción *iuris et de iure* de que existe el daño moral (art. 9.3 Ley orgánica 1/1984). Otro tanto ocurre con la Ley de igualdad de trato y no discriminación (art. 27 Ley 15/2022).

En la jurisdicción social se usan las cuantías de las infracciones de la LISOS como guía para la fijación prudencial de las indemnizaciones derivadas del daño moral.

Criticó las indemnizaciones simbólicas que pueden generar un efecto perverso, incentivador de la infracción que provoca el daño reclamado.

Señaló que la determinación de las cuantías, también pueden buscar otras finalidades distintas de la mera reparación del daño.

Abordó la cuestión de la transmisibilidad del daño. En este punto expuso que es regla habitual aceptar la transmisión de los créditos para indemnizar los daños derivados de los retrasos aéreos. No conoce supuestos de cesión del crédito derivado de la indemnización del daño moral, pero tendría similitudes con el anteriormente citado. En cualquier caso, la situación exige diferenciar si se ha iniciado algún tipo de acción por el premuerto, o no (diferenciar de la sucesión procesal). Existe un debate acerca de si se trata de un derecho personalísimo, pero en el caso de las indemnizaciones por asbesto (uralita), se admite la transmisión *mortis causa*. Aunque se trata de indemnizaciones que incluyen todos los conceptos, no sólo el daño moral.

El Consejero del Consejo Consultivo, D. Enrique de la Iglesia Palacios presentó al conferenciante y moderó el debate posterior.

En el turno de debate intervinieron D. Enrique de la Iglesia Palacios, y D.^a Araceli Muñoz de Pedro.

Se cuestiona si el baremo de accidentes debería servir de parámetro, no sólo para las indemnizaciones, sino también para la legitimación de los reclamantes. Y también se debate sobre un caso concreto en materia de función pública.

Comunicación: “La indemnización de los daños morales en el caso de prisión preventiva no seguida de condena”.

-Remitida por D. Jaime Aguilar Fernández-Hontoria, Letrado Mayor de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El moderador, Sr. De la Iglesia, hizo un resumen de la comunicación que se presentó por escrito, en relación a la doctrina consultiva y jurisprudencia surgida en torno al artículo 294 de la LOPJ. Se remite a los asistentes a la publicación de la comunicación y a las memorias del Consejo de Estado de 2011 (con referencia a la STEDH Puig Panella) y de 2020 (con referencia a la STC 85/2019).

En la Memoria del Consejo de Estado de 2022 se incluye un estudio sobre el particular (segunda parte “Observaciones y sugerencias”).

-Acto de clausura.

Los Presidentes del Consejo Consultivo de La Rioja y del Consejo de Estado clausuraron las jornadas con la habitual ronda de agradecimientos, un resumen valorativo del desarrollo de las mismas y el anuncio de que las próximas Jornadas se celebrarán en Castilla La Mancha.