

**CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA**  
**REPERTORIO GENERAL**  
**DE**  
**NORMATIVA, MEMORIA,**  
**DICTÁMENES Y DOCTRINA LEGAL**

**1996**

## INDICE GENERAL

### PRESENTACION

### PRIMERA PARTE: NORMATIVA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA ACTUALIZADA A 31 DE DICIEMBRE DE 1996:

- 1.- Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- 2.- Ley 10/1995, de 29 de diciembre, Modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y local y Función Pública.
- 3.- Ley 9/1995, de 27 de diciembre, de la Diputación General de La Rioja, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1996.
- 4.- Resolución de 1 de Abril de 1996, de la Presidencia de la Diputación General de La Rioja, supletoria del Reglamento de la Cámara, sobre consultas del Parlamento al Consejo Consultivo de La Rioja (Art. 98 de la Ley 3/95, en la redacción dada por la Ley 10/95).
- 5.- Decreto 33/1996, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja.
- 6.- Acuerdo 1/1996, de 25 de abril, del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre régimen de dietas del Consejo Consultivo de La Rioja para 1996.
- 7.- Acuerdo 2/1996, de 30 de abril, del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre procedimiento presupuestario del Consejo Consultivo de La Rioja para 1996.
- 8.- Acuerdo 4/1996, de 4 de julio, del Consejo Consultivo de La Rioja, interpretativo del Reglamento sobre tramitación de los dictámenes del Consejo Consultivo.
- 9.- Acuerdo 11/1996, de 19 de diciembre, sobre régimen financiero, nóminas, intervención y contabilidad del Consejo Consultivo de La Rioja durante el ejercicio de 1997.

## **SEGUNDA PARTE: MEMORIA.**

### **SECCION PRIMERA: ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA DURANTE EL AÑO DE 1996.**

#### **I. CREACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA.-**

- 1. La Ley 3/1995, de 8 de marzo, en su primera redacción.**
- 2. Nombramiento de los Consejeros.**
- 3. Solemne acto de toma de posesión**
- 4. Inicio de actividades:**
  - A) Constitución del Consejo Consultivo.**
  - B) Entrevista protocolaria con el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**
  - C) Propuesta de Reglamento del Consejo.-**
- 5. Fin de actividades.-**

#### **II. MODIFICACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO.**

- 1. Motivos de la misma:**
- 2. La Ley 10/1995, de 29 de Diciembre.**
- 3. Algunos problemas de la nueva Ley:**
  - A) Modelo del Consejo Consultivo.**
  - B) Asistencia jurídica al Parlamento.**
  - C) Preceptividad o no de los dictámenes sobre Proyectos de Ley.**
- 4. Cese y nombramiento de nuevos Consejeros Consultivos y designación de Presidente.**

**5. Solemne acto de toma de posesión.**

### **III. REINICIO DE ACTIVIDADES.**

- 1. Constitución, inicio de actividades consultivas y fijación de la sede provisional.**
- 2. Declaración notarial de intereses.**
- 3. Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja.**

### **IV COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y PERSONAL.**

- 1. Composición: Altas y Bajas de Consejeros Consultivos.**
- 2. Organización interior: Nombramiento de Consejeros para suplencia y ayuda al Sr. Presidente del Consejo Consultivo.**
- 3. Personal: Contratación de una Técnico Auxiliar.**
- 4. Identificación: Carnets y tarjetas del Consejo Consultivo.**
- 5. Méritos, honores y distinciones de los Consejeros Consultivos en 1996.**

### **V. SERVICIOS, MATERIAL E INSTALACIONES.**

- 1. Sede provisional del Consejo Consultivo.**
- 2. Obras de conservación y mejora.**
- 3. Mobiliario.**
- 4. Obras artísticas.**
- 5. Equipamiento informático.**

**A) Programa informático del Consejo Consultivo de La Rioja:**

**a) Programa AS-400:**

**a') Registro de dictámenes.**

**b') Registro de Sesiones.**

c') **Registro de expedientes.**

d') **Registro de la contabilidad.**

b) **Base de datos *Knosys* del Consejo Consultivo.**

a') **Base de Datos “*Archivo Documental y Doctrinal (AD)*”.**

b') **Base de Datos “*Biblioteca*”.**

c') **Base de Datos “*Direcciones*”.**

c) **Tratamiento de textos.**

B) **Conexión a Internet.**

C) **Material informático.**

D) **Bases de datos jurídicas del Consejo Consultivo.**

#### **6. Archivo: Datos estadísticos de expedientes tramitados:**

A) **Acuerdos adoptados por el Consejo Consultivo durante 1996.**

B) **Resoluciones del Presidente del Consejo Consultivo durante 1996.**

#### **7. Biblioteca:**

A) **Libros.**

B) **Suscripciones.**

### **VI FUNCIÓN CONSULTIVA.**

**1. Sesiones y reuniones.**

**2. Tramitación de expedientes:**

A) **Registro.**

B) **Procedimiento.**

**3. Consultas:**

**A) Número de consultas recibidas.**

**B) Consultas con expedientes incompletos.**

**4. Ponencias.**

**5. Incidencias:**

**A) Votos particulares.**

**B) Abstenciones.**

**C) Votaciones.**

**6. Dictámenes:**

**A) Dictámenes emitidos.**

**B) Dictámenes pendientes de despacho.**

**C) Dictámenes destacables.**

**7. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados:**

**A) Cumplimiento por parte de las autoridades competentes de la obligación de dar cuenta al Consejo Consultivo de la resolución adoptada en los expedientes sometidos a su consulta.**

**B) Cumplimiento por parte de las autoridades competentes de la obligación de incluir en las disposiciones generales dictaminadas por el Consejo Consultivo las expresiones reglamentarias “oído” o “conforme”.**

**a) Expedientes en cuya resolución ha recaído un “conforme”.-**

**b) Expedientes cuya resolución es conforme, pero en las que no se ha expresado literalmente el “conforme”.**

**c) Expedientes en cuya resolución se ha omitido toda referencia al Consejo Consultivo, a pesar de que éste los dictaminó previamente.-**

d) Expedientes en cuya resolución que ha recaído un “oído”.-

## **VII ASUNTOS ECONÓMICOS-**

- 1. Dietas por asistencia al Consejo.**
- 2. Procedimiento presupuestario del Consejo para 1996.**
- 3. Presupuesto del Consejo Consultivo para 1996.**
- 4. Anteproyecto de presupuesto para 1997.**
- 5. Acuerdo 11/1996, de 19 de diciembre, sobre régimen financiero, nominas, intervención y contabilidad del Consejo Consultivo de La Rioja durante el ejercicio de 1997.**
- 6. Contabilidad del ejercicio 1996.**

## **VII RELACIONES INSTITUCIONALES.**

- 1. Felicitaciones.**
- 2. Visitas institucionales.**
- 3. Solidaridad con los compañeros y familiares del funcionario de prisiones Sr. Ortega Lara.**
- 4. Apoyo a la candidatura de San Millán de la Cogolla.**

## **SECCION SEGUNDA: OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS.**

**- LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS Y, EN ESPECIAL, DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA.**

**I. EL ESTADO DE DERECHO COMO ESTADO DE RAZÓN.**

**II. LA CONSTITUCIÓN Y LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA CONSTITUCIONAL.**

**III. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS.**

**1. EL CONTROL PREVENTIVO DE JURIDICIDAD: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO *PODER PREVENTIVO O CAUTELAR*.**

**2. LA LEGITIMACIÓN DE EJERCICIO DEL PODER: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO *PODER LEGITIMANTE*.**

**3. LAS FUNCIONES DE REFUERZO A LOS PODERES PÚBLICOS Y DE GARANTÍA A LOS CIUDADANOS: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO *PODER GARANTIZADOR*.**

#### **IV. FUNCIONES DE REFUERZO AL PODER LEGISLATIVO.**

**1. Apoyo a la función legislativa.**

**2. Apoyo a la función fiscalizadora y de control del Ejecutivo.**

#### **V. FUNCIONES DE REFUERZO AL PODER JUDICIAL.**

**1. Funciones de pronóstico judicial, ilustración y prevención de litigios.**

**2. La función de garantía previa o complementaria.**

**3. Funciones de apoyo al control de la discrecionalidad administrativa.**

#### **VI. FUNCIONES DE REFUERZO DEL PODER EJECUTIVO (GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN).**

**1. Funciones de refuerzo al gobierno en el ejercicio de sus potestades normativas.**

**2. Refuerzo a las funciones ejecutivas y directivas del gobierno.**

**3. Funciones de refuerzo y apoyo a la Administración Pública.**

#### **VII. FUNCIONES DE REFUERZO Y APOYO A OTROS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES:**

**1. Consejo de Estado.**

**2. Tribunal Constitucional.**

## **VII. CONCLUSIONES.**

### **TERCERA PARTE: DICTÁMENES.**

### **CUARTA PARTE: DOCTRINA LEGAL.**

#### **I. ÍNDICE ANALÍTICO.**

#### **II. ÍNDICE DE REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES:**

##### **1. Derecho Internacional y Comunitario Europeo:**

###### **1.1. Derecho Originario.**

##### **2. Constitución Española de 1978.**

##### **3. Legislación del Estado:**

###### **3.1 Leyes Orgánicas.**

###### **3.2. Leyes Ordinarias y normas con rango de ley.**

###### **3.3. Disposiciones de rango reglamentario.**

##### **4. Derecho Autonómico de La Rioja:**

###### **4.1. Estatuto de Autonomía de La Rioja.**

###### **4.2 Disposiciones sobre transferencias.**

###### **4.3 Leyes Ordinarias y disposiciones con rango de ley**

###### **4.4 Disposiciones de rango reglamentario.**

##### **5. Disposiciones de otras Comunidades Autónomas:**

###### **5.1 Andalucía.**

###### **5.2 Aragón.**

###### **5.3 Canarias.**

###### **5.4 Cataluña.**

**5.5 Comunidad Valenciana.**

**5.6 Galicia.**

**5.6 Navarra.**

**5.7 País Vasco.**

**6. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español.**

**7. Jurisprudencia de órganos jurisdiccionales:**

**7.1 Tribunal Supremo español.**

**7.2 Tribunales Superiores de Justicia.**

**8. Doctrina de Altos Órganos Consultivos:**

**8.1 Consejo de Estado.**

**8.2 Otros Órganos Consultivos:**

**8.1 . Canarias.**

**8.2 . Cataluña:**

**8.2.1 Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña.**

**REPERTORIO GENERAL DE NORMATIVA, MEMORIA, DICTÁMENES Y  
DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA  
DEL AÑO 1996**

*Que el Consejo Consultivo de La Rioja, en la sesión 15/1997, de 10 de diciembre, ha acordado aprobar, presentar a la Diputación General de La Rioja y al Consejo de Gobierno, y publicar para general conocimiento, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 46 y 47 de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio.*

**PRESENTACIÓN**

El artículo 46 del Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja (RCC), aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (B.O.R. núm. 76, de 20 de junio de 1996), establece que “*El Consejo Consultivo publicará periódicamente los dictámenes y votos particulares que emita, para general conocimiento de la doctrina que vaya estableciendo*”, y el artículo 47.1 del mismo Reglamento establece que: “*El Consejo Consultivo podrá elaborar memorias en las que expondrá la actividad desarrollada así como las sugerencias que estime oportuno para la mejora de la actuación administrativa*”.

Por otro lado, parece conveniente incluir también la normativa reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja, vigente a 31 de diciembre de 1996 y recopilar todo ello en una única compilación o repertorio.

En cumplimiento de estos preceptos reglamentarios y criterios, el Consejo Consultivo de La Rioja, en su sesión 11/1997, de 24 de julio, ha acordado aprobar, presentar a la Diputación General de La Rioja y al Consejo de Gobierno, y publicar el *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal del año 1996*.

Constituye un motivo de honor y satisfacción para mi, como Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, presentar de esta forma los frutos de los primeros meses de funcionamiento institucional del mismo.

El presente *Repertorio* consta de cuatro partes:

- La primera reproduce en texto actualizado la normativa vigente que regula el Consejo Consultivo de La Rioja.

- La segunda incluye la Memoria, no sólo con las actividades del Consejo durante el año 1996, sino también con las sugerencias que el mismo ha estimado oportuno exponer para la mejora de la actividad administrativa.

- La tercera comprende el texto íntegro de los Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de La Rioja durante el año 1996, ordenados por su fecha y número de emisión;

- La cuarta refleja la doctrina legal establecida en los mismos, a través de los correspondientes índices cronológico, temático y de citas normativas y jurisprudenciales.

# PRIMERA PARTE

## NORMATIVA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA ACTUALIZADA A 31 DE DICIEMBRE DE 1996

1

### **LEY 3/1995, DE 8 DE MARZO, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA**

*(Boletín Oficial de La Rioja, núm 30, de 11 de marzo de 1995, corrección de errores, en B.O.R. núm. 38, de 30 de marzo de 1995, y Boletín Oficial del Estado, núm. 89, de 14 de abril de 1995).*

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

....

Igualmente debe destacarse la regulación de los principales organismos encargados de la tutela y observancia del principio de legalidad, tanto jurídica como económica, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, especialmente el Consejo Consultivo y el Tribunal Económico-Administrativo, para los cuales la Ley asegura un estatuto jurídico que les garantiza una completa autonomía en el ejercicio de sus funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y de la legalidad vigente en la actuación administrativa.

Estas exigencias se acentúan, si cabe, en el caso del Consejo Consultivo de La Rioja que esta Ley procede a crear para asignarle en el ámbito competencial riojano las funciones que actualmente corresponden al Consejo de Estado.

La creación de este órgano aparece como necesaria, tras la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el sentido de que las Comunidades Autónomas deben acudir al Consejo de Estado en los mismos términos y casos establecidos para éste en la legislación vigente, a menos que procedan a crear un órgano consultivo propio dotado de sus mismas características de independencia orgánica y funcional.

En este aspecto se ha optado por un modelo de Consejo reducido que se ha ensayado con éxito en otras Comunidades Autónomas.

Este esquema orgánico de nuestra Administración consultiva se completa en la Ley con una regulación novedosa de las principales instancias de la denominada Administración fiscalizadora y de control...

....

#### **TITULO VII.**

#### **DE LA ASISTENCIA JURÍDICA**

## **CAPITULO I.**

### **DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO DE LA RIOJA**

**Artículo 92.—1.** El asesoramiento jurídico interno, la representación y defensa en juicio del Gobierno, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sus autoridades y personal, por actos realizados en ejercicio de sus funciones públicas, corresponde a los Letrados que presten sus servicios en la Asesoría Jurídica del Gobierno.

**2.** No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Consejo de Gobierno, a propuesta de las Consejerías interesadas, podrá adscribir a la Asesoría Jurídica del Gobierno de la Rioja, a determinados funcionarios, Licenciados en Derecho, a efectos de intervenir en actuaciones judiciales relacionadas con los cometidos propios de su puesto.

**Artículo 93.—** Sin perjuicio de las funciones atribuidas a los Consejos de Estado y Consultivo de La Rioja, la Asesoría Jurídica del Gobierno velará por la observancia en la actuación administrativa, de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico, proyectando su asistencia a todas las Consejerías y, en su caso, organismos autónomos de La Rioja que la requieran a través de sus titulares o altos cargos.

**Artículo 94.—**Excepcional y motivadamente el Consejo de Gobierno podrá encomendar la asistencia jurídica, en casos concretos, a Letrados ajenos a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de la obligación de la Asesoría Jurídica de realizar el seguimiento de los mismos.

**Artículo 95.—**El ejercicio o retirada de acciones judiciales, requerirá acuerdo previo del Consejo de Gobierno si bien en casos de urgencia o necesidad el Consejero competente por razón de la materia o el de Presidencia y Administraciones Públicas podrá autorizar provisionalmente el ejercicio de las mismas dando en todo caso cuenta inmediata al Consejo de Gobierno para su ratificación si procede.

**Artículo 96.—**La Comunidad Autónoma de La Rioja disfrutará del mismo estatuto procesal que el Estado cuya normativa de asistencia jurídica contenciosa y consultiva será supletoriamente aplicable.

## **CAPITULO II.**

### **DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA**

**Artículo 97.—**Se crea el Consejo Consultivo de La Rioja como órgano colegiado superior de asesoramiento jurídico externo del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluida la institucional, que ejercerá en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja las funciones atribuidas por la legislación vigente al Consejo de Estado, sin perjuicio de los dictámenes facultativos que de este puedan recabarse con arreglo a su Ley Orgánica reguladora.

**Artículo 98.—**Los dictámenes del Consejo Consultivo podrán ser preceptivos o facultativos. Se limitarán a aspectos de legalidad y no serán vinculantes, salvo que otra disposición establezca lo contrario. Los dictámenes facultativos sólo podrán recabarse por el Presidente o Vicepresidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Los preceptivos deberán ser recabados por el

Consejero correspondiente. Después del Consejo Consultivo no podrá informar ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

**Artículo 99.—1.** El Consejo Consultivo de La Rioja estará constituido por tres miembros, de entre los cuales se nombrará un Presidente.

**2.** La designación de los miembros del Consejo Consultivo, se efectuará por el Consejo de Gobierno, de entre juristas no vinculados a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con más de cinco años de experiencia, que serán nombrados por un periodo mínimo de cuatro años y renovables por tercios cada dos, a partir del término del primer mandato.

**3.** Como Secretario, con voz pero sin voto, actuará el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, o Letrado de la misma en quien delegue.

**Artículo 100.—**El Consejo Consultivo de La Rioja gozará de una completa autonomía orgánica y funcional que garantice su objetividad e independencia en el ejercicio de sus funciones y velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.

**Artículo 101.—**La condición de miembro del Consejo Consultivo de La Rioja es compatible con el desempeño de otras funciones públicas y privadas y tiene carácter gratuito, sin perjuicio de las dietas por asistencia que reglamentariamente se asignen.

**Artículo 102.—**El Consejo Consultivo de La Rioja adoptará sus propias normas de funcionamiento que serán publicadas en el Boletín Oficial de La Rioja.

La normativa reguladora del Consejo de Estado será supletoriamente aplicable, con las precisas adaptaciones.

.....

**Disposición Final Única.—**La presente Ley se publicará en el Boletín Oficial de La Rioja y Boletín Oficial del Estado y entrará en vigor a los veinte días de su última publicación.

Por tanto ordeno a todos los ciudadanos cumplan y cooperen al cumplimiento de la presente Ley y a los Tribunales y Autoridades la hagan cumplir.

En Logroño, a 8 de marzo de 1995.—El Presidente, José Ignacio Pérez Sáenz.

2

**LEY 10/1995, DE 29 DE DICIEMBRE, MODIFICADORA DE LA LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA EN MATERIA DE TASAS, RÉGIMEN JURÍDICO Y LOCAL Y FUNCIÓN PÚBLICA**

*(Boletín Oficial de La Rioja, núm. 7, de 2 de enero de 1996, y B.O.R. núm. 5, de enero de 1996).*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

...

(se) modifica la Ley 3/1995 de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y

de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja... Los fundamentos de modificación de los artículos de la Ley 3/1995 que se pretende, tienen una justificación técnica, en unos casos, es decir de claridad y mejora de la redacción, o conceptual, derivada de los problemas de interpretación surgidos en su aplicación.

En el primer grupo se inscriben el artículo 8, incompatibilidades del Presidente (se modifican los párrafos 1 y 2)...

En el segundo grupo, se inscribe la nueva regulación del Consejo Consultivo. Tanto desde el punto de vista político como técnico, parece aconsejable dotarlo de un número mayor de miembros de tal forma que su actividad no se vea paralizada por la abstención de alguno de sus miembros; a la vez, se da entrada a la participación en el mismo de los grupos políticos, a través de la designación de tres de sus miembros por la Diputación General.

Se ha configurado este órgano consultivo como el de máximo rango dentro de la Comunidad Autónoma de la Rioja, con funciones asesoras en todos los aspectos de actividad de la Administración, no sólo en el de Legalidad.

Por último, y tras la nueva configuración de las fuerzas políticas, ha parecido oportuno, por una parte confirmar en sus funciones a los Consejeros ya designados, y por otro posibilitar al Gobierno la designación de quienes estime conveniente; éste es el contenido de la disposición transitoria.

.....

**Artículo segundo.** Los artículos de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La

Rioja que a continuación se especifican quedan redactados de la forma siguiente:

.....

#### **“Artículo 8.**

**1.** El cargo de Presidente de la Comunidad Autónoma se desarrollará con dedicación absoluta y no podrá compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrá recibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o entidades vinculadas o dependientes de las mismas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada, sin perjuicio de las excepciones previstas en los siguientes apartados:

**2.** Están exceptuados del principio general de incompatibilidad las siguientes actividades:

a) Los cargos de Senador y Diputado de la Diputación General de La Rioja.

b) El desempeño de funciones representativas en organismos, corporaciones, fundaciones o instituciones análogas, así como de cargos en empresas o sociedades cuya designación corresponda a los órganos superiores del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, o se deriven de las funciones propias de estos cargos, no pudiendo pertenecer a más de dos Consejos de Administración de dichas empresas o sociedades, salvo acuerdo expreso del Consejo de Gobierno.

El desempeño de dichas funciones y cargos no podrá suponer en ningún caso incremento alguno sobre las cantidades que por cualquier concepto corresponda percibir por el ejercicio del alto cargo autonómico, con excepción de las indemnizaciones por, gastos de viajes, estancias, y traslados que les corresponda de acuerdo con la normativa vigente. Las restantes cantidades que, en su caso, se devenguen por el desempeño de estas funciones y cargos sea cual fuere el concepto del devengo, serán ingresadas por la empresa, sociedad, organismo o ente pagador directamente en la Tesorería General de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

c) Las derivadas de la mera administración del patrimonio familiar o personal, salvo el supuesto de participación superior al 10 por 100 entre el interesado, su cónyuge e hijos menores en empresas que tengan conciertos de obras, suministros o servicios, cualquiera que sea su naturaleza, con la Comunidad Autónoma.

d) Los cargos directivos, sin remuneración, en partidos políticos.

e) La condición de Presidente, miembro o Secretario de órganos colegiados de las Administraciones Públicas, no incluidos en el apartado b) de este artículo, con las limitaciones a que se refiere el párrafo segundo del citado apartado.

f) Los cargos representativos, sin remuneración, en instituciones o entidades de carácter benéfico, cultural, social o protocolario, que no tengan ánimo de lucro.

**3.** En el plazo de un mes desde la toma de posesión de su cargo, efectuará declaración notarial de sus bienes derechos y deudas, y de los de su cónyuge e hijos menores así como de las actividades y negocios, empresas o sociedades públicas o privadas que les proporcionen o pueda pro-

porcionarles ingresos económicos o en los que tengan participación e intereses.

....

#### **Artículo 97.**

**1.** El Consejo Consultivo es el alto organismo consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de las funciones que atribuya al Consejo de Estado la legislación vigente.

**2.** El Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con objetividad e independencia y gozará de completa autonomía orgánica y funcional.

**3.** El dictamen del Consejo Consultivo será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca. Los dictámenes del Consejo no son vinculantes.

**4.** Los casos que preceptivamente deban ser sometidos al Consejo Consultivo no podrán ser informados por ningún otro órgano.

#### **Artículo 98.**

**1.** El Consejo Consultivo dictaminará en los siguientes casos:

a) Sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno.

b) Previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno.

2. El Presidente y el Consejo de Gobierno podrán asimismo, recabar del Consejo Consultivo información de carácter simplemente facultativo.

#### **Artículo 99:**

El Consejo Consultivo de La Rioja estará integrado por cinco miembros electivos nombrados por el Presidente de la Comunidad Autónoma mediante Decreto, tres a propuesta de la Diputación General y dos del Consejo de Gobierno, entre juristas de prestigio, en cualquier caso vinculados a La Rioja con más de diez años de dedicación a la función o actividad profesional respectiva.~,

#### **Artículo 100:**

1. EL Presidente y los demás miembros del Consejo Consultivo serán nombrados por un periodo de cuatro años.

2. Finalizado el primer mandato se iniciará la renovación parcial de los miembros del Consejo Consultivo a razón de uno por año, comenzando por los de mayor edad y por los designados por el Consejo de Gobierno, y concluyendo por el Presidente. El mismo sistema se aplicará para las sucesivas renovaciones.

3. Los miembros del Consejo Consultivo son reelegibles y, en su caso, continuarán en funciones hasta la toma de posesión de quienes hayan de sustituirles.

#### **Artículo 101:**

1. El cargo de Presidente del Consejo Consultivo se rige por las prohibiciones e incompatibilidades establecidas en el artículo 8 de esta ley, siendo compatibles con la docencia universitaria en los términos establecidos por la legislación universitaria

docente.

2. Las incompatibilidades de los demás miembros del Consejo se determinarán reglamentariamente

3. A los miembros del Consejo Consultivo se les asignarán las dietas por asistencia que reglamentariamente se establezcan.

4 Los miembros del Consejo Consultivo, en el plazo de un mes desde la toma de posesión de su cargo, efectuarán declaración notarial de sus bienes derechos y deudas, y de los de sus cónyuges e hijos menores, así como de las actividades y negocios, empresas o sociedades públicas o privadas que les proporcionen o puedan proporcionarles ingresos económicos o en los que tengan participación e intereses

#### **Artículo 102:**

El Consejo Consultivo propondrá al Consejo de Gobierno la aprobación y reforma del reglamento general aplicable a aquél. Asimismo, formulará el anteproyecto anual de su presupuesto.

#### **Disposición transitoria.-**

Los miembros del Consejo Consultivo ya designados continúan en funciones hasta el momento de constitución del nuevo órgano conforme a las modificaciones introducidas en esta Ley.

#### **Disposición final. -**

La presente Ley se publicará conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, y entrará en vigor al día siguiente al de su última publicación.

Por tanto ordeno a todos los

ciudadanos cumplan y cooperen al cumplimiento de la presente Ley y a los Tribunales y autoridades la hagan cumplir.

Logroño, 29 de diciembre de 1995.  
Pedro Sanz Alonso, Presidente.

**DISPOSICIÓN FINAL**  
**SEGUNDA.-** La presente Ley, que se publicará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, entrará en vigor al día siguiente al de su última publicación.

3

**LEY 9/1995, DE 27 DE DICIEMBRE, DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE LA RIOJA, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA PARA 1996.**

*(B.O.R. núm 160, de 30 de diciembre de 1995, y  
BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995)*

4

**RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 1996, DE LA PRESIDENCIA DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE LA RIOJA, SUPLETORIA DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA, SOBRE CONSULTAS DEL PARLAMENTO AL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA (ART. 98 DE LA LEY 3/95, EN LA REDACCIÓN DADA POR LA LEY 10/95).**

*(B.O.D.G., núm 25, de 2 de abril de 1995)*

.....

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA.-** Los créditos destinados en la Sección 01 y 03 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, se librarán en firme a nombre de la Diputación General y Consejo Consultivo de La Rioja a medida que éstas lo soliciten de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica.

....

El artículo 98 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, Modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública dispone que el Consejo Consultivo de La Rioja dictaminará en los siguientes casos:

*“a) Sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los Proyectos y*

*Proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General. a iniciativa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno.”*

Considerando

a) Que la posibilidad de solicitar el indicado Dictamen por la Mesa de la Diputación General no se encuentra desarrollada en su vigente Reglamento de forma que resulta necesario dictar la correspondiente Resolución Supletoria del mismo.

b) Que el artículo 17.1 a) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja atribuye a la Diputación General de La Rioja el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, precepto que debe completarse con el artículo 19 del mismo texto legal, a cuyo tenor el Reglamento de la Diputación General de La Rioja regulará su composición, régimen y funcionamiento.

c) Que, en consecuencia, el procedimiento legislativo es un ámbito reservado por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja a la norma reglamentaria parlamentaria, por lo que la finalidad objetiva perseguida por el artículo 98.1 a) no puede ser que el Consejo Consultivo deba dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja de cada Proyecto y Proposición de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General como un trámite más del procedimiento legislativo.

La Presidencia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 24.1 del vigente Reglamento, previo el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces en sesión de 25 de marzo de

1996 y visto el informe elaborado por los Servicios Jurídicos de la Cámara resuelve lo siguiente:

a) En el supuesto previsto en el artículo 98.1 a) de la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el plazo de tres días hábiles a partir de la publicación en el Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja del Dictamen aprobado por la correspondiente Comisión, así como de las enmiendas que se mantuvieran para su discusión en el Pleno, cualquier Grupo Parlamentario, mediante escrito motivado, podrá instar a la Mesa de la Cámara para que solicite informe al Consejo Consultivo de La Rioja. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, resolverá en el plazo de tres días hábiles sobre la petición que, en ningún caso, tendrá carácter vinculante. En todo caso, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá solicitar por propia iniciativa el informe del Consejo Consultivo, en el mismo plazo indicado anteriormente.

b) Si en el plazo máximo de un mes el Consejo Consultivo no hubiere elaborado el informe solicitado, se entenderá que no tiene objeción alguna al texto del Proyecto o Proposición de Ley.

c) Si en el indicado plazo el Consejo Consultivo presentara alguna objeción al texto del Proyecto o Proposición de Ley, dicho texto junto con las objeciones será remitido nuevamente a la Comisión correspondiente, que emitirá nuevo Dictamen si la misma lo estima oportuno. En ningún caso podrán presentarse solicitudes de informe respecto a los Proyectos y Proposiciones de Ley ya informados por el Consejo Consultivo de acuerdo con los anteriores apartados.

d) El correspondiente procedimiento legislativo quedará suspendido hasta que no se elabore el informe pertinente o haya transcurrido un mes sin que el Consejo Consultivo lo haya remitido a la Mesa de la Diputación General de La Rioja.

Se ordena la publicación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71.1.a) del vigente Reglamento de la Cámara.

La Presidenta.- María del Carmen Las Heras Pérez-Caballero. Logroño, 1 de abril de 1996.

*Nota.-* En el B.O.D.G. núm. 33, Serie, A, de 3-6-96 se publica el **Proyecto de reforma del Reglamento de la Diputación General de La Rioja** en el que se incluye un art. 9 relativo al Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja con el siguiente tenor:

*Art. 9.- En el Capítulo Segundo del Título V se propone añadir una Sección 4ª del siguiente tenor: Sección 4ª Del Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.*

*Artículo 94.*

*La solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja, respecto a los Proyectos y proposiciones de Ley se acomodará al siguiente procedimiento:*

*Dentro del plazo de 3 días hábiles desde la publicación en el B.O.D.G. del Dictamen aprobado en Comisión, y de las enmiendas vigentes para su discusión en Pleno, cualquier Grupo Parlamentario, en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara podrá solicitar Dictamen al Consejo Consultivo. Dicho escrito habrá de expresar el objeto de la consulta y los motivos que suscitan la misma. Tal petición no será vinculante.*

*La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, resolverá en el plazo de tres días hábiles sobre la solicitud. Asimismo, la Mesa, a iniciativa propia y oída la Junta de Portavoces, podrá solicitar el Dictamen al Consejo Consultivo en igual plazo al previsto en el párrafo anterior.*

*Si en el plazo máximo de un mes el Consejo*

*Consultivo no hubiere elaborado el informe solicitado, se entenderá que no tiene objeción alguna al texto del Proyecto o Proposición de Ley. Si en el indicado plazo el Consejo Consultivo presentara alguna objeción al texto del Proyecto o proposición de Ley, dicho texto junto con las objeciones será remitido nuevamente a la Comisión correspondiente, que emitirá nuevo Dictamen si la misma lo estima oportuno. En ningún caso podrán presentarse solicitudes de informe respecto a los Proyectos y proposiciones de Ley ya informados por el Consejo Consultivo de acuerdo con los anteriores apartados.*

*El correspondiente procedimiento legislativo quedará suspendido hasta que no se elabore el informe pertinente o haya transcurrido un mes sin que el Consejo Consultivo lo haya remitido a la Mesa de la Diputación General de La Rioja"*

5

**DECRETO 33/1996, DE 7 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA**

*(B.O.R. núm 76, de 20 de junio de 1996)*

Creado el Consejo Consultivo de La Rioja por el artículo 97 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y modificada su regulación por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, Modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública, es preciso dotarle de las precisas normas reglamentarias que permitan su puesta en funcionamiento, cumplimentando así el mandato contenido al efecto en el artículo 102 de la misma Ley.

Habida cuenta de las características propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la expresada Ley concibe al Consejo como el Alto Organismo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja llamado a desempeñar sus funciones de asesoramiento con objetividad, independencia y completa autonomía orgánica y funcional.

La Ley y el Reglamento que ahora la desarrolla potencian el carácter consultivo del órgano, tanto por razón de la exigida cualificación profesional de sus miembros como por las garantías de independencia y objetividad con las que se le dota a fin de que pueda cumplir con completa eficacia sus altas misiones, sin interferencia alguna en el funcionamiento de las instituciones autonómicas.

A tal efecto, a propuesta del propio Consejo Consultivo, al amparo de lo previsto en el artículo 102 de la Ley 3/95, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/95, tramitada por conducto de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de 7 de junio de 1996 se aprueba el siguiente:

## **DECRETO**

### **Artículo primero.**

En ejecución y desarrollo de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a la misma por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, Modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública, se aprueba el Reglamento del

Consejo Consultivo de La Rioja contenido en el Anexo del presente Decreto.

### **Artículo segundo:**

El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de Su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

En Logroño a 7 de junio de 1996.- El Presidente, Pedro Sanz Alonso.- El Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, Manuel Arenilla Sáez.

## **ANEXO**

### **REGLAMENTO DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA**

#### **TÍTULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DE LA NATURALEZA Y FUNCIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO**

#### **Artículo 1.- Naturaleza.**

1. El Consejo Consultivo de La Rioja es el alto organismo consultivo de la

Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de las funciones que la legislación vigente atribuye al Consejo de Estado.

2. A todos los efectos, el Consejo Consultivo será considerado como el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

3. Ningún otro órgano o entidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluida la Administración local, corporativa o institucional, podrá emplear la denominación de Consejo Consultivo.

#### **Artículo 2.- Régimen jurídico**

1. El Consejo Consultivo se regirá por lo establecido en la Ley 3/1995, de 8 de Marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a la misma por la Ley 10/1995, de 29 de Diciembre, Modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública (en lo sucesivo, Ley reguladora), y por el presente Reglamento.

2. Supletoriamente será aplicable la normativa del Consejo de Estado, con las precisas adaptaciones.

#### **Artículo 3.- Principios de legalidad y oportunidad.**

1. En el ejercicio de su función consultiva, el Consejo Consultivo velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, debiendo fundamentar sus dictámenes en criterios de legalidad.

2. En el ejercicio de su función asesora, el Consejo Consultivo podrá pronunciarse sobre todos los aspectos de la actividad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluidos los de oportunidad o conveniencia.

#### **Artículo 4.- Principios de objetividad y autonomía.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 97-2 de su Ley reguladora, el Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con objetividad e independencia y gozará de completa autonomía orgánica y funcional.

#### **Artículo 5.- Forma de sus actos.**

El Consejo Consultivo ejercerá su misión institucional mediante la emisión de dictámenes, la adopción de acuerdos y la aprobación de mociones y memorias, todo ello en la forma señalada en este Reglamento.

#### **Artículo 6.- Ámbito institucional de asistencia.**

1. El Consejo Consultivo prestará asistencia al Presidente, al Consejo de Gobierno y a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluida la Institucional.

2. La asistencia jurídica del Consejo Consultivo a la Diputación General de La Rioja podrá prestarse únicamente en los casos previstos en el artículo 98-1 de la Ley reguladora y en aquellos otros en que una Ley o el Reglamento de la Cámara así lo establezca. Esta asistencia se prestará en la forma que la Diputación General determine,

de conformidad con lo establecido en su Reglamento.

3. Las entidades que integran la Administración Local, así como las corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales constituidas en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en las que ésta ostente competencias, podrán recabar la asistencia del Consejo Consultivo de La Rioja únicamente en los casos y en la forma previstos en el artículo 31-4 de este Reglamento.

## CAPITULO II

### DE LOS DICTÁMENES

#### **Artículo 7.- Criterio de no vinculación.**

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 97-3 de la Ley reguladora, los dictámenes del Consejo Consultivo no serán vinculantes, salvo que una Ley directamente aplicable en la Comunidad Autónoma de La Rioja establezca lo contrario.

2. Las disposiciones generales y los actos administrativos que emanen del Consejo de Gobierno, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluida la Institucional, o las entidades y corporaciones a que se refiere el artículo 6-3 de este Reglamento, y que recaigan en asuntos informados por el Consejo Consultivo, expresarán si se adoptan o no conforme a su dictamen, empleando, en el primer caso, la fórmula "*de acuerdo con el Consejo Consultivo*" y, en el segundo, la de "*oído el Consejo Consultivo*".

Las resoluciones administrativas que se aparten del dictamen del Consejo Consultivo serán, además, motivadas con

arreglo a la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.

#### **Artículo 8.- Carácter de los dictámenes.**

1. Los dictámenes del Consejo Consultivo serán preceptivos en los casos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico y facultativos en los demás casos.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 98-1 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, cuando medie iniciativa del Consejo de Gobierno, en los siguientes casos:

a) Sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de los Proyectos de Ley que deban ser sometidos a debate y aprobación parlamentaria, con carácter previo a la remisión de los mismos a la Diputación General de La Rioja.

b) Previamente a la interposición por el Consejo de Gobierno ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad.

3. En el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuando una disposición general, directa o supletoriamente aplicable en ella, establezca la necesidad de consultar al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, será preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo cuando el órgano competente para recabarlo no acuerde solicitarlo del Consejo de Estado.

4. En particular, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado en los términos del número anterior, en los siguientes asuntos:

A) Proyectos de reforma del Estatuto

de Autonomía de La Rioja que hayan de aprobarse a iniciativa del Consejo de Gobierno.

B) Proyectos de Decretos legislativos del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

C) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes.

D) Propuestas de conflictos de competencia que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja haya de interponer ante el Tribunal Constitucional, previa o simultáneamente a la adopción del correspondiente acuerdo de requerimiento.

E) Proyectos de Convenios con otras Comunidades Autónomas o Territorios de Régimen Foral, contemplados en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, previamente a la remisión de los mismos a la Diputación General de La Rioja.

F) Conflictos de atribuciones que se susciten entre Consejerías del Gobierno de La Rioja.

G) Propuestas de transacciones judiciales o extrajudiciales sobre derechos de contenido económico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de las mismas.

H) Expedientes administrativos en que la consulta venga exigida expresamente por una norma con rango de Ley, en los

supuestos contenidos en la misma y, en especial, los que se refieran, entre otras, a las materias siguientes:

- Reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios.

- Revisión de oficio de actos administrativos.

- Interpretación, modificación, resolución y nulidad de concesiones y contratos administrativos.

- Modificación de figuras de planeamiento que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres previstos en un instrumento de planeamiento urbanístico.

- Los supuestos en que la consulta venga exigida por la legislación estatal o autonómica de régimen local.

5. El Consejo Consultivo de La Rioja deberá ser consultado preceptivamente sobre cualquier procedimiento en el que haya de adoptarse una decisión o disposición que afecte a su organización, composición, competencia, régimen o funcionamiento.

6. Respecto a los dictámenes que se soliciten por la Diputación General, se estará a lo dispuesto en el artículo 6-2 de este Reglamento.

#### **Artículo 9.- Carácter último.**

Después del Consejo Consultivo no podrá informar ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de otra Administración Pública, incluido el Consejo de Estado.

### **Artículo 10.- Plazos para dictaminar.**

1. El Consejo emitirá sus dictámenes en plazo ordinario de un mes desde la entrada de la consulta en el registro del Consejo.

2. En caso de necesidad o urgencia apreciadas por el Presidente del Consejo Consultivo, de oficio o a instancia no vinculante del órgano que solicite el dictamen, el plazo ordinario podrá ampliarse o reducirse en quince días.

3. Se consideran inhábiles todos los días del mes de Agosto.

## **TITULO II**

### **DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL DEL CONSEJO CONSULTIVO**

#### **CAPITULO I**

### **DE LA AUTONOMÍA ORGÁNICA**

#### **Artículo 11.- Desvinculación administrativa.**

En garantía de su completa autonomía orgánica establecida en el artículo 97-2 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ni estará integrado en ninguna Consejería u otro órgano en los que se estructure el Gobierno o la Administración autonómica.

#### **Artículo 12.- Sede del Consejo Consultivo.**

El Consejo Consultivo de La Rioja tendrá su sede en la ciudad de Logroño.

## **CAPITULO II**

### **DE LA AUTONOMÍA FUNCIONAL**

#### **Artículo 13.- Principio de independencia.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 4 de este Reglamento, el Consejo Consultivo adoptará sus decisiones con total independencia de los órganos a los que asesora.

#### **Artículo 14.- Garantías.**

En garantía de su completa autonomía funcional, el Consejo Consultivo:

A) Propondrá al Consejo de Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley reguladora, la aprobación de su propio Reglamento y de sus modificaciones para su publicación como Decreto en el Boletín Oficial de La Rioja.

B) Dispondrá de una Sección independiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

C) Tendrá reservado un epígrafe separado en el Boletín Oficial de La Rioja.

E) Disfrutará del estatuto especial que se determina en este Reglamento en materia de régimen presupuestario, interior, de personal y protocolario.

## **Artículo 15. Régimen presupuestario.**

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo formulará el Anteproyecto de su presupuesto anual para su inclusión como Sección independiente en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. Corresponden al Presidente del Consejo Consultivo todas las competencias que la normativa vigente atribuye a los titulares de Sección presupuestaria.

## **Artículo 16. Régimen jurídico interior.**

1. El régimen jurídico del Consejo Consultivo de La Rioja en materia de contratación, responsabilidad administrativa y demás materias de régimen administrativo o interior será el general aplicable a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, siendo competencia de su Presidente la adopción de los actos que la regulación de tales materias atribuya a órganos administrativos.

2. La asistencia jurídica en materia de régimen interior, la intervención y contabilidad del Consejo Consultivo se efectuará de conformidad con la normativa aplicable a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **Artículo 17.- Personal y medios materiales.**

El Consejo Consultivo contará, para su adecuado funcionamiento, con los

precisos medios personales y materiales que dependerán del Presidente del Consejo Consultivo a todos los efectos.

## **Artículo 18.- Estatuto protocolario.**

1. El Consejo Consultivo y sus miembros gozarán del estatuto protocolario correspondiente a su categoría como alto organismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. El tratamiento del Consejo Consultivo de La Rioja es impersonal.

3. En los actos públicos y solemnes, los miembros del Consejo Consultivo podrán usar la toga, la placa y la medalla del mismo que, al igual que el sello del Consejo, incluirán el escudo oficial de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su diseño concreto será aprobado por el propio Consejo Consultivo.

4. Todos los miembros del Consejo Consultivo y, en su caso, el personal adscrito al mismo, dispondrán de una tarjeta de identidad oficial.

## **TITULO III**

### **DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO**

#### **CAPITULO I**

### **DE LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO**

## **Artículo 19.- Miembros.**

1. Son miembros del Consejo Consultivo, su Presidente y los Consejeros Consultivos.

2. De conformidad con lo establecido en los arts. 99 y 100-1 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo estará integrado por cinco miembros electivos con voz y voto, denominados Consejeros Consultivos de La Rioja, tres nombrados a propuesta de la Diputación General y dos a propuesta del Consejo de Gobierno. Estos nombramientos se efectuarán por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **CAPITULO II**

### **DE LOS CONSEJEROS CONSULTIVOS**

#### **Artículo 20.- Cualificación**

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley reguladora, los Consejeros Consultivos serán nombrados entre juristas de prestigio, en cualquier caso vinculados a La Rioja, con más de diez años de dedicación a la función o actividad profesional respectiva.

2. Para discernir estos nombramientos, se procurará que los candidatos ostenten la condición estatutaria de riojanos y sean personas con experiencia en asuntos de Estado o autonómicos.

#### **Artículo 21.- Toma de posesión.**

Una vez publicados sus Decretos de nombramiento en el Boletín Oficial de La Rioja, los miembros del Consejo Consultivo tomarán posesión de su cargo ante el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuyo acto prestarán juramento o promesa de ejercer con plena objetividad e independencia sus funciones, con fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de La Rioja y guardar secreto de los asuntos que sean tratados en el Consejo Consultivo.

#### **Artículo 22.- Deber de secreto.**

El secreto a que están obligados los miembros del Consejo Consultivo afecta también al personal adscrito al Consejo y comprende la obligación de guardar reserva sobre las consultas y documentación que se les hubiera remitido, así como sobre las propuestas y acuerdos adoptados mientras los asuntos no hayan sido resueltos por el órgano competente y, en todo tiempo, sobre las deliberaciones habidas así como sobre los pareceres y votos emitidos. Lo dispuesto en este artículo no obsta a la publicación periódica de sus dictámenes.

#### **Artículo 23.- Incompatibilidades y deber de abstención.**

1. El régimen de incompatibilidades del Presidente del Consejo Consultivo es el establecido en el artículo 101 de la Ley reguladora.

2. El cargo de Consejero Consultivo de La Rioja se declara compatible con el desempeño de otras funciones públicas y privadas, sin perjuicio del régimen de incompatibilidades aplicables a dichas funciones en virtud de la normativa correspondiente a cada una de ellas.

3. Los miembros del Consejo Consultivo deberán inhibirse del conocimiento de los asuntos en que concurra alguna de las causas de abstención y recusación establecidas por la vigente legislación en materia de procedimiento administrativo común y, en todo caso, si hubieran intervenido en el asunto de que se trate por razón de su profesión o relación personal con el mismo, salvo el conocimiento que hayan podido tener en razón de su cargo.

#### **Artículo 24.- Derechos y deberes.**

1. Los Consejeros Consultivos tienen la obligación y el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones a que sean oficialmente convocados, a presentar en ellas y redactar las ponencias que les corresponda, a discutir y votarlas, pudiendo defenderlas, criticarlas y proponer su aprobación como dictámenes, su modificación o desestimación, así como que un asunto quede sobre la mesa o que se amplíen sus antecedentes y presentar votos particulares.

2. En ejecución de lo previsto en el artículo 101-3 de la Ley reguladora, el ejercicio de la condición de miembro del Consejo Consultivo dará derecho a la percepción de las dietas por asistencia que se devenguen dentro de las sumas que se consignen en su Presupuesto anual, salvo que se devenguen retribuciones por el desempeño del cargo. La cuantía de las dietas se fijará por el propio Consejo Consultivo al inicio de cada ejercicio.

#### **Artículo 25.- Duración del mandato consultivo.**

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 100-1 de la Ley reguladora, el nombramiento de los miembros del Consejo Consultivo tendrá una duración mínima de cuatro años y, finalizado el primer mandato, se iniciará la renovación parcial de los mismos, a razón de uno por año, comenzando por los de mayor edad y por los designados a propuesta del Consejo de Gobierno, y concluyendo, en todo caso, por el Presidente. El mismo sistema se aplicará para las sucesivas renovaciones.

2. El Presidente del Consejo Consultivo, con una antelación mínima de un mes a la fecha de expiración del mandato de un miembro del Consejo Consultivo, informará de esta circunstancia al Presidente

de la Comunidad Autónoma de La Rioja a efecto de que provea a su renovación.

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 100-3 de la Ley reguladora, los miembros del Consejo Consultivo son reelegibles y los salientes continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de quienes hayan de sustituirles.

#### **Artículo 26. Inamovilidad y causas de cese.**

Los Consejeros Consultivos son inamovibles durante el tiempo de desempeño de su cargo y sólo cesan por alguna de las siguientes causas:

- A) Fallecimiento.
- B) Renuncia aceptada mediante Decreto por el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- C) Incompatibilidad sobrevenida
- D) Incapacidad física o psíquica declarada por sentencia firme para el desempeño de sus funciones.
- E) Condena por delito doloso en virtud de sentencia firme.
- F) Expiración del plazo de su nombramiento.

### **CAPITULO III**

#### **DEL PRESIDENTE**

#### **Artículo 27.- Nombramiento y mandato.**

1. El nombramiento de Presidente del Consejo Consultivo se efectuará, de entre los Consejeros Consultivos, por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de conformidad con lo establecido por la Ley reguladora y el presente Reglamento.

2. La duración del mandato del Presidente así como la renovación o reelección del mismo se regirá por lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley reguladora.

3. El Presidente podrá renunciar en cualquier momento a su condición de tal sin que ello implique necesariamente la del cargo de Consejero Consultivo. En todo caso la renuncia, para ser efectiva, deberá ser aceptada, mediante Decreto, por el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el renunciante seguirá en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente.

#### **Artículo 28. Atribuciones.**

Además de las que le corresponden como Consejero, el Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja ostentará las siguientes atribuciones:

A) Ostentar la representación institucional del Consejo e informar oficialmente de sus actividades. Mantener relaciones institucionales con el Consejo de Estado y organismos similares de las Comunidades Autónomas.

B) Velar por el correcto funcionamiento del Consejo y por la observancia del presente Reglamento y de la restante normativa aplicable al mismo.

C) Establecer el orden de reparto de las ponencias atendiendo, en su caso, a la especialidad de cada uno de los miembros del Consejo y la finalidad de paridad en el número y la dificultad de los asuntos encomendados a cada uno.

D) Convocar las sesiones del Consejo, fijar el orden del día e incluir en el mismo asuntos de urgencia, presidir sus

sesiones, ordenar su desarrollo, moderar los debates, dirigir las deliberaciones, así como fijar el contenido, autorizar y ejecutar los acuerdos del Consejo.

E) Percibir la retribución correspondiente a su cargo que, en ningún caso, será inferior a la de los altos cargos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

F) Autorizar y ordenar los gastos y pagos del Consejo, dirigir e inspeccionar su funcionamiento, servicios, dependencias e instalaciones y ejercer la jefatura de personal y la potestad disciplinaria. Recibir y despachar la correspondencia dirigida al Consejo y las peticiones de dictamen al mismo, así como firmar y expedir cuantos documentos exijan las relaciones institucionales y el funcionamiento del Consejo.

G) Organizar y custodiar el archivo documental del Consejo, su sistema de documentación, biblioteca, registro, seguimiento y control de expedientes, así como la publicación de las memorias y dictámenes.

H) Actuar como ponente ante el Consejo para asuntos de régimen interior y ejecutar los acuerdos correspondientes.

I) Ejercer las demás atribuciones que le confiera el ordenamiento jurídico.

#### **Artículo 29.- Suplencia y apoyo.**

1. En los casos de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente, desempeñará sus funciones el Consejero a quien corresponda según el orden de suplencia que se establezca por el propio Consejo al comienzo de cada año.

2. Del mismo modo se establecerá un orden entre los Consejeros para apoyar al Presidente, desempeñando las funciones de secretaría del Consejo.

3. El ejercicio de las funciones a que se refiere el presente artículo no dará lugar a retribución alguna.

## **TITULO IV**

### **DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO CONSULTIVO**

#### **CAPITULO I**

##### **DE LAS CONSULTAS**

###### **Artículo 30.- Principio de formalidad.**

Tanto las consultas que se dirijan al Consejo Consultivo como los dictámenes que el mismo emita se formularán por escrito.

###### **Artículo 31.- Facultad de consulta.**

1. Los dictámenes a que se refieren los arts. 98-1 de la Ley reguladora y 8-6 del presente Reglamento sólo podrán ser recabados del Consejo Consultivo por los órganos previstos en los referidos preceptos.

2. Los restantes dictámenes a que se refieren los apartados núms. 3, 4 y 5 del artículo 8 del presente Reglamento sólo podrán ser recabados del Consejo Consultivo por el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por el Consejo de Gobierno o por el Consejero competente para adoptar la decisión que haya de poner fin en vía administrativa al respectivo procedimiento.

3. Los dictámenes facultativos a que se refieren los artículos 98-2 de la Ley reguladora y 8-1 del presente Reglamento sólo podrán ser recabados del Consejo Consultivo por el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja o por el Consejo de Gobierno.

4. La Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las entidades que integran la Administración Local, así como las corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales constituidas en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en las que ésta ostente competencias, podrán recabar del Consejo Consultivo de La Rioja exclusivamente los dictámenes que sean preceptivos y se refieran a asuntos de su respectiva competencia, previo acuerdo de sus respectivos órganos colegiados superiores de gobierno y bajo firma de su Presidente, Alcalde o máximo representante institucional, y siempre a través del titular de la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

5. Respecto a la Diputación General de La Rioja, se estará a lo previsto en el artículo 6-2 del presente Reglamento.

6. La potestad de consulta y la firma de la misma no son susceptibles de delegación ni de desconcentración.

###### **Artículo 32.- Requisitos de las consultas.**

1. Las consultas al Consejo Consultivo se dirigirán a su presidente en escrito firmado por la autoridad a quien corresponda de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior.

2. Las consultas se acompañarán siempre:

A) Del texto definitivo de la propuesta del acto o del proyecto de disposición general que constituya su objeto.

B) Del expediente administrativo original, completo, foliado y numerado, con índice inicial de los documentos que contiene, así como de una copia compulsada de todo ello.

C) Del informe del órgano de gestión del expediente en la entidad consultante.

D) Del informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante.

E) De la certificación, en su caso, del acuerdo de efectuar consulta al Consejo Consultivo adoptado por el órgano competente de la entidad consultante.

3. Las consultas serán registradas en el correspondiente libro de entrada del Consejo Consultivo o soporte informático que lo sustituya.

## **CAPITULO II**

### **DEL PROCEDIMIENTO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

##### **ACTUACIONES PRELIMINARES**

###### **Artículo 33.- Asignación de ponencias.**

1. Recibida la solicitud de dictamen, el Presidente del Consejo Consultivo dispondrá su registro, acusará su recibo y designará al Consejero ponente.

2. Para cada solicitud de dictamen se abrirá un expediente numerado al que se unirán, por orden de entrada o de salida, todos los documentos relativos a la misma.

3. Una vez abierto el expediente consultivo, el Presidente dispondrá que se haga entrega del mismo para su estudio al Consejero ponente que corresponda.

###### **Artículo 34.- Facultades especiales de instrucción.**

El Presidente, de oficio o a propuesta del ponente o de cualquiera de los demás Consejeros, podrá:

A) Devolver a la entidad de origen las consultas que no reúnan las condiciones señaladas en este Reglamento, con la advertencia de que, por tal motivo, se tendrán por no efectuadas.

B) Recabar la ampliación del expediente que se considere incompleto con cuantos datos, antecedentes, informes y pruebas juzgue precisos para emitir dictamen, con las advertencias, en tal caso, de que el plazo reglamentariamente señalado para dictaminar queda interrumpido hasta que, a juicio del Consejo Consultivo, se cumplimente satisfactoriamente la solicitud, y de que las consultas se tendrán por no efectuadas si los datos requeridos no se aportan en el plazo que prudencialmente señalará el propio Consejo de forma expresa y con indicación de día de vencimiento, sin que tal plazo pueda ser inferior a quince ni superior a treinta días naturales.

C) Habilitar, cuando sea preciso y con arreglo a la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común, un plazo no inferior a diez ni superior a quince días hábiles para trámite de audiencia a los interesados en el

expediente con vista del mismo en la propia sede del Consejo. Igualmente, y por el plazo máximo de quince días hábiles, el Consejo, a través de su Presidente, podrá recabar el parecer de instituciones, entidades o personas con notoria competencia técnica sobre el asunto consultado. En ambos casos, durante el transcurso de los respectivos plazos se interrumpirá el procedente para evacuar el dictamen,

## **SECCIÓN SEGUNDA**

### **REGLAS DE CONSTITUCIÓN Y ADOPCIÓN DE ACUERDOS**

#### **Artículo 35.- Régimen de las convocatorias.**

1. Las sesiones del Consejo Consultivo serán convocadas por su Presidente, a iniciativa propia o a instancia de alguno de los Consejeros, con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas y acompañadas del orden del día, del acta de la sesión anterior y de una copia de los documentos que hayan de servir de base para los acuerdos correspondientes.

2. Las convocatorias serán notificadas por cualquier medio que garantice su recepción por los interesados.

3. El Presidente podrá incluir en el orden del día asuntos de urgencia que serán tratados, cuando así lo acuerde el Consejo por mayoría simple.

#### **Artículo 36.- Normas de constitución.**

1. El Consejo Consultivo actuará siempre con carácter plenario y no podrá constituirse ni adoptar acuerdos sin la

asistencia de su Presidente o Vicepresidente y, al menos, de otros dos Consejeros.

2. Para el cumplimiento de sus funciones consultivas, el Consejo actuará siempre a puerta cerrada. Esta disposición no es aplicable a los actos protocolarios ni al trámite de audiencia previsto en este Reglamento. En las sesiones públicas no podrá darse cuenta de ningún expediente sometido a consulta.

#### **Artículo 37.- Régimen de adopción de acuerdos.**

1. Los acuerdos del Consejo Consultivo se adoptarán, ordinariamente, por consenso. En su defecto, el asunto se someterá a votación y se decidirá por mayoría simple, comenzando siempre aquella por el Consejero de menor antigüedad en el cargo o, si ésta fuera idéntica, por el de menor edad, y finalizando siempre por el Presidente.

2. La votación será secreta cuando lo soliciten, al menos, dos Consejeros.

3. El voto del Presidente dirimirá los empates.

#### **Artículo 38.- Votos particulares.**

Los Consejeros discrepantes con la mayoría podrán reflejar sus opiniones mediante voto particular entregado por escrito al Presidente en un plazo máximo de siete días naturales contados a partir del de adopción del acuerdo mayoritario. Trascurrido ese plazo, se considerarán decaídos en su derecho.

## **SECCIÓN TERCERA**

### **RÉGIMEN DE LAS SESIONES Y REUNIONES**

### **Artículo 39.- Sesiones y reuniones.**

1. A los efectos de este Reglamento, se entenderá por sesión el período de tiempo dedicado a agotar un orden del día y, por reunión, la parte de la sesión celebrada durante el mismo día.

2. Al comienzo de cada una de las reuniones del Consejo, el Presidente determinará su duración máxima y, si concluida ésta, no se ha podido agotar el orden del día se proseguirá con el mismo en una ulterior reunión que será convocada en el acto.

### **Artículo 40.- Inicio de las sesiones.**

1. Una vez comprobada la correcta constitución del órgano, el Presidente abrirá la sesión, comunicará si algún asunto ha de quedar incluido en el orden del día por razones de urgencia y dispondrá la lectura del orden de día y, en su caso, del acta de la sesión anterior.

2. El Presidente preguntará a continuación si algún miembro del Consejo tiene observaciones que formular al acta de la sesión anterior. Si no las hubiere, se considerará aprobada y, en caso contrario, se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan, pero sin que pueda modificarse el fondo de los acuerdos adoptados.

3. A continuación, se procederá al despacho de los asuntos por el orden en que figuren en el del día, salvo que, por acuerdo de la mayoría, se decida alterarlo.

### **Artículo 41.- Deliberaciones.**

1. En las deliberaciones intervendrá,

en primer lugar, el Consejero que haya elaborado la ponencia, quien informará razonadamente sobre el texto de la propuesta que presenta.

2. Concluida la exposición del ponente, el Presidente abrirá el período de deliberación y discusión, que se producirá libremente bajo la dirección del Presidente, quien otorgará la palabra y encauzará, en todo momento, el debate y lo concluirá cuando estime que el asunto está suficientemente debatido, previa concesión de un último turno cerrado de palabra, si así lo solicita alguno de los miembros.

### **Artículo 42.- Decisiones.**

1. Una vez establecido, en su caso, el texto definitivo del proyecto de dictamen, el Presidente lo someterá a una decisión de conjunto, para su redacción final.

2. Se procederá, a continuación, a adoptar la decisión que corresponda y que podrá ser:

A) Rechazar, en todo o en parte, la propuesta de dictamen presentado por el ponente, en cuyo caso el asunto quedará sobre la mesa para su debate en otra sesión, pudiendo el Presidente encomendar una nueva redacción al mismo ponente y, si éste declinase el encargo, a otro de los miembros del Consejo.

B) Aprobar la propuesta de dictamen, en cuyo caso su texto definitivo será entregado por escrito por el ponente al Presidente para su autorización e inclusión en el acta de la sesión correspondiente.

## **SECCIÓN CUARTA**

### **ACTUACIONES**

## **POSTERIORES**

### **Artículo 43.- Actas.**

1. De cada sesión se levantará acta de forma que permita su conservación, archivo, informatización y posterior encuadernación, en su caso.

2. En el acta constarán la fecha y lugar de cada reunión, los asistentes a la misma, el orden del día y las cuestiones tratadas y, en su caso, las incidencias habidas, sin hacer referencia al contenido de las deliberaciones.

3. El acta recogerá los textos íntegros de los dictámenes y votos particulares, así como los acuerdos literalmente adoptados.

4. Las actas serán firmadas por el Presidente y por todos los asistentes.

### **Artículo 44.- Forma de los dictámenes.**

Los dictámenes serán redactados con arreglo a las siguientes normas:

A) Comenzarán con un encabezamiento expresivo de los miembros del Consejo asistentes a la reunión en que fue aprobado, así como la fecha y lugar de la misma.

B) Seguidamente, expresarán, numerados en un apartado independiente, los antecedentes de hecho del asunto y de la consulta.

C) A continuación, se incluirán, en otro apartado independiente y también numerados, los fundamentos de Derecho. Los dictámenes serán fundados en Derecho con cita de las disposiciones y jurisprudencia aplicables.

D) Finalmente, el dictamen concluirá expresando, en otro apartado independiente y con nitidez, la respuesta del Consejo Consultivo a las cuestiones que le hayan sido consultadas.

E) Cuando el Consejo Consultivo aprecie la necesidad de apercibimiento, corrección disciplinaria o incoación de expediente de responsabilidad por culpa contra algún funcionario lo hará constar en acuerdo separado del cuerpo del dictamen, que no se publicará y que se remitirá a la Administración correspondiente a los efectos oportunos.

F) Si hubiera votos particulares, se incluirán en apartado independiente, indicando el Consejero que lo formula y los razonamientos jurídicos correspondientes.

### **Artículo 45.- Traslados.**

1. El dictamen con los votos particulares, si los hubiere, será remitido al órgano consultante, firmado por el Presidente. Una copia se incorporará al archivo del Consejo Consultivo.

2. En el plazo de treinta días desde la adopción o publicación de la resolución o disposición general consultada, el órgano que haya resuelto sobre la misma la comunicará al Consejo Consultivo.

### **Artículo 46.- Publicación.**

El Consejo Consultivo publicará periódicamente los dictámenes y votos particulares que emita, para general conocimiento de la doctrina que vaya estableciendo.

### **Artículo 47.- Memorias y mociones.**

1. El Consejo Consultivo podrá

elaborar memorias en las que expondrá la actividad desarrollada así como las sugerencias que estime oportuno para la mejora de la actuación administrativa, sin perjuicio de las mociones que, facultativamente, podrá remitir al respecto, siempre con independencia del texto de los dictámenes.

2. El Presidente del Consejo podrá acordar que la lectura y aprobación de las memorias tenga lugar en sesión pública.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

### **Disposición Transitoria Primera.- Sede provisional.**

Provisionalmente, la sede del Consejo Consultivo se fija en la Avenida del General Vara de Rey, número tres, de Logroño (La Rioja). Cualquier alteración posterior de la misma deberá acordarse por el propio Consejo y publicarse, para general conocimiento, en el Boletín Oficial de La Rioja.

### **Disposición Transitoria Segunda.- Medidas de puesta en funcionamiento.**

1. El Consejo de Gobierno adscribirá, inicialmente, al Consejo Consultivo los medios personales y materiales precisos para su adecuado funcionamiento.

2. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja prestará al Consejo Consultivo, a instancia de su Presidente, la colaboración que el mismo precise para el inicio de sus actividades y su correcto funcionamiento.

3. La Administración Pública de la

Comunidad Autónoma de La Rioja efectuará las modificaciones de créditos precisas para dotar adecuadamente la Sección presupuestaria del Consejo Consultivo hasta la aprobación de sus Presupuestos Generales para 1997.

### **Disposición Transitoria Tercera.- Eliminación de denominaciones similares.**

Cualesquiera órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluida la Administración local, corporativa e institucional, que ostenten la denominación Consejo Consultivo, aunque la misma se acompañe de otras determinaciones, deberán adoptar, en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este Reglamento, otra denominación que evite el empleo de la expresión Consejo Consultivo.

**ACUERDO 1/1996, DE 25 DE  
ABRIL, DEL CONSEJO  
CONSULTIVO DE LA RIOJA, SOBRE  
RÉGIMEN DE DIETAS DEL  
CONSEJO CONSULTIVO DE LA  
RIOJA PARA 1996**

1.- *Dieta simple.* Se entiende por dieta simple la que corresponde por asistencia a reuniones del Consejo Consultivo y se fija en la cantidad de 15.000 Pts. por reunión y asistente.

2.- *Dieta ordinaria.* Se entiende por dieta ordinaria la que corresponde por asistencia a sesiones del Consejo Consultivo con presentación de ponencia ordinaria y se fija en la cantidad de 30.000 Pts. por ponencia.

3.- *Dieta especial.* Se entiende por dieta especial la que corresponde por asistencia a sesiones del Consejo Consultivo con presentación de ponencia especial y se fija en la cantidad de 50.000 Pts. por ponencia.

4.- *Dieta cualificada.* Se entiende por dieta cualificada la que corresponde por asistencia a sesiones del Consejo Consultivo con presentación de ponencia cualificada y se fija en la cantidad de 100.000 Pts. por ponencia.

5.- A estos efectos se observarán las siguientes reglas:

a) Se entenderá por sesión el período de tiempo dedicado a agotar un orden del día y por reunión la sesión o parte de la sesión del Consejo Consultivo que tenga lugar un mismo día con duración igual o superior a

dos horas.

b) Se entenderá por asistente el miembro del Consejo Consultivo que haya permanecido presente durante toda una reunión.

c) Las dietas por asistencia con ponencia sólo podrán ser percibidas por el ponente de que se trate y una sola vez por asunto, cualquiera que se el número de sesiones o reuniones que se empleen en su debate y aprobación. El ponente tendrá derecho a percibir las dietas simples que le correspondan.

d) La calificación de las ponencias como ordinarias, especiales o cualificadas se efectuará por el Sr. Presidente del Consejo teniendo en cuenta la especial importancia de la consulta efectuada y la dificultad inherente a la elaboración de la correspondiente ponencia.

e) Corresponde al Consejero que asuma las funciones de Secretaría del Consejo certificar los extremos a que se refieren estas reglas.

f) Comunicar este régimen al Consejo de Gobierno para conocimiento.

*Nota.-* Por Acuerdo adoptado en la sesión 4/1996, de 24 de junio, el Consejo, por unanimidad, acordó que en el mismo se incluyan también a los anteriores miembros del primer Consejo Consultivo por razón de la asistencia las sesiones celebradas por el mismo.

**ACUERDO 2/1996, DE 30 DE  
ABRIL, DEL CONSEJO  
CONSULTIVO DE LA RIOJA, SOBRE  
PROCEDIMIENTO  
PRESUPUESTARIO DEL CONSEJO  
CONSULTIVO DE LA RIOJA PARA  
1996**

A) El Consejo Consultivo encargará a los servicios técnicos competentes de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente y concretamente a la Dirección General de la Función Pública, en lo relativo a créditos para personal, y a la Secretaría General Técnica, en lo restante, la elaboración de un Anteproyecto de Presupuestos para el Consejo Consultivo de La Rioja durante los meses que restan del año 1996.

B) Seguidamente, el Consejo Consultivo debatirá y aprobará el referido Anteproyecto y lo remitirá al Consejo de Gobierno para que sea éste quien apruebe mediante Acuerdo cuantas modificaciones de créditos sean precisas para financiarlo, dotando adecuadamente su Sección presupuestaria.

C) Una vez aprobadas dichas modificaciones, el Presidente del Consejo Consultivo dispondrá de las mismas facultades que los titulares de Sección presupuestaria y contará para su ejercicio con el apoyo de los servicios técnicos de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente.

D) La intervención y contabilidad del Consejo Consultivo se efectuará por cuenta del Consejo Consultivo pero de conformidad con la normativa general aplicable a la Comunidad Autónoma de La Rioja y por la Intervención General y demás órganos competentes al respecto en la Administración autonómica de La Rioja.

E) El Consejo Consultivo, con el apoyo de los servicios técnicos de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, aprobará el Anteproyecto de sus propios Presupuesto para 1997 y los remitirá al Consejo de Gobierno para su inclusión en la Sección correspondiente del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1997 que se remita a la Diputación General de La Rioja.

F) El presente acuerdo se comunicará al Consejo de Gobierno a través de su Presidente y a la Intervención General para conocimiento y efectos procedentes.

**8**

**ACUERDO 4/1996, DE 4 DE JULIO, DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, INTERPRETATIVO DEL REGLAMENTO SOBRE TRAMITACIÓN DE LOS DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO.**

1.- El texto original de los dictámenes se imprimirá en papel blanco del Consejo y concluirá con la expresión "*es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos*", será firmado por todos los Consejeros y quedará en el expediente correspondiente del Consejo Consultivo, siguiendo así el criterio de otros Consejos similares, como es el de Estado y el Consultivo de Cataluña.

2.- Una copia de ese texto original será objeto, en su momento, de publicación, si procede (art. 46 del Reglamento).

3.- De ese mismo texto original se harán tantas copias como Consejeros y se les entregarán a los mismos para su conocimiento en la siguiente sesión o bien se les enviará junto con la convocatoria a la misma.

4.- El texto íntegro del Dictamen constará también en acta de la sesión correspondiente en que hubiere sido aprobado, y se incorporará normalmente como Anexo de la misma que será firmada por todos los Consejeros asistentes y por el Presidente (art. 43-3 del Reglamento)

5.- El Presidente comunicará al órgano consultante, mediante oficio impreso en su papel personal amarillo, la emisión del Dictamen y recordará en el mismo las

circunstancias de la fórmula promulgatoria y de comunicación posterior a que se refieren los arts. 7.2 y 45.2 del Reglamento del Consejo Consultivo.

6.- Al oficio señalado se acompañará, impreso a parte y en papeles amarillos del Consejo, un traslado del Dictamen correspondiente firmado sólo por el Presidente (art. 45-1 del Reglamento) y que reproducirá íntegro el Dictamen de que se trate, a excepción de la fórmula "*es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos*", que será substituida por la fórmula: "*Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo que, para su remisión conforme a lo establecido en el art. 45-1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento*".

7.- Una copia del oficio y traslado anterior en papel blanco del Consejo Consultivo quedará en el expediente del correspondiente Dictamen (art. 45-1 del Reglamento).

**ACUERDO 11/1996, DE 19 DE  
DICIEMBRE, SOBRE RÉGIMEN  
FINANCIERO, NOMINAS,  
INTERVENCIÓN Y CONTABILIDAD  
DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA  
RIOJA DURANTE EL EJERCICIO  
DE 1997.**

Constituido en Abril de 1996 y aprobado su Reglamento por Decreto 33/1996, de 7 de junio (en lo sucesivo, RCC), el Consejo Consultivo de La Rioja ha venido, funcionando, provisionalmente hasta 31 de Diciembre de 1996, en materia financiera, como Sección presupuestaria independiente (art. 15 RCC), con unos créditos transferidos por el Consejo de Gobierno, mientras que la Dirección General de la Función Pública gestionaba el pago de las respectivas nóminas y la Intervención General de la Comunidad Autónoma de La Rioja asumía la fiscalización y contabilidad de los gastos producidos en el manejo por dicho Cuerpo Consultivo de un fondo de maniobra que alimentaba la correspondiente cuenta abierta a nombre del mismo en Cajarioja, todo ello en cumplimiento de la colaboración interinstitucional establecida por la Disposición Transitoria Segunda 3. del RCC.

Finalizado el ejercicio 1996 y una vez aprobados los Presupuestos Generales de la CAR para 1997, y de conformidad con los criterios sentados en la reunión habida en diciembre de 1996 entre la Presidencia del Consejo Consultivo y la Intervención General, no parece oportuno proseguir en su integridad con el provisional sistema de fondo de maniobra, sino con el más operativo de libramiento en firme y transferencia de fondos por parte de la

Consejería de Hacienda y Promoción Económica a la precitada cuenta del Consejo Consultivo a petición de éste, tal y como prevé la Ley de Presupuestos para 1997 en su Disposición Adicional Primera.

A estos efectos, siguiendo el precedente de Órganos Consultivos similares de otras Comunidades Autónomas y, entre nosotros, de la Diputación General, igualmente dotados de una completa autonomía orgánica y funcional, parece oportuno para la mejor gestión de los créditos presupuestarios que se libren en firme a nombre y a favor del Consejo Consultivo de La Rioja los créditos aprobados para el mismo en la vigente Ley de Presupuestos para 1997, transmitiéndolos en efectivo a la cuenta corriente núm. 2037-0070-71-0112957907, abierta a nombre de este Consejo Consultivo en la Caja de Ahorros de La Rioja, haciéndolo en cuatro iguales partes el primer día de cada trimestre, es decir, en los meses de enero, abril, julio y octubre de 1997, pero excluidos los fondos relativos al Capítulo I (retribuciones del personal), debido a lo que seguidamente se dirá sobre el régimen de las nóminas, todo ello sin perjuicio del régimen de intervención y contabilidad de los gastos que también se establece a continuación.

Respecto a las nóminas, la falta de personal administrativo al servicio del Consejo Consultivo hace aconsejable que la gestión de las mismas siga haciéndose, como hasta ahora, por la Dirección General de la Función Pública, aunque en el bien entendido que dicho órgano actuará en esta materia, no por su propia competencia, sino por encomienda de gestión y por cuenta del Consejo Consultivo, al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del RCC.

En cuanto a la intervención y contabilidad, el artículo 16.3 del RCC establece que "se efectuará de conformidad

con la normativa aplicable a la Administración Pública de la CAR". Ciertamente, ello no significa que esas funciones competan a la Intervención General, ya que puede asumirlas el propio Consejo Consultivo en virtud de su completa autonomía orgánica y funcional (art. 4 RCC). No obstante, la deseable economía de medios administrativos del Consejo Consultivo hace desaconsejable, por el momento, esa asunción, por lo que, aplicando la colaboración institucional que preconiza la precitada Disposición Transitoria Segunda del R CC, parece lo más conveniente que la pequeña actividad financiera que pueda generar el Consejo Consultivo sea, como hasta el presente, intervenida y contabilizada por la Intervención General de la CAR, de conformidad con la normativa aplicable a la Administración Pública de la CAR, como señala nuestro Reglamento.

Se entiende que, al igual que en el caso de la Dirección General de la Función Pública, la Intervención General actuará respecto al Consejo Consultivo, no por su propia competencia, sino por encomienda de gestión y por cuenta del mismo, al amparo de la mentada Disposición Transitoria Segunda del R CC.

Por otro lado, parece conveniente, vista la experiencia del pasado ejercicio, que se designe a un único funcionario que centralice y realice todas esas funciones y que sea el interlocutor permanente del Consejo Consultivo y de la propia Intervención General en estas materias.

Por todo ello, este Consejo Consultivo, vistos los artículos 15.2, 16, 17 y 28 F) e i), en relación con la reiterada Disposición Transitoria Segunda del RCC y la prevista Disposición Adicional Primera de la Ley de Presupuestos de la CAR para 1997, acuerda lo siguiente:

Facultar al Sr. Presidente del Consejo Consultivo para que, una vez en vigor la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1997, proceda a:

A) Solicitar de la Intervención General que se libren en firme a nombre y a favor del Consejo Consultivo de La Rioja los créditos aprobados para el mismo en la vigente Ley de Presupuestos para 1997, transfiriéndolos en efectivo a la cuenta corriente núm. 2037-0070-71-0112957907, abierta a nombre de este Consejo Consultivo en la Caja de Ahorros de La Rioja, haciéndolo en cuatro iguales partes el primer día de cada trimestre, es decir, en los meses de enero, abril, julio y octubre de 1997, pero excluidos los fondos relativos al Capítulo I (retribuciones del personal), debido a lo que seguidamente se dirá sobre el régimen de las nóminas, todo ello sin perjuicio del régimen de intervención y contabilidad de los gastos que también se establece a continuación .

B) Solicitar de la Dirección General de la Función Pública y de la Intervención General que acepten la encomienda de la gestión administrativa del Consejo Consultivo de La Rioja que mediante este escrito se les confiere durante el ejercicio de 1997, a la primera únicamente en materia de nóminas, y a la segunda sólo en materia de intervención y contabilidad, entendiéndose que ambos órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja actuarán en dichas materias exclusivamente por cuenta del Consejo Consultivo de La Rioja y de conformidad con la normativa aplicable a la Administración Pública de la referida Comunidad Autónoma.

C) Solicitar de la Intervención General que se designe a un funcionario de la misma para realizar las precitadas tareas de intervención y contabilidad por cuenta del Consejo Consultivo durante el ejercicio

de 1997. "

Por tanto, en ejecución del precedente Acuerdo, ruego a V.I. que, en la medida de sus competencias y a la mayor celeridad posible, adopte y comunique a esta Presidencia las medidas precisas para llevar a la práctica las solicitudes en el mismo contenidas.

=====

## SEGUNDA PARTE

### MEMORIA DE 1996

De conformidad con lo establecido en el artículo 47 del Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja (RCC), aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (B.O.R. núm. 76, de 20 de junio de 1996), a cuyo tenor “*El Consejo Consultivo podrá elaborar memorias en las que expondrá la actividad desarrollada así como las sugerencias que estime oportuno para la mejora de la actuación n administrativa*”, la presente Memoria constará de dos secciones:

-En la primera, se exponen las actividades desarrolladas por el Consejo Consultivo de La Rioja durante el año de 1996, y

- En la segunda, se incluyen las sugerencias que el Consejo Consultivo estima oportuno efectuar para la mejora de la actuación administrativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## SECCIÓN PRIMERA

### ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA DURANTE EL AÑO DE 1996.

**P**ara una ordenada exposición de las actividades desarrolladas por el Consejo Consultivo de La Rioja durante el año de 1996 y, habida cuenta que dicho año es el creacional del Consejo en su actual composición, aludiremos, en primer término, a los distintos avatares de creación, modificación y comienzo de actividades del Consejo Consultivo, para, después, reseñar los datos estadísticos relativos a los aspectos de composición, organización y personal; servicios, material, e instalaciones; función consultiva; asuntos económicos; y, finalmente, relaciones institucionales.

#### **I. CREACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA.-**

##### **1. La Ley 3/1995, de 8 de marzo, en su primera redacción.-**

El Consejo Consultivo de La Rioja fue creado por la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja <sup>1</sup>. Su entrada en vigor tuvo lugar el día 5 de mayo de 1995, esto es, a los veinte días de su última publicación oficial, según su propia Disposición Final.

La Ley dedicaba al Consejo Consultivo los siguientes párrafos de su Exposición de Motivos:

---

<sup>1</sup> B.O.R., núm. 30, de 11 de marzo de 1995, y B.O.E., núm. 89, de 14 de abril de 1995

*"Igualmente debe destacarse la regulación de los principales organismos encargados de la tutela y observancia del principio de legalidad, tanto jurídica como económica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, especialmente el Consejo Consultivo y el Tribunal Económico-Administrativo, para los cuales la Ley asegura un estatuto jurídico que les garantiza una completa autonomía en el ejercicio de sus funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y de la legalidad vigente en la actuación administrativa."*

*Estas exigencias se acentúan, si cabe, en el caso del Consejo Consultivo de La Rioja que ésta Ley procede a crear para asignarle en el ámbito competencial riojano las funciones que actualmente corresponden al Consejo de Estado.*

*La creación de éste órgano aparece como necesaria tras la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el sentido de que las Comunidades Autónomas deben acudir al Consejo de Estado en los mismos términos y casos establecidos para éste en la legislación vigente, a menos que procedan a crear un órgano consultivo dotado de sus mismas características de independencia orgánica y funcional.*

*En este aspecto se ha optado por un modelo de Consejo Consultivo reducido que se ha ensayado con éxito en otras Comunidades Autónomas".*

La regulación concreta del Consejo Consultivo se realizaba en el Título VII *"De la asistencia jurídica"* de la citada Ley (artículos 97 a 102).

El artículo 97 creaba el Consejo Consultivo de La Rioja, como órgano colegiado superior de asesoramiento jurídico externo del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluída la institucional, que ejercerá en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja las funciones atribuídas por la legislación vigente al Consejo de Estado, sin perjuicio de los dictámenes facultativos que de éste puedan recabarse con arreglo a su Ley Orgánica reguladora.

Por su parte, el artículo 98 establecía que los dictámenes del Consejo Consultivo podrían ser preceptivos o facultativos, se limitarían a aspectos de legalidad y no serían vinculantes, salvo que otra disposición estableciera lo contrario.

Los dictámenes facultativos -decía el precepto- sólo podían recabarse por el Presidente o Vicepresidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pero los preceptivos debían ser recabados por el Consejero correspondiente. El precepto aclaraba que, después del Consejo

Consultivo, no podía informar ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El Consejo Consultivo estaba constituido por tres miembros de entre los cuales se nombraba un Presidente. La designación de los miembros del citado Consejo se efectuaba -según preveía el artículo 99- por el Consejo de Gobierno, de entre juristas no vinculados a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con más de cinco años de experiencia, que serían nombrados por un período mínimo de cuatro años y que podrían ser renovados, por tercios, cada dos, a partir del término del primer mandato.

Como Secretario, con voz pero sin voto, actuaría el Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja o Letrado de la misma en quien delegase.

El artículo 100 establecía que el Consejo Consultivo gozaría de una completa autonomía orgánica y funcional que garantizase su objetividad e independencia en el ejercicio de sus funciones y le atribuía la crucial misión de velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico.

En el artículo 101 se declaraba que la condición de miembro del Consejo Consultivo de La Rioja era compatible con el desempeño de otras funciones públicas y privadas y tenía el carácter gratuito, sin perjuicio de las dietas por asistencia que reglamentariamente se asignasen.

Finalmente, el artículo 102 establecía que el Consejo Consultivo de La Rioja adoptaría sus propias normas de funcionamiento que serían publicadas en el "*Boletín Oficial de La Rioja*" y que la normativa reguladora del Consejo de Estado sería supletoriamente aplicable con las precisas adaptaciones.

## **2. Nombramiento de los Consejeros.-**

En ejecución que estas previsiones legales, el Consejo de Gobierno procedió a designar como Consejeros Consultivos a los Excmos. Sres. D. Antonio Fanlo Loras, D. Luis Javier Rodríguez Moroy, y D. Jesús Zueco Ruiz <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mediante sendos Decretos núms. 22, 23 y 24/1995, de 25 de mayo (B.O.R. núm. 67, de 30 de mayo de 1995).

- *D. Luis Javier Rodríguez Moroy* fue el primer Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, perteneció al Partido de *Unión de Centro Democrático*, del que fue Presidente regional y en cuyas listas fue elegido Diputado al Congreso por La Rioja. Fue fundador del *Partido Riojano Progresista* (actual *Partido Riojano*), antes de abandonar la política activa. Había sido redactor y ponente del Estatuto de Autonomía de la Rioja, es Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y actualmente desempeña la profesión de Abogado en Logroño.

- *D. Jesús Zueco Ruiz* es Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza y Abogado del Estado. Ha sido Abogado del Estado-Jefe del Servicio Jurídico del Estado en la Rioja, actualmente en excedencia voluntaria. Perteneció a la Dirección Regional del *Partido Popular* en La Rioja. Ha sido Diputado y Vicepresidente de la Diputación General de La Rioja. Ejerce la Abogacía en Logroño.

- *D. Antonio Fanlo Loras* es Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza y Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja y funcionario del Cuerpo de Secretarios de Administración Local excedente. Ha desempeñado una intensa labor docente e investigadora que se ha plasmado en numerosos libros y artículos doctrinales.

### **3. Solemne acto de toma de posesión.-**

El solemne acto de toma de posesión de los Consejeros tuvo lugar el 22 de junio de 1995 en el *Salón Rojo* del Palacio del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en Logroño; fue presidido por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, a la sazón, era D. José Ignacio Pérez Sáenz.

El acto se inició con unas palabras de la Excmo. Sra. Consejera de Administraciones Públicas, D<sup>a</sup>. Carmen Valle de Juan, que citó la Ley 3/1995 por la que se había creado esta institución como órgano colegiado superior de asesoramiento jurídico externo del Gobierno y, a continuación, dio lectura a los Decretos por los que se nombraba a los miembros del organismo consultivo, quienes juraron o prometieron solemnemente sus cargos.

### **4. Inicio de actividades.-**

#### **A) Constitución del Consejo Consultivo.-**

La primera reunión de este Consejo tuvo lugar en Logroño el día 27 de junio de 1995 y en el acta correspondiente consta el acuerdo de considerar oficialmente constituido el Consejo, darse por enterados y ratificar las diversas gestiones realizadas por el Secretario General Letrado del Consejo -el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, D. Ignacio Granado Hijelmo- en orden a la habilitación de local para sede del mismo, impresión de papeles

y carpetas para documentación consultiva y sistema informático para registro y seguimiento de expedientes.

Igualmente, se acordó comenzar de inmediato los estudios precisos para dotar al Consejo Consultivo de la Rioja del oportuno Reglamento de funcionamiento y elaborar diversas propuestas para su deliberación.

En la misma reunión se acordó diferir el inicio efectivo de las funciones externas del Consejo, y principalmente la emisión de dictámenes, hasta la entrada en vigor del precitado Reglamento.

La segunda reunión tuvo lugar el día 13 de septiembre de 1995, en ella se consideraron pormenorizada mente las diversas propuestas de Reglamento presentadas por los miembros del Consejo y se comenzó su cotejo y estudio comparativo con la completa documentación sobre la normativa de otros Consejos similares elaborado al efecto por el Secretario General Letrado, al cual, por otra parte, se le encomendó la plasmación y refundición por escrito de las citadas propuestas en forma de Texto Articulado.

#### **B) Entrevista protocolaria con el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.-**

El día 10 de octubre de 1995 los miembros del Consejo Consultivo mantuvieron una entrevista protocolaria con el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### **C) Propuesta de Reglamento del Consejo.-**

El estudio de la propuesta de Reglamento continuó durante las reuniones tercera y cuarta, celebradas los días 17 y día 31 de octubre de 1995, quedando el Consejo enterado del texto definitivo de la propuesta de Reglamento presentada por el Secretario General Letrado que recogía las diversas observaciones y aportaciones efectuadas en su día por los Sres. Consejeros Consultivos y se acordó iniciar el examen y estudio del mismo para continuarlo en reuniones sucesivas.

En la reunión del día 28 de noviembre de 1995, el Consejo concluyó el debate y deliberación sobre el texto definitivo de Reglamento y, en consecuencia, procedió a aprobarlo y remitirlo al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja para su aprobación y publicación como Decreto.

#### **5. Fin de actividades.-**

Con fecha de 29 de noviembre de 1995, el Consejo Consultivo remitió al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de Rioja todas las actas de las reuniones que el mismo había celebrado desde su constitución con arreglo a la Ley 3/95, así como la Propuesta de Reglamento elaborado con base en la citada Ley.

Esta remisión coincidía en el tiempo con el inicio de tramitación parlamentaria de un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/95 que afectaría al régimen del Consejo Consultivo, por lo que, en la comunicación por la que se remitían las actas y el Proyecto de Reglamento, los Consejeros Consultivos pusieron sus cargos a disposición del Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad, una vez recibida la anterior comunicación con sus documentos anejos, dirigió otra a los Consejeros Consultivos agradeciéndoles la labor desarrollada y manifestando el deseo de su Gobierno de que continuasen en el desempeño de sus cargos hasta la toma de posesión de los nuevos Consejeros Consultivos.

## **II. MODIFICACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO.-**

### **1. Motivos de la misma.-**

De la Exposición de Motivos de la Ley, así como del debate parlamentario posterior, cabe deducir las directrices que inspiraban la reforma y que podemos resumir en los siguientes puntos:

- La previsión de un Consejo Consultivo de tan sólo tres miembros imposibilitaba su funcionamiento ordinario ante cualquier ausencia o enfermedad, por lo que era necesario aumentar el número de sus componentes, así como permitir que la mayor parte de los mismos fuese designado por la Diputación General recientemente elegida, todo ello en línea con el criterio seguido sobre la composición de los Consejos Consultivos en otras Comunidades Autónomas.

- Por otra parte, los modelos de Consejos Consultivos que ofrecía el Derecho Autonómico Comparado permitían una doble ampliación competencial de los mismos, por un lado, hacia el ámbito parlamentario, para que el Consejo Consultivo prestase también su asesoramiento al Parlamento, y al propio Gobierno, en lo que respecta a los Proyectos y Proposiciones de Ley, y, por otro, hacia el ámbito administrativo, extendiendo sus funciones asesoras a todos los aspectos de actividad de la Administración, no sólo el de legalidad, pero sin perjuicio de las funciones del Consejo de Estado. Todo ello, con objeto de aumentar la calidad y rigor de los textos legales. Estas competencias no estaban contempladas en la redacción originaria y se estimaba que convenía introducirlas.

### **2. La Ley 10/1995, de 29 de Diciembre.-**

La modificación del Consejo a que se refiere el apartado anterior tuvo lugar mediante la Ley 10/1985, de 29 de diciembre, Modificadora de la Legislación de la Comunidad Autónoma

de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública <sup>3</sup>.

En la Exposición de Motivos de la misma se decía lo siguiente respecto al Consejo Consultivo:

*"Tanto desde el punto de vista político como técnico, parece aconsejable dotarlo de un número mayor de miembros de tal forma que su actividad no se vea paralizada por la abstención de alguno de sus miembros; a la vez, se da entrada a la participación en el mismo de los grupos políticos, a través de la designación de tres de sus miembros por la Diputación General.*

*Se ha configurado este órgano consultivo como el de máximo rango dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con funciones asesoras en todos los aspectos de actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad.*

*Por último, y tras la nueva configuración de las fuerzas políticas, ha parecido oportuno, por una parte confirmar en sus funciones a los Consejeros ya designados, y por otro posibilitar al Gobierno la designación de quienes estime conveniente; éste es el contenido de la disposición transitoria".*

Con estas bases, la Ley 10/95 redactó de nuevo el Capítulo II del Título VII de la Ley 3/95, relativo al Consejo Consultivo de la Rioja.

El nuevo art. 97.1 establece que el Consejo Consultivo es el Alto Organismo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de las funciones que atribuya al Consejo de Estado la legislación vigente y se reitera que ejercerá sus funciones con objetividad e independencia y gozará de completa autonomía orgánica y funcional (art. 97.2)

En cuanto a la preceptividad, se incluyen algunas normas: El dictamen del Consejo Consultivo -señala el art. 97.3- será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca; los dictámenes del Consejo no son vinculantes; y los casos que preceptivamente deban ser sometidos al Consejo Consultivo no podrán ser informados por ningún otro órgano.

El artículo 98.1 recoge las principales competencias del Consejo Consultivo, al señalar que el mismo dictaminará en los siguientes casos:

---

<sup>3</sup> B.O.R. núm. 1, de 2 de enero de 1996, y B.O.E. núm. 5, de 5 de enero de 1996.

-Sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los Proyectos y Proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno.

- Previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno.

- El Presidente y el Consejo de Gobierno -señala el art. 98.2- podrán asimismo recabar del Consejo Consultivo información de carácter simplemente facultativo.

En cuanto a la composición, el artículo 99 establece que el Consejo Consultivo de la Rioja estará integrado por cinco miembros electivos nombrados por el Presidente de la Comunidad Autónoma mediante Decreto, tres a propuesta de la Diputación General y dos del Consejo del Gobierno, entre juristas de prestigio, en cualquier caso vinculados a La Rioja, con más de 10 años de dedicación a la función o actividad profesional respectiva.

Respecto al Presidente y los demás miembros del Consejo Consultivo, el art. 100.1 de la Ley, en su nueva redacción, establece que serán nombrados por un período de cuatro años y que, finalizado el primer mandato, se iniciará su renovación, a razón de uno por año, comenzando, por los de mayor edad y por los designados por el Consejo de Gobierno, y concluyendo por el Presidente. El mismo sistema se aplicará para las sucesivas renovaciones. Los miembros del Consejo Consultivo son reelegibles y, en su caso, continuarán en funciones hasta la toma de posesión de quienes hayan de sustituirles.

La Ley regula las incompatibilidades, y así, en su artículo 101, establece que el cargo de Presidente del Consejo Consultivo se rige por las prohibiciones e incompatibilidades establecidas en el art. 8 de esta Ley (que son las establecidas para el Presidente de la Comunidad Autónoma), siendo compatible con la docencia universitaria en los términos establecidos por la legislación universitaria docente. Las incompatibilidades de los demás miembros del Consejo se determinarán reglamentariamente.

No se prevén retribuciones para los Consejeros, pero sí que a los miembros del Consejo Consultivo se les asignarán las dietas por asistencia que reglamentariamente se establezcan (art. 101.3) y que, en el plazo de un mes desde la toma de posesión de su cargo, efectuarán declaración notarial de sus bienes derechos y deudas, y de los de sus cónyuges e hijos menores, así como de las actividades y negocios, empresas o sociedades públicas o privadas que les proporcionen o puedan proporcionarles ingresos económicos o en los que tengan participación e intereses.

Finalmente, el Consejo Consultivo -establece el art. 102- propondrá al Consejo de Gobierno la aprobación y reforma del Reglamento general aplicable a aquél. Asimismo, formulará el Anteproyecto anual de su presupuesto.

### **3. Algunos problemas de la nueva Ley.-**

En el debate parlamentario correspondiente a la tramitación en la Diputación General de La Rioja del texto de la Ley de reforma que nos ocupa <sup>4</sup>, se expusieron, en resumen, tres líneas de objeciones:

#### **A) Modelo del Consejo Consultivo.-**

Por una parte, surgieron discrepancias respecto al modelo elegido para la configuración del Consejo Consultivo, alterando unilateralmente el consenso existente sobre la regulación anterior <sup>5</sup>.

#### **B) Asistencia jurídica al Parlamento.-**

Por otro lado, se instrumentaron críticas en el sentido de que la posibilidad de que la Cámara consultase al Consejo Consultivo debía reputarse como materia reservada al propio Reglamento parlamentario y excluida, por tanto, del ámbito material de una ley ordinaria.

Esta cuestión fue abordada por una Resolución Interpretativa del Reglamento de la Diputación General, dictada por la Presidencia de la Cámara <sup>6</sup>, en la que, recogiendo tal posibilidad de petición de consultas, se instrumenta el *iter* procedimental al efecto.

#### **C) Preceptividad o no de los dictámenes sobre Proyectos de Ley.-**

Finalmente, se dirigieron también algunas críticas a la indefinición técnica de la preceptividad de los dictámenes sobre proyectos de ley, ya que la redacción propuesta, y finalmente aprobada, deja la iniciativa de la consulta a la Mesa o al Gobierno, de una forma

---

<sup>4</sup> Sesiones plenarias números 8, de 5 de diciembre de 1995, sobre el debate de totalidad del Proyecto, publicada en el *Diario de Sesiones* núm 13, de 14 de diciembre de 1995; y 11, de 28 de diciembre de 1995, sobre el debate de las enmiendas a este proyecto que había sido incluidas en el B.O.D.G. núm 10, de 7 de diciembre de 1995, sesión ésta última publicada en el *Diario de Sesiones* núm 17, de 9 de febrero de 1996.

<sup>5</sup> Cfr. la Proposición no de Ley de los Grupos Parlamentarios de la oposición de fecha 7 de febrero de 1996 relativa a la modificación urgente de la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, en la regulación dada al Consejo Consultivo como órgano institucional con vocación de permanencia en el tiempo, publicada en el B.O.D.G. núm. 68, de 13 de febrero de 1996, rechazada por el Pleno en sesión núm. 16, del día 28 de marzo de 1996, B.O.D.G. núm. 88, de 9 de abril de 1996, y *Diario de Sesiones*, núm 22, de 15 de abril de 1996.

<sup>6</sup> De fecha 1 de abril de 1996 (B.O.D.G. núm 25, de 2 de abril de 1996).

no completamente clara sobre si estos dictámenes sobre proyectos de ley son, en suma, preceptivos o facultativos.

Esta cuestión, puramente hermenéutica y planteada también en otros Consejos Consultivos ante redacciones legislativas similares, sería abordada por el propio Consejo Consultivo en su Dictamen 6/96 en el que se declaró que no es preceptivo que el Gobierno someta al Consejo Consultivo los Proyectos de Ley antes de su remisión al Parlamento.

#### **4. Cese y nombramiento de nuevos Consejeros Consultivos y designación de Presidente.-**

Una vez en vigor la modificación legal aludida, se procedió a declarar el cese de los tres Consejeros Consultivos anteriores, agradeciéndoles los servicios prestados <sup>7</sup>.

Al mismo tiempo, se procedió a la designación de nuevos Consejeros Consultivos que resultaron ser: D. Jesús Zueco Ruiz, D. Antonio Fanlo Loras y D. Pedro de Pablo Contreras a propuesta de la Diputación General de La Rioja <sup>8</sup>; y D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Ignacio Granado Hijelmo, a propuesta del Gobierno de La Rioja <sup>9</sup>.

Los respectivos nombramientos se efectuaron en el mismo B.O.R. que publicó los ceses antes reseñados <sup>10</sup>, así como el Decreto por el que se nombra a D. Ignacio Granado Hijelmo, Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja <sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> El *Boletín Oficial de La Rioja* núm. 46, de 11 de abril de 1997 procedió a publicar los respectivos Decretos del Consejo de Gobierno núms. 18, 19 y 20/1996, de 2 de abril, que se refieren a los Consejeros Consultivos Sres. D. Jesús Zueco Ruiz, D. Antonio Fanlo Loras y D. Luis Javier Rodríguez Moroy, respectivamente.

<sup>8</sup> Por Acuerdo del Pleno núm. 16, de 28 de marzo de 1996, B.O.D.G., núm. 26, de 10 de abril de 1996, y *Diario de Sesiones*, núm. 22, de 15 de abril de 1996.

<sup>9</sup> Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de marzo de 1996.

<sup>10</sup> Mediante los Decretos del Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja núms. 2, 3, 4, 5 y 6/1996, de 11 de abril, que se refieren a los Sres. D. Joaquín Ibarra Alcoya, D. Ignacio Granado Hijelmo, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Antonio Fanlo Loras y D. Jesús Zueco Ruiz, respectivamente.

<sup>11</sup> Decreto 7/1996, de 11 de abril.

- *D. Pedro de Pablo Contreras*, Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza, es Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja y, a sus diversos libros y artículos doctrinales y de investigación, une una dilatada experiencia profesional como Fiscal, Abogado, Letrado del Parlamento de Navarra y Asesor Jurídico del Gobierno de esta última Comunidad.

- *D. Joaquín Ibarra Alcoya*, es Abogado en ejercicio, ha pertenecido al Cuerpo de Estadísticos Técnicos del Instituto Nacional de Estadística, fue Presidente de la Diputación Provincial de La Rioja y uno de los principales artífices del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

- *D. Ignacio Granado Hijelmo*, Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, funcionario de carrera de la Escala de Asesores Jurídicos de la Administración regional riojana, ha sido Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja desde 1982, es Profesor de Derecho Constitucional y Autonómico de la Universidad de La Rioja, así como autor de diversos libros y monografías jurídicas.

### **5. Solemne acto de toma de posesión.-**

La toma de posesión de los Consejeros Consultivos y del Presidente del Consejo Consultivo tendría lugar el mismo día 11 de abril, en un solemne acto presidido, en el *Salón Rojo* del Palacio del Gobierno de La Rioja, por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En dicho acto, tras la lectura de los correspondientes Decretos de nombramiento por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, D. Manuel Arenilla Sáenz, los miembros del Consejo Consultivo juraron o prometieron sus respectivos cargos.

### **III. REINICIO DE ACTIVIDADES.**

#### **1. Constitución, inicio de actividades consultivas y fijación de la sede provisional.**

La primera sesión del Consejo Consultivo con arreglo a su nueva normativa legal se desarrolló a través de cuatro reuniones habidas los días 25 y 30 de abril, 2 y 15 de mayo de 1996.

En la primera reunión se acordó, por unanimidad, declarar oficialmente constituido el Consejo Consultivo de La Rioja, comenzar todas sus actividades y adoptar como sede

provisional unos locales independientes cedidos en uso por el Ejecutivo riojano en la planta tercera del Palacio Regional de la Comunidad Autónoma, sita en la calle General Vara de Rey, núm. 3, de Logroño.

## **2. Declaración notarial de intereses.**

Habida cuenta de la exigencia contenida en la Ley reguladora del Consejo sobre declaración notarial de bienes e intereses en plazo de un mes desde la toma de posesión y de la existencia de un Registro oficial en el Gobierno de La Rioja al respecto, el Consejo acordó, por unanimidad, que cada uno de sus cinco miembros efectuara, en tiempo y forma, la declaración notarial a que se refiere la Ley reguladora del Consejo y diera inmediata cuenta a la Presidencia del Consejo Consultivo de haber cumplido esa obligación legal para su archivo en el Consejo y comunicación al expresado Registro, como así se hizo.

## **3. Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja.-**

Con objeto tanto de solventar en lo posible las disfunciones que pudiera presentar la Ley reguladora, como de cumplimentar el compromiso adquirido con el Gobierno y los diversos Grupos Parlamentarios en el sentido de dotar cuanto antes al Consejo Consultivo de una normativa dotada de suficiente seguridad jurídica, el Consejo comenzó inmediatamente la elaboración y examen de un Anteproyecto de Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja.

Para ello se partió de la base del elaborado para el anterior Consejo y de modelos similares del Derecho Autonómico comparado y del propio Consejo de Estado, con las debidas adaptaciones, y, tras un minucioso estudio y debate de su articulado a lo largo de varias sesiones, se procedió a efectuar una lectura final del Anteproyecto que fue aprobado por unanimidad, acordándose su remisión al Consejo de Gobierno para su aprobación y publicación en el *Boletín Oficial de La Rioja*, tal y como dispone la Ley reguladora del Consejo Consultivo.

El Reglamento fue aprobado por el Consejo de Gobierno, sin modificación alguna respecto al texto propuesto por el Consejo Consultivo, y se aprobó mediante Decreto 33/1996, de 7 de junio <sup>12</sup>. El Reglamento consta de 47 artículos y 3 Disposiciones Transitorias y entró en vigor el mismo día de su publicación en el B.O.R, esto es, el 20 de junio de 1996. Se incluye como anejo.

## **IV COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y PERSONAL.-**

---

<sup>12</sup> B.O.R. núm. 76, de 20 de junio de 1996. Noticia de la aprobación del Reglamento en la prensa: *ABC* de 11-6-96 y *La Rioja* de 8-6-96.

## **1. Composición: Altas y bajas de Consejeros Consultivos.-**

Tal y como se ha expuesto, durante el año 1996, el Consejo Consultivo de La Rioja ha pasado de tener una composición de tres miembros designados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a disponer de cinco miembros, tres de ellos a propuesta de la Diputación General de La Rioja y dos a propuesta del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A consecuencia de ello, se ha registrado como baja efectiva, únicamente, la del Consejero Consultivo D. Luis Javier Rodríguez Moroy que, por decisión propia, rehusó continuar en el nuevo Consejo Consultivo; y, como altas efectivas, únicamente las de los Consejeros Consultivos D. Pedro de Pablo Contreras, a propuesta de la Diputación General de La Rioja, y D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Ignacio Granado Hijelmo, ambos a propuesta del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, quedando éste último nombrado Presidente del Consejo Consultivo.

Los Consejeros Consultivos D. Antonio Fanlo Loras y D. Jesús Zueco Ruiz, ya pertenecían al primer Consejo, si bien oficialmente cesaron en sus cargos y fueron nuevamente nombrados para el segundo Consejo, a propuesta de la Diputación General de La Rioja.

Por tanto la composición del Consejo Consultivo al finalizar el año de 1996 es la siguiente:

<p><b><i>-Presidente y Consejero electivo:</i></b></p> <p>D. Ignacio Granado Hijelmo.</p> <p><b><i>- Consejeros electivos:</i></b></p> <p>D. Antonio Fanlo Loras D. Jesús Zueco Ruiz D. Pedro de Pablo Contreras D. Joaquín Ibarra Alcoya</p>
---

## **2. Organización interior: Nombramiento de Consejeros para suplencia y ayuda al Sr. Presidente del Consejo Consultivo.**

A propuesta del Sr. Presidente, el Consejo acordó en su sesión 3/1996, de 13 de junio, la designación durante el año de 1996, de D. Jesús Zueco Ruiz como Consejero encargado de la suplencia del Presidente en casos de ausencia, vacante o enfermedad, y de D. Joaquín Ibarra

Alcoya como Consejero encargado de auxiliar al Sr. Presidente en asuntos de secretaría del Consejo.

### **3. Personal: Contratación de una Técnico Auxiliar.-**

Con motivo de la puesta en funcionamiento de los servicios del Consejo Consultivo de La Rioja, se hizo preciso contar con personal que pudiera atender las tareas administrativas que en el mismo se generan y, dado que no era posible contar con un funcionario de carrera, se procedió a la contratación de un Técnico Auxiliar para el desempeño de las tareas administrativas, que fuera persona con suficiente conocimiento y experiencia en los trabajos que el Consejo Consultivo lleva a cabo.

Por ello, el Consejo Consultivo, como órgano competente, procedió a la contratación de D<sup>a</sup>. Lucía Martínez Galán, a la vista de los arts. 16 y 17 de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/96, de 7 de junio, en sesión 4/1996, de 24 de junio, acordó autorizar la contratación, a tiempo parcial por lanzamiento de nueva actividad, de D<sup>a</sup> Lucía Martínez Galán, con la categoría profesional de Técnico Auxiliar, al amparo de los RR.DD. 2317/93 y 2546/94, por un periodo de seis meses, del 1 de julio, al 31 de diciembre de 1996. Las retribuciones serán las fijadas en el Convenio Colectivo vigente para la Comunidad Autónoma de La Rioja, correspondientes al nivel 6, con el incremento establecido en la Ley 9/95, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1996. La contratación se realizó con cargo al concepto presupuestario 03.01.131 del Presupuesto para 1996 y la jornada de trabajo quedó fijada de 9 a 15 horas.

### **5. Méritos, honores y distinciones de los Consejeros Consultivos en 1996.-**

Durante el año de 1996, destacan las siguientes actividades de los Consejeros Consultivos de La Rioja:

#### **A) D. Antonio Fanlo Loras.**

##### **- Publicaciones:**

- *Relaciones de cooperación y tutela*, en la obra colectiva *Anuario del Gobierno local*, T. Font i Llovet (director), Instituto de Derecho Público-Diputación de Barcelona, 1996.

- *Los Colegios Profesionales: encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial*, en *Los Colegios profesionales a la luz de la Constitución*, vol. col. dirigido por el prof. Dr. D. Lorenzo Martín-Retortillo y Baquer, Civitas, Madrid, 1996, págs. 67-124.

- *Estructura Territorial Local*, en el *Anuario del Gobierno Local (1996)*, publicado

por M. Pons y la Diputación Provincial de Barcelona.

- *Las Condederaciones hidrográficas y otras Administraciones Públicas*, Ed. Cívitas, Madrid, 1996, 386 págs.

**- Investigaciones:**

- *Estudio Jurídico acerca del carácter vinculante o no que deban tener los informes emitidos por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales en relación con las autorizaciones o concesiones en materia de aguas, competencia de la Confederaciones Hidrográficas*. Duración, 10 días. Entidad financiadora: OTRI-Universidad de La Rioja-Amaraún, S.L.

- *Posibilidad legal de ampliación de servicio municipal de transporte urbano de Logroño a los municipios de Villanediána de Iregua y Alberite y otras cuestiones relativas a la duración de la actual concesión*. Otros Investigadores: Prof. Dr. René Santamaría Arinas. Duración: 6 meses Entidad financiadora: OTRI-Universidad de La Rioja-Autobuses Logroño S.A.

- *Proyecto de Ley de Administración Local de Aragón*. Otros Investigadores: Prof. Dr. D. Ignacio Barriobero. Duración: 3 meses Entidad financiadora: OTRI-Universidad de La Rioja-Diputación General de Aragón.

- *Aspectos jurídicos de la contaminación de suelos y aguas subterráneas*, junto con otros investigadores. Entidad financiadora: Universidad de La Rioja.

**- Ponencias, cursos y conferencias impartidas:**

- *La Administración Pública del agua*, en Colegio de Abogados de Madrid, en el curso *El régimen jurídico de las aguas*. Fecha: 14 de octubre de 1996.

- *Problemas actuales de las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Entidades locales*. Huesca. Colegio Provincial de Secretarios de Administración Local. Fecha: 26 de octubre de 1996.

- *La autonomía local: especialidades de régimen jurídico*, Facultad de Derecho de San Sebastián, en el Master en Administración Pública. IVAP. Fecha: 3 de diciembre de 1996.

**- Otros méritos:**

- Dirección de las *Jornadas de Depuración y Saneamiento de aguas residuales* celebradas los días 14 y 15 de octubre de 1996 en Madrid, en colaboración con consultores de las Administraciones Públicas.

- Vocal Adjunto al Rector de la Universidad de La Rioja para asuntos jurídicos.
- Vocal y Secretario de la Comisión de Reclamaciones de la Uniersidad de La Rioja.

## **B) D. Ignacio Granado Hijelmo.**

### **- Publicaciones.-**

- *La Asistencia Jurídica a las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Riojanos (I.E.R.), Logroño, 1996, 350 págs.

- *La interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos*, en VV.AA. (Hinojosa Martínez, Eduardo, y Gonzalez-Deleito Domínguez, Nicolás, coordinadores), *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de 1a Junta de Andalucía, Ed. Civitas-Junta de Andalucía, 1996, págs. 123-189.

- *Los Centros riojanos en el exterior y su Ley reguladora*, publicado, con anexo legislativo, en Berceo núm. 130, Logroño, I.E.R, 1996, págs. 181-200.

- *La fundamentación sistémica del Derecho deportivo* en *Revista Española de Derecho Deportivo*, Ed. Cívitas, Madrid, 1996, nº. 5, pags. 59-80.

- *La bandera de La Rioja y la Ley de signos de identidad riojana*, estudio publicado en la *Revista Internacional de Protocolo, Ceremonial, Etiqueta, Heráldica, Nobiliaria y Vexilología*, Ed. Instituto de Estudios de Protocolo, Universidad de Oviedo, nº. 4, junio-julio 1996, págs. 92-94.

- *La nueva Ley de Contratos de las Administraciones Publicas*, en *El Hall*, Boletín Informativo del Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja, núm. 15, de Marzo de 1996.

- *El Monasterio de San Millán de la Cogolla, Patrimonio de la Humanidad*, publicado en la revista del Centro riojano de San Sebastián, Junio, 1996, págs 48-49.

### **- Investigaciones.-**

- *El Estatuto de Autonomía de La Rioja en sus documentos*. Entidad Financiadora: Instituto de Estudios Riojanos (I.E.R.), 1996.

**- Ponencias, cursos y conferencias impartidas.-**

- *La nueva legislación en materia de contratos de las Administraciones Públicas*, en Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de La Rioja, 8 de febrero de 1996.

- *El procedimiento administrativo sancionador*, curso impartido en el Centro de Selección y Formación de Personal de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de La Rioja, del 18 al 22 de marzo de 1996 (primera edición).

- *El procedimiento administrativo sancionador*, curso impartido en el Centro de Selección y Formación de Personal de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de La Rioja, del 25 al 29 de marzo de 1996 (segunda edición).

- *La Rioja pasado, presente y futuro*, en Sala *Navarrete el Mudo*, de Ibercaja, Logroño, 20 de marzo de 1996.

- *La Comunidad Autónoma de La Rioja en el proceso autonómico español (1975-1996)*, en el *I Simposio de Historia Actual de La Rioja*, organizado por el Departamento de Historia del Instituto de Estudios Riojanos, con ocasión del cincuenta aniversario de su creación, el 17 de octubre de 1996.

- *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Mesa redonda organizada por la Asociación de amigos de la Rioja en colaboración con el Ateneo riojano en la sede de este último, el 29 de octubre de 1996.

- *La Rioja: pasado, presente y futuro*, en salón de actos de la ONCE en San Sebastián, en el seno de la Semana Cultural del Centro Riojano de San Sebastián, el 18 de noviembre de 1996.

- *Curso sobre la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, en el Centro de Selección y Formación del Personal de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de la Rioja, para Técnicos Licenciados en Derecho, en Logroño del 25 al 29 de noviembre 1996.

- *Idem.*, para Técnicos no Licenciados en Derecho, los días 2 al 5 y 12 de diciembre de 1996.

- *Idem.*, para Auxiliares Administrativos, los días 13, 19 y 20 diciembre de 1986.

**- Otros méritos.-**

- Profesor del *Centro de Formación y Selección de Personal* de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de La Rioja

- Investigador Agregado del Instituto de Estudios Riojanos (I.E.R.), por Resolución de su Comisión Ejecutiva de 27 de Septiembre de 1995.

- Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

### **C) D. Pedro de Pablo Contreras:**

#### **-Publicaciones.-**

- *La función normativa del Título Preliminar del Código Civil*, en Anuario de Derecho Civil (1996-II), págs. 533-606.

- *Comentario a los artículos 3, 21, 23, 24, 25, 26 y 32 de la Ley de Arrendamientos Urbanos* en el vol. col. *El nuevo arrendamiento urbano. Régimen civil y registral* (dir. Antonio Pau Pedrón, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 1996,, págs. 33-46, 215-250, 275-306 y 355-359.

- *El derecho de retorno y el Registro de la Propiedad*, en el vol. col. *El nuevo arrendamiento urbano*. en el vol. col. *El nuevo arrendamiento urbano. Régimen civil y registral* (dir. Antonio Pau Pedrón, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 1996, págs. 417 a 429.

#### **-Investigaciones:**

- *La Propiedad Intelectual y nuevas tecnologías*, Universidad de La Rioja. Entidad financiadora: MEC.

#### **- Ponencias, cursos y conferencias impartidas:**

- Curso de doctorado sobre *Metodología de la investigación en Derecho Privado*. Universidad de Las Paímas de Gran Canaria.

-Curso de doctorado sobre *El Time-Sharing o múltipropiedad: aspectos contractuales*. Universidad de La Laguna (Tenerife).

#### **- Otros méritos.-**

- Director del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja.

- Miembro electo (por los Directores de Departamento) de la Junta de Gobierno de la Universidad de La Rioja.

- Presidente de la Junta Electoral de la Universidad de La Rioja.

- Miembro del Jurado del Premio "*Jesús María de Leizaola*" 1995, para trabajos de investigación en materia autonómica vasca.

- Vocal del Tribunal Calificador en oposiciones para el ingreso en el Cuerpo Técnico de Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Miembro de Tribunales Calificadores de cuatro tesis doctorales leídas en las Universidades de Santiago de Compostela, La Laguna y Zaragoza.

## **V. SERVICIOS, MATERIAL E INSTALACIONES.-**

### **1. Sede provisional del Consejo Consultivo.-**

El Consejo Consultivo debe tener una sede independiente que resulte símbolo externo de su completa independencia orgánica y funcional.

Una vez producida la renovación del Consejo Consultivo, se ofreció al mismo una instalación provisional en un ala independiente del propio Palacio Regional, sito en la logroñesa calle del General Vara de Rey, número 3.

El Consejo Consultivo aceptó en 1996 esta propuesta como sede meramente provisional y así consta en el propio Reglamento del Consejo, Disposición Transitoria Primera.

### **2. Obras de conservación y mejora.-**

Como quiera que la sede provisional ofrecida había albergado diversos servicios administrativos de la Administración Regional que no se cohonestaban con las necesidades funcionales del Consejo Consultivo, era preciso acometer las oportunas obras de remodelación, lo que se efectuó durante 1996, con cargo a sus propias dotaciones presupuestarias y las de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, dentro de una línea de completa sencillez y economía de costes.

Las dependencias quedaron en disposición de uso a finales de Julio de 1996.

### **3. Mobiliario.-**

El mobiliario del Consejo Consultivo se adquirió, previo concurso, por el propio Consejo, así como por la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente.

#### **4. Obras artísticas.-**

El Consejo Consultivo cuenta en depósito con una colección de cinco óleos inventariados a nombre de la Comunidad Autónoma de La Rioja, procedentes de la extinta Diputación Provincial de La Rioja, originales de los pintores Dalmati y Narvaiza, representativos de riojanos ilustres (el científico D. Fausto d'Elhuyar, el inventor D. Cosme García, el matemático D. Julio Rey Pastor, el dramaturgo D. Manuel Bretón de los Herreros y el naturalista D. Ildefonso Zubía Icazuriaga).

#### **5. Equipamiento informático.-**

Desde su constitución, el Consejo Consultivo de La Rioja, consciente no sólo de sus carencias de espacio, sino también de la necesidad de acceder a los modernos medios de comunicación e información jurídica, se ha propuesto apoyar su funcionamiento en un sólido equipamiento informático.

Para dotarse del mismo el Consejo ha recabado y obtenido una completa y meritoria colaboración de la empresa de informática de la Comunidad Autónoma de La Rioja (SAICAR).

##### **A) Programa informático del Consejo Consultivo de La Rioja.-**

En 1996 comenzó a ser diseñado el *Programa informático del Consejo Consultivo* que se diseñó por la empresa autonómica SAICAR dentro del entorno Windows para ordenadores tipo PC y compatibles, con el Programa AS-400, la Base de Datos *Knosys* y el sistema de tratamiento de textos *Word-Perfect 6.1*.

##### **a) Programa AS-400.-**

El Programa AS-400 del Consejo Consultivo está diseñado y se utiliza para el registro y seguimiento de dictámenes, expedientes y sesiones, así como la contabilidad.

##### **a) Registro de dictámenes.-**

Los Dictámenes del Consejo se registran de entrada y salida en soporte informático en el programa AS-400. Seguidamente se abre un expediente informático, dentro del mismo programa AS-400 donde existen dos apartados denominados, respectivamente, “*Tramitación*” y “*Descriptores*”.

En el apartado “*Tramitación*” se anotan todas las incidencias del mismo, es decir, documento solicitando el dictamen, acuse de recibo, resolución nombrando ponente, incidencias varias que se produzcan y, finalmente, el escrito de remisión del dictamen y la resolución calificando la ponencia.

En el apartado “*Descriptores*” se insertan toda clase de “*voces*” identificativas del dictamen registrado, así como su número y el de su expediente para, a través de la consulta, poder acceder al que se trate de localizar.

#### **b’) Registro de Sesiones.-**

Las sesiones se registran, igualmente, en el programa AS-400. A tal efecto, se abre, dentro del citado programa, un expediente informático en el que se anotan: la convocatoria, sus incidencias, el acta que se levante una vez celebrada la sesión, así como los descriptores con las “*voces*” que permitan conectarla con los dictámenes debatidos y aprobados.

#### **c’) Registro de expedientes.-**

Bajo esta denominación genérica incluimos la documentación generada por cuestiones varias del Consejo para las que también se abre expediente informático similar a los ya descritos.

#### **d’) Registro de la contabilidad.-**

El programa AS-400 incluyó también durante el año de 1996 el programa de Contabilidad del Consejo, adaptado al general de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que permite el control presupuestario de sus ingresos y gastos.

Para la presentación en papel se dispone como aparato periférico de una impresora para formularios tipo *Lexmark 2381*.

#### **b) Base de datos *Knosys* del Consejo Consultivo.-**

Esta Base de Datos está estructurada en tres apartados que denominamos “*Archivo Documental y Doctrinal (AD)*”, “*Biblioteca*” y “*Direcciones*”.

**a') Base de Datos “*Archivo Documental y Doctrinal (AD)*”.-**

En la Base de Datos “AD” se encuentran indexados informáticamente miles de documentos de carácter jurídico y jurisprudencial, así como artículos monográficos y doctrinales que el Consejo Consultivo considera que deben reseñarse para su ulterior eventual utilización en sus funciones consultivas y que se conservan físicamente fotocopiados y numerados en el Archivo del propio Consejo.

Cada entrada corresponde a un estudio, documento jurídico y artículo doctrinal, a los que se asigna un número independiente y correlativo, así como varios “*descriptores*” o “*vozes*” que permitan su localización posterior que también es posible por el nombre de su autor, por su título, por su fuente de procedencia y, obviamente, por su propio número informático y de orden.

**b') Base de Datos “*Biblioteca*”.-**

En la Base de Datos “Biblioteca” se encuentran archivados informáticamente todos los libros adquiridos por el Consejo desde su creación, expresando su título, autor, número de páginas, precio de adquisición, librería en la que se adquirió y fecha de entrada en la biblioteca del Consejo Consultivo.

**c') Base de Datos “*Direcciones*”.-**

En la Base de Datos “Direcciones”, están registradas las direcciones postales, telefónicas, de fax y correo electrónico que interesan para el funcionamiento del Consejo Consultivo.

**c) Tratamiento de textos.-**

El Consejo Consultivo cuenta en 1996 con licencias para el sistema de tratamiento de textos *Word-Perfect 6.0*.

**B) Conexión a Internet.-**

Con objeto de acceder a la información jurídica volcada en la red Internet se optó, con el asesoramiento de SAICAR, por suscribir con fecha 11 de noviembre de 1996 un contrato con la empresa Telefónica Servicios Avanzados de Información (TSAI) del Grupo Telefónica.

**C) Material informático.-**

Durante 1996 el Consejo Consultivo se dotó del siguiente material informático para

el desarrollo de sus actividades:

*Biblioteca:*

- Un ordenador tipo PC modelo: HP Vectra VE Serie 2 5/7
- Un scanner modelo HP ScanJet 4C
- Una impresora modelo: LaserJet 5
- Un módem-fax Multitech 28.800 bps

*Secretaría:*

- Un ordenador modelo: Hewlett Packard Vectra 500
- Una impresora modelo: Lasert III p
- Una impresora modelo: Lasermark 2381

*Biblioteca:*

- Un ordenador tipo PC modelo: HP Vectra VE Serie 2 5/7
- Un scanner modelo HP ScanJet 4C
- Una impresora modelo: LaserJet 5
- Un módem-fax Multitech 28.800 bps

*Secretaría:*

- Un ordenador modelo: Hewlett Packard Vectra 500
- Una impresora modelo: Lasert III p
- Una impresora modelo: Lasermark 2381

#### **D) Bases de datos jurídicas del Consejo Consultivo.-**

Durante 1996 el Consejo Consultivo se ha dotado, mediante las oportunas licencias y suscripciones, de las siguientes Bases de Datos jurídicos en CD-rom:

- De editorial *Aranzadi*: Bases de Datos de Jurisprudencia, Legislación y Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia.
- De editorial *B.O.E.*: Bases de Datos de Jurisprudencia Constitucional, Iberlex, Iberlex-UE y MAP-Lexter.
- De editorial *COLEX*: Bases de datos de Jurisprudencia Constitucional, Europea (Tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo), Civil, Registral, Penal y Laboral.
- De editorial *La Ley-Actualidad*: Bases de Datos de Jurisprudencia, Legislación, Legislación Vigente y Administrativa.

## **6. Archivo: Datos estadísticos de expedientes tramitados.**

### **A) Acuerdos adoptados por el Consejo Consultivo durante 1996.**

Durante 1996 el Consejo Consultivo de La Rioja ha adoptado 11 Acuerdos, de entre los que destacan por su importancia los siguientes:

*Acuerdo 1/1996*, sobre Régimen de dietas por asistencia.  
*Acuerdo 2/1996*, sobre aprobación del Presupuesto del Consejo para 1996.  
*Acuerdo 3/1996*, sobre aprobación del Reglamento del Consejo Consultivo.  
*Acuerdo 4/1996*, sobre interpretación del Reglamento en materia de tramitación de dictámenes del Consejo Consultivo.  
*Acuerdos 7 y 9 /1996*, sobre aprobación del Anteproyecto de Presupuestos del Consejo Consultivo para 1997.  
*Acuerdo 11/1996*, sobre régimen financiero, nóminas, intervención y contabilidad del Consejo Consultivo durante el ejercicio de 1997.

### **B) Resoluciones del Presidente del Consejo Consultivo durante 1996.-**

El Reglamento del Consejo Consultivo, en sus artículos 15 y 16, atribuye a su Presidente facultades administrativas, en cuyo ejercicio la Presidencia del Consejo Consultivo ha dictado durante el año de 1996, un total de 69 Resoluciones, relativas a las siguientes materias:

- Designación de Consejeros ponentes para los dictámenes.
- Calificación de las ponencias emitidas a efectos de dietas
- Órdenes de pago por servicios y suministros diversos.
- Autorizaciones de suscripciones a publicaciones periódicas.
- Autorizaciones de adquisiciones de libros y material diverso.
- Modificaciones presupuestarias de su competencia.
- Asuntos varios y de mera tramitación.

## **7. Biblioteca.-**

### **A) Libros.-**

La biblioteca del Consejo Consultivo era inexistente, por lo que durante el año de 1996 se procedió a la adquisición de las obras más elementales en una cuantía cercana a los cincuenta volúmenes, si bien se contó para el funcionamiento ordinario en los primeros meses con el apoyo del fondo bibliográfico de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, del Centro de Documentación Administrativa de la propia Comunidad Autónoma, de la biblioteca parlamentaria de la Diputación General de La Rioja, y de la Biblioteca de la Universidad de La Rioja.

En la política de adquisiciones se ha prestado especial atención a las obras de temática constitucional, autonómica y jurisprudencial en materias competenciales y administrativas relativas a cuestiones en las que tiene competencia consultiva el Consejo.

Igualmente, en este epígrafe es de resaltar que en 1996 el Consejo Consultivo, mediante Acuerdo 10/1996, de 5 de diciembre, aceptó y agradeció la donación de una colección de libros y monografías jurídicas efectuada por el Prof. Dr. D. Francisco González Navarro, Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado excedente del Tribunal Supremo.

### **B) Suscripciones.-**

Del mismo modo, se inició en 1996 una política de suscripciones a las principales publicaciones periódicas, tanto legislativas, como jurisprudenciales y doctrinales, tales como los Repertorios Cronológicos de Editorial Aranzadi, la Revista Jurídica de la C.E.E., etc., prestando singular atención a la legislación y jurisprudencia europea y española sobre los aspectos constitucionales y estatutarios de competencia del Consejo Consultivo.

## **VI. FUNCIÓN CONSULTIVA.-**

### **1. Sesiones y reuniones.-**

El artículo 39 del Reglamento del Consejo Consultivo entiende por sesión el período de tiempo dedicado a agotar un orden del día y por reunión la parte de sesión realizada en un mismo día.

Durante 1996 el Consejo Consultivo ha celebrado 11 sesiones, distribuidas en un total de 20 reuniones, entre el 25 de abril y el 19 de diciembre.

Las sesiones números 3, 4, 5, 10 y 11 constaron de una única reunión; las sesiones números 2, 6, 7 y 8, tuvieron dos reuniones; la sesión número 9, fue de tres reuniones, y la sesión número 1, alcanzó cuatro reuniones.

### **2. Tramitación de expedientes.-**

#### **A) Registro.**

Durante el año de 1996 se registraron oficialmente 27 entradas de documentos oficiales, así como 95 de salida.

#### **B) Procedimiento.-**

Para una aplicación armónica de los distintos preceptos reglamentarios relativos a la tramitación y archivo de los dictámenes, el Consejo Consultivo, en su sesión 5/1996, de 4 de

julio, aprobó, por unanimidad, un Acuerdo interpretativo del Reglamento sobre tramitación de los dictámenes del Consejo Consultivo, que se incluye como anejo.

### **3. Consultas.-**

#### **A) Número de consultas recibidas.-**

Durante el año 1996 se recibieron en el Consejo Consultivo de La Rioja 12 consultas, con la siguiente procedencia:

- *De la Mesa de la Diputación General de La Rioja: 1*
- *Del Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja: 7.*
- *Del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja: 3.*
- *De Administración Local de La Rioja: 1, procedente del Ayuntamiento de Ribafrecha, a través de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

#### **B) Consultas con expedientes incompletos.-**

Durante 1996 fue preciso solicitar a la autoridad consultante que se completasen antecedentes respecto a los expedientes correspondientes a los Dictámenes números 2, 4, 8 y 11.

En todos los casos, los expedientes fueron completados en el tiempo y forma reglamentaria, según había sido solicitado por el Consejo Consultivo, sin necesidad de suspender ni prorrogar el plazo reglamentario para dictaminar.

### **4. Ponencias.-**

Durante el año de 1996 se han designado 13 Ponencias, dos de ellas fueron asumidas por el Presidente del Consejo (la de elaboración del Reglamento y la del Dictamen 4/96), y el resto asumidas por los Consejeros, que podemos dividir, por razón de su calificación por Resolución de la Presidencia del Consejo, en:

- 5 Ponencias *ordinarias* (las correspondientes a los Dictámenes núms. 2,5,6,7 y 11);
- 5 Ponencias *especiales* (las correspondientes a los Dictámenes núms. 3,8,9,10 y 11),
- 1 Ponencia *cualificada* (correspondiente al Dictamen núm. 1).

## **5. Incidencias.-**

### **A) Votos particulares.-**

Durante el año 1996 no se ha registrado ningún voto particular.

### **B) Abstenciones.-**

Se han registrado 3 abstenciones durante el año 1996, concretamente, en los Dictámenes núms. 8/96 (*Transacción entre Procobsa y la C.A.R.*) en el que se abstuvieron los Consejeros Sres. Granado Hijelmo y Zueco Ruiz; y en el Dictamen 5/96 (*Decreto en materia de Farmacias*) en el que abstuvo el Consejero Sr. Ibarra Alcoya.

### **C) Votaciones.-**

Para la aprobación de los Dictámenes emitidos en 1996 no se han efectuado votaciones y los mismos han sido aprobados mediante la modalidad reglamentaria de consenso por unanimidad entre los Consejeros presentes en cada caso, dándose la circunstancia de que la totalidad de los Consejeros ha asistido a todas las reuniones, excepto las relativas a los asuntos en que, como se ha expresado, algunos ejercitaron el derecho y deber de abstención.

## **6. Dictámenes.-**

### **A) Dictámenes emitidos.-**

Seguidamente incluimos la relación de Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de la rioja durante el año 1996, ordenados por su número.

**-Dictamen 1/96**, sobre la *Proposición de Ley reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo.*

**Dictamen 2/96**, sobre el *Expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, instado por D. P. J. C. por daños causados el 21 de enero de 1995 al colisionar un vehículo del reclamante en el P.K. 27 de la Carretera LR-115 con un árbol caído en la calzada.*

**Dictamen 3/96**, sobre el *Proyecto de Decreto regulador del procedimiento de concesión de emisoras comerciales de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

**Dictamen 4/96**, sobre el *Expediente de modificación cualificada del Plan General de Ordenación Urbana de Logroño en la zona verde del actual campo de fútbol de “Las Gaunas”.*

**Dictamen 5/96**, sobre el *Proyecto de Decreto sobre asunción de determinadas competencias por la Dirección General de Salud y Consumo en materia de Oficinas de Farmacia.*

**Dictamen 6/96** , sobre la *Proyecto de Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

**Dictamen 7/96** , sobre la *Proyecto de Ley de Consejos Escolares de La Rioja.*

**Dictamen 8/96**, sobre el *Proyecto de transacción extrajudicial a suscribir entre la mercantil P. de C. B., S.A. y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

**Dictamen 9/96**, sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento a seguir en la declaración de desamparo y las medidas de Protección de Menores.*

**Dictamen 10/96**, sobre el *Proyecto de Ley de la Cámara Agraria de La Rioja.*

**Dictamen 11/96**, sobre el *Expediente de responsabilidad patrimonial instado por D. M. A. R. I. referente a una fuga de agua producida en el Centro Asesor de la Mujer en la C/ X, nº Y de Logroño.*

**Dictamen 12/96**, sobre la *Declaración de nulidad del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Ribafrecha el día 11 de julio de 1996, de aprobación provisional de la modificación puntual número 5 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico del Municipio.*

## **B) Dictámenes pendientes de despacho.-**

Ninguno.

## **C) Dictámenes destacables.-**

La labor consultiva del Consejo durante el año de 1996 ha sido destacada,

especialmente en lo relativo a Proyectos de Ley, ya que se han dictaminado los relativos a la Saneamiento de las Haciendas Locales, Consejos Escolares y Cámara Agraria de La Rioja, así como una Proposición de Ley sobre Cooperación al Desarrollo y un Decreto que terminaría transformado en Proyecto de Ley de Protección de Menores.

A destacar, el Dictamen 1/96 sobre la Proposición de Ley de Cooperación al Desarrollo, debido a que es la única consulta procedente de la Diputación General, referirse a una Proposición de Ley, y por la importante doctrina que se sienta sobre las competencias autonómicas en la materia.

Por su trascendencia económica y social, merecen destacarse los Dictámenes 4 y 8/96 relativos, respectivamente, a dos importantes expedientes de tipo urbanístico: la modificación urbanística de la zona verde logroñesa del Campo de Fútbol de “*Las Gaunas*”, y la transacción extrajudicial para poner fin a la relación litigiosa entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la mercantil *P.* sobre un solar en la zona también logroñesa de *Lobete*.

Por su interés doctrinal, quizá deba destacarse el precitado Dictamen 4/96 en cuanto a la consideración urbanística de las zonas verdes y espacios libres de uso público, su concepto, características y forma de computación.

En el ejercicio por el Gobierno de La Rioja de su potestad reglamentaria, destacan las consultas relativas a los Decretos sobre Farmacias y Emisoras de Frecuencia modulada.

Respecto a la actividad administrativa, se ha centrado sobre todo en los expedientes de responsabilidad patrimonial y revisión de oficio de actos administrativos.

## **7. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados.**

### **A) Cumplimiento por parte de las autoridades competentes de la obligación de dar cuenta al Consejo Consultivo de la resolución adoptada en los expedientes sometidos a su consulta.**

Durante el año 1996, las autoridades consultantes han cumplido la obligación reglamentaria de comunicar al Consejo Consultivo las decisiones adoptadas en los asuntos dictaminados por el mismo, con la única excepción del expediente correspondiente al Dictamen 2/96.

### **B) Cumplimiento por parte de las autoridades competentes de la obligación de incluir en las disposiciones generales dictaminadas por el Consejo Consultivo las expresiones reglamentarias “oído” o “conforme”.**

En punto al cumplimiento por parte de las autoridades competentes de la obligación reglamentaria de indicar si las disposiciones generales han sido aprobadas *conforme* al dictamen del Consejo Consultivo o simplemente oído el mismo, se han apreciado bastantes disfunciones, sin duda debidas a la novedad del Alto Organismo Consultivo en el panorama institucional de La Rioja y a la falta de tradición de cumplimiento de esta obligación.

A tal efecto, podemos reseñar la siguiente variada tipología:

**a) Expedientes en cuya resolución ha recaído un “conforme”.-**

Ha recaído un “*conforme*” en los expedientes objeto de los Dictámenes núms. 3, 4 y 5/96.

**b) Expedientes cuya resolución es conforme, pero en las que no se ha expresado literalmente el “conforme”.-**

En este caso se encuentran los expedientes relativos a los Dictámenes núms. 11 y 12/96, si bien en ambos se da cuenta de haber dictaminado el Consejo Consultivo y del contenido y sentido de su dictamen, por lo que se trata de una simple omisión formal del cumplimiento de la literalidad reglamentaria del “*conforme*”.

**c) Expedientes en cuya resolución se ha omitido toda referencia al Consejo Consultivo, a pesar de que éste los dictaminó previamente.-**

Este supuesto se ha dado en los expedientes relativos a los Dictámenes núms. 6, 8, 9 y 10/96, si bien aquí hay que subdistinguir, ya que la resolución del asunto objeto del Dictamen 8/96 fue totalmente conforme con el criterio del Consejo Consultivo, y los otros tres casos lo son de Proyectos de Ley en cuya Exposición de Motivos se ha omitido la referencia a la intervención previa del Consejo Consultivo en fase de Anteproyecto.

**d) Expedientes en cuya resolución que ha recaído un “oído”.-**

Ha recaído un “*oído*” en el expediente relativo al Dictamen 7/96, sobre el Proyecto de Ley de Consejos Escolares.

## **VII ASUNTOS ECONÓMICOS.-**

### **1. Dietas por asistencia al Consejo.**

La Ley reguladora confiere derecho a dietas por asistencia las cuales deben ser fijadas por el propio Consejo Consultivo en virtud de su autonomía orgánica y funcional.

A tal efecto, se adoptó el régimen de dietas para 1996 que se incluye en la parte relativa a Normativa de este Repertorio.

Por Acuerdo adoptado en la sesión 4/1996, de 24 de junio, el Consejo, por unanimidad, acordó que en el mismo régimen se incluyan también a los anteriores miembros del primer Consejo Consultivo por las asistencias que hubieran efectuado durante su periodo de funcionamiento.

## **2. Procedimiento presupuestario del Consejo para 1996.**

Un informe de la Intervención General de fecha 24 de Abril de 1996 enfatiza la autonomía orgánica y funcional del Consejo Consultivo y aconseja que sea él mismo quien proponga su propio procedimiento presupuestario durante 1996, ya que para 1997 la cuestión estará resuelta por el Reglamento del propio Consejo.

Sometido el asunto al Consejo, tras un detenido estudio y deliberación, se adoptó, por unanimidad, el acuerdo de aprobar el procedimiento presupuestario del Consejo Consultivo de La Rioja para 1996 que se incluye en la parte relativa a Normativa de este Repertorio.

## **3. Presupuesto del Consejo Consultivo para 1996.-**

Aprobado el procedimiento presupuestario para 1996, se procedió a aprobar el Presupuesto del Consejo Consultivo para 1996 que se incluye como anejo y a remitirlo al Consejo de Gobierno, solicitando del mismo que apruebe mediante Acuerdo cuantas modificaciones de créditos sean precisas para financiarlo.

En el Consejo de Gobierno de 2 de junio de 1996 quedaron aprobadas la modificaciones presupuestarias precisas para nutrir el Presupuesto-puente del Consejo Consultivo hasta fin del año 1996.

El mecanismo de funcionamiento de pagos y gastos hasta finales de 1996 fue el denominado de *fondo de maniobra* instaurado por la Consejería de Hacienda y Promoción Económica <sup>13</sup>.

## **4. Anteproyecto de presupuesto para 1997.-**

Haciendo uso de su autonomía en materia presupuestaria, el Consejo Consultivo, en su sesión 8/1996, de 9 de octubre, aprobó el Anteproyecto de su presupuesto para 1997 y lo remitió al Consejo de Gobierno para su inclusión como Sección independiente en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1997.

## **5. Acuerdo 11/1996, de 19 de diciembre, sobre régimen financiero, nominas, intervención y contabilidad del Consejo Consultivo de La Rioja durante el ejercicio de 1997.**

El Consejo Consultivo en su sesión 11/1996, de 19 de diciembre, adoptó el precitado Acuerdo que se incluye en la parte relativa a Normativa de este Repertorio.

## **6 Contabilidad del ejercicio de 1996.**

Durante el ejercicio de 1996 el Consejo Consultivo de La Rioja prácticamente sólo

---

<sup>13</sup> Por Orden de 15 de mayo de 1996 (B.O.R. núm. 63, de 21 de mayo de 1996).

operó desde el punto de vista financiero durante su segundo semestre, y, por indicación de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, lo hizo mediante el sistema denominado de “Fondo de Maniobra”, dando lugar a las siguientes operaciones contables:

<b>1) Dotación presupuestaria inicial.</b>	<b>75.000,- Ptas.</b>
<b>2) Propuesta de presupuesto aprobada por el Consejo Consultivo el 2-5-1996</b>	<b>13.936.194,-Ptas .</b>
<b>3) Modificación presupuestaria núm 89/96 de Transferencia de créditos núm. 21/96, en favor del Consejo Consultivo aprobada por el Consejo de Gobierno por Acuerdo de 21-6-1996: 13.974.000,- Ptas. + 75.000,Ptas.=</b>	<b>14.049.000,-Ptas.</b>
<b>4) Gastos comprobados por Consejo Consultivo:</b>	
- Nóminas:	<b>6.343.715,- Ptas.</b>
- Cuenta <i>Fondo de Maniobra</i> :	
- Dietas por asistencias de Consejeros	1.411.000,- Ptas.
- Adquisición de libros	356.062,- “
- Suscripción a Bases de Batos	1.586.401,- “
- Mantenimiento sede del Consejo	1.802.529,- “
- Comunicaciones	26.580,-”
- Material de oficina	47.012,- “
- Total por conceptos	5.229.584,- “
- Sobrante transferido a la Cta.Gral. de la CAR.	541,- “
Total gastado con cargo a la cuenta <i>Fondo de maniobra</i> :	<b>5.230.125,- “</b>
- Total gastos comprobados por Consejo Consultivo:	<b>11.573.840,-Ptas.</b>
<b>5) Gastos contabilizados por la Consejería de Hacienda en su control presupuestario:</b>	
-Capítulo I	<b>6.343.715,- Ptas.</b>

-Capítulo II	5.422.310,- Ptas.
-Capítulo VI	11.716,- Ptas.
-Capítulo VII	598.999,- Ptas.
- Total:	<b>12.376.740,- PTAS.</b>
<b>6) Sobrante 1996 por artículos</b>	
-Capítulo I:	30.285,- Ptas.
-Capítulo II:	
- Artículo 21.	315.557,- Ptas.
- Artículo 22.	491.238,- Ptas.
- Artículo 23.	645.895,- Ptas.
-Capítulo VI:	163.284,- Ptas.
-Capítulo VII	26.001,- Ptas.
Total sobrante neto:	1.672.260,- Ptas.
<b>7) Resumen:</b>	
<b>Presupuesto definitivo:</b>	<b>14.049.000,-Ptas.</b>
<b>Ejecutado:</b>	<b>12.376.740,- Ptas.</b>
<b>Sobrante:</b>	<b>1.672.260,- Ptas.</b>
<b>Total:</b>	<b>14.049.000,- Ptas.</b>
<b>Saldo final resultante:</b>	<b>0,- Ptas.</b>

## **VII. RELACIONES INSTITUCIONALES.**

### **1. Felicitaciones.-**

El Consejo Consultivo recibió diversas felicitaciones por su constitución, entre las que cabe destacar las hechas llegar por los Grupos Parlamentarios de la Diputación General de La Rioja, Consejo de Estado y los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas.

### **2. Visitas institucionales.-**

El Consejo Consultivo realizó visitas institucionales de presentación al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como a la Excma. Sra. Presidenta de la Diputación General de La Rioja.

Entrevistas similares se realizaron con los representantes de los diversos Grupos políticos con representación parlamentaria en La Rioja, con el Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, con el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Logroño, y con los Ilmos. Sres. Alcaldes Presidentes de los Ayuntamientos de localidades cabeceras de comarca.

Igualmente se procedió a una visita institucional al Consejo de Estado, en la que el Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, D. Ignacio Granado Hijelmo, fue recibido por el Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado. D. Fernando Ledesma Bartret.

El 23 de mayo de 1996 el Sr. Presidente y el Consejero Consultivo Sr. Ibarra Alcoya, realizaron una visita institucional al Consejo Consultivo de Cataluña, siendo acogidos con toda cordialidad por su Presidente, M.H.Sr. D. Robert Vergés Cadanet, y por el resto de Consejeros Consultivos.

### **3. Solidaridad con los compañeros y familiares del funcionario de prisiones Sr. Ortega Lara.**

A ruego del Sr. Presidente y por unanimidad el Consejo, en su sesión 3/1996, de 13 de junio, acordó facultar al Sr. Presidente para dirigirse a los compañeros y familiares del funcionario de prisiones secuestrado Sr. Ortega Lara manifestándoles las solidaridad del Consejo Consultivo de La Rioja, como así se hizo por escrito y personalmente.

#### **4. Apoyo a la candidatura de San Millán de la Cogolla.-**

En la sesión 9/1996, de 23 de octubre, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo dio cuenta de haber remitido al Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de cuya institución forma parte como Académico Correspondiente, una carta solicitando la solidaridad del Congreso de Academias Iberoamericanas de Jurisprudencia a la candidatura de los monasterios emilianenses de Suso y Yuso para ser declarados por la UNESCO bienes integrantes del Patrimonio cultural de la Humanidad

Esta petición fue acogida favorablemente y por unanimidad por el Pleno de Numerarios de la citada docta institución con fecha 25 de noviembre de 1996 y trasladada al resto de Academias iberoamericanas.

#### SECCIÓN SEGUNDA

#### OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

El artículo 47.1 del Reglamento del Consejo Consultivo faculta a éste para exponer en sus Memorias las sugerencias que estime oportuno realizar para la mejora de la actuación administrativa.

Con objeto de cumplimentar este precepto, el Consejo Consultivo de La Rioja, consciente de que sus observaciones deben versar exclusivamente sobre la experiencia acumulada durante los escasos meses de su funcionamiento en el año de 1996 a que se contrae la presente Memoria, entiende oportuno comenzar por incluir aquí una reflexión sobre su propia posición institucional, puesto que la delimitación de la misma constituye el punto de partida que justifica la función que al Consejo atribuye su propia normativa.

A tal efecto, el Consejo Consultivo ha decidido reproducir aquí la ponencia elaborada por su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, para las *II Jornadas sobre la Función Consultiva*, organizadas recientemente por el Consejo Consultivo de Andalucía en Granada, cuyos términos y conclusiones este Consejo asume unánimemente.

**LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ALTOS ORGANISMOS  
CONSULTIVOS Y, EN ESPECIAL, DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA.**

**I. EL ESTADO DE DERECHO COMO ESTADO DE RAZÓN.-**

.El poder, como capacidad de influir, con más o menos intensidad, en la acción de los demás, es una manifestación de la voluntad... El propio poder público se fundamenta en la conjunción entre la voluntad de poder de los gobernantes y el consentimiento voluntario de los ciudadanos a la acción cotidiana de gobierno, de suerte ese *plebiscito diario* de que nos hablan los politólogos es el que alimenta la fuerza social organizada en que el Derecho consiste. De ahí que hablemos con toda propiedad de *voluntas legis* o de *voluntas legislatoris*, pues sólo la fuerza de la voluntad se esconde tras la legalidad.

Ahora bien, la sola voluntad, y la libertad que constituye su presupuesto, no bastan para hacer admisible el poder. El poder sólo es tolerable si se ajusta a la razón, por lo mismo que ésta debe ahormar y dirigir a la voluntad para desechar aquellas alternativas ofrecidas por la libertad que repugnan a la razón. La voluntad sin razón es mero capricho, y esa manifestación de voluntad que es el poder, desprovista de razón, es mera arbitrariedad o fuerza bruta, pura tiranía inaceptable. Por eso el poder socialmente operativo (*potestas*) precisa ampararse en el saber socialmente reconocido (*auctoritas*).

El poder precisa el amparo de la autoridad. En esta simple idea se encuentra una de las bases de la cultura jurídica de Occidente: la *legalidad* pura, para resultar admisible, ha de ajustarse a los parámetros de *legitimidad* representados por la razón. De ahí la notable *vis expresiva* de la palabra Derecho, que evoca siempre algo dirigido, ahormado, fruto de un ajustamiento. La reconducción de la legalidad a la legitimidad recibe el nombre de *legitimación*.

La historia del pensamiento jurídico ha identificado los criterios de legitimación en un "*higher law*", en un Derecho más alto que el positivo de los humanos, dando así lugar a la creencia en el Derecho Natural o bien en los condicionantes suprajurídicos emanados de la Tradición. Sin entrar ahora en esta apasionante cuestión, bástenos afirmar la primacía de la *razón* como única fuente de legitimación del poder, sin cuyo amparo y cobertura, éste degenera en tiranía, se corrompe en imposición violenta, y deviene, en suma, intolerable.

Este planteamiento ha sido recogido por nuestra Constitución de 1978 que, en su artículo 9.3, garantiza "*la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*"... este precepto no es una mera cláusula de cierre estético del sistema, sino una *disposición directa y prohibitiva de la arbitrariedad*.

Consciente, pues, de que sólo la razón es capaz de legitimar el ejercicio del poder, la Constitución, en su artículo 9.3, no se contenta con establecer un *Estado de*

*Derecho*, al proclamar el *principio de legalidad*, sino que lo reconduce, en profundidad, a un *Estado de Razón*, al proclamar, con la interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos, el esencial *principio de legitimidad* que sólo la razón puede proporcionar. Por eso, frente a la maquiavélica *razón de Estado* que presenta la quintaesencia de una voluntad de poder desamparada de una justificación distinta de sí misma, se yergue la democrática idea de un *Estado de Razón*.

Conviene advertir que, en una democracia representativa, los verdaderos poderes públicos -esto es, los trascendidos de *potestas*, como son el legislativo y el ejecutivo - no tanto el judicial que, en rigor, es un poder de mera *auctoritas* y, por ello, de alguna manera, nulo, como intuyó Montesquieu- son legítimos en su origen en cuanto emanan, más o menos directamente, de la voluntad soberana del pueblo.

Pero esa *legitimidad de origen* no basta para el ejercicio cotidiano del poder público. La *potestas* precisa ser amparada constantemente por la razón emanada de la *auctoritas*. Sin ella, el poder deviene absurdo, insensato o antisistémico, queda, en suma, *desautorizado* como algo puramente violento o arbitrario. Compete, pues, a la *auctoritas*, nada menos, que la asistencia al poder para dotarle de la imprescindible *legitimidad de ejercicio*.

*Potestas* y *auctoritas* están vocadas a mantener un fecundo diálogo de mutuos requerimientos y apoyos, y sólo de su mesurada trabazón resulta esa íntima armonía que es el gobierno justo de los pueblos.

Ahora bien, el sutil mecanismo de la legitimación del ejercicio diario del poder se ha construido históricamente a través del esquema básico de todo diálogo humano: la pregunta y la respuesta, pues, como, en un alarde de concisión, ha esquematizado Álvaro D'Ors, sólo pregunta quien puede y responde quien sabe. Pertenece, en efecto, a la esencia de la potestad el poder de interrogar a quienes saben sobre el sentido de la acción de gobierno, es decir, en torno a lo que puede o debe hacerse o ha de ser omitido, o acerca de lo que hay que ordenar, prohibir o tolerar. Y es propio de quienes -por saber- ostentan la autoridad, contestar a esas preguntas con autorizadas respuestas, basadas en la razón y, en el caso de los juristas, en el saber jurídico, en la razón jurisprudencial, en suma, en el Derecho.

De ahí que la razón sea componente esencial del Derecho; que el Derecho constituya un ordenamiento razonable por excelencia; y que el Estado democrático, en el que se reconocen y amparan los derechos fundamentales de la persona, no sea un mero Estado *con* Derecho, sino un Estado *de* Derecho, que es tanto como decir, en el fondo, un Estado razonable, un *Estado de Razón*.

## II. LA CONSTITUCIÓN Y LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA CONSTITUCIONAL.

El artículo. 9.3 de nuestra Constitución insta, pues, un Estado de Derecho y, al prohibir la arbitrariedad de todos los poderes públicos, lo reconduce a un Estado de Razón. Y, siendo el Derecho el componente razonable por excelencia de la convivencia ordenada en sociedad -Derecho en abstracto, sin perjuicio de la posible irracionalidad de alguna de sus normas concretas- es obvio que la mayor concentración de racionalidad jurídica se encuentra en la Constitución, norma suprema que resume los principales valores de la convivencia querida por un pueblo. De ahí que, a la luz de dicho precepto de nuestra Constitución, ésta se nos aparezca simplemente como razón elevada al supremo rango normativo en cuanto que regla suprema y obligatoria que culmina el ordenamiento jurídico.

Este es un rasgo común a todas las Constituciones, mas la peculiaridad de la española vigente es haber juridificado esa característica. En efecto, como es bien sabido, una de las principales virtudes de la Constitución de 1978, en contraste con nuestro constitucionalismo histórico, ha sido presentarse, no como un mero *corpus* programático de intenciones políticas, quizá sumamente racional, pero ayuno de órganos específicamente destinados a su conservación, sino como un texto normativo de eficacia vinculante (cfr. art. 9.1 CE), aunque ésta no sea idéntica en todos sus preceptos. Y, sobre todo, su gran mérito consiste en haberse dotado de una organización institucionalmente destinada a su interpretación y defensa jurídica.

Aunque, para realizar éste último designio, nuestro constituyente podía haber optado por un modelo de control difuso de la constitucionalidad, como el existente en algunos textos de Derecho Constitucional Comparado, se inclinó, como es bien sabido, por la creación de una jurisdicción constitucional de modelo kelseniano, es decir, concentrada en un órgano, cual es el Tribunal Constitucional, calificado como intérprete supremo de la Constitución (art. 1 L.O.T.C.), al que se le atribuye la cognición y fallo de los procesos constitucionales (art. 161 CE.).

A esto se une la no menos trascendente opción constitucional por una forma autonómica de Estado que, relegando el anterior modelo centralista de cuño francés, ha instaurado diversas Comunidades Autónomas, dotadas de potestades políticas, legislativas y administrativas, en un marco competencial de autogobierno garantizado por los respectivos Estatutos de Autonomía, con la complicación añadida de que el proceso autonómico se está realizando de forma simultánea a los procesos de devolución de poderes a las entidades locales, de convergencia en la Unión Europea y de surgimiento de un nuevo orden internacional.

Es obvio, pues, que la decisión de convertir al texto constitucional en un instrumento de juridicidad garantizada mediante un Tribunal Constitucional, unida a la excepcional complejidad técnico-jurídica que comporta la construcción simultánea de la forma autonómica de Estado, la revitalización de la autonomía local y de la construcción europea e internacional, ha puesto en *tensión de constitucionalidad* a todo

el ordenamiento jurídico y está determinando una depuración y evolución del mismo quizá sin precedentes en nuestra Historia del Derecho.

Desde luego, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional está jugando un papel decisivo en la definición del modelo de Estado querido por la Constitución, pero la desusada complejidad técnica de este esfuerzo, debida no sólo a la, probablemente inevitable, indeterminación del Título VIII provocada por el clima de consenso en que se fraguó, sino también a la implicación de los múltiples procesos de construcción jurídica en curso a que acabamos de aludir, ha convertido a la defensa de la Constitución, sobre todo en cuanto respecta a la distribución territorial del poder, en la cuestión estelar del actual momento constitucional.

Ahora bien, es cierto que el Tribunal Constitucional es el intérprete *supremo* de la Constitución y que concentra la decisión de los procesos constitucionales, pero no es, ni debe ser, el *único* organismo llamado a la ingente labor de defensa de la Constitución. Si así fuera, la Constitución resultaría, por un lado, aislada del resto de instituciones sociales con grave daño para su prestigio y observancia, al ser confiada su custodia a un sólo defensor y, por otro, éste defensor único quedaría, sin duda, colapsado por una creciente multitud de conflictos constitucionales de todo tipo cuya evidente complejidad determinaría un retraso en los fallos que, a la postre, sería incompatible con la seguridad jurídica que requiere una certeza, y, además, razonablemente rápida, sobre los criterios constitucionales aplicables, sobre todo en una materia tan delicada como el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que compromete, por su propia naturaleza, la legislación aplicable a los ciudadanos .

Requiere, pues, el Tribunal Constitucional del concurso de todos los aplicadores del Derecho que, con sus críticas, análisis, argumentaciones y razonamientos jurídicos contribuyen a decantar las posturas interpretativas, a facilitar la intelección y potencialidades del texto constitucional y, en suma, a instrumentar la imprescindible defensa de la Constitución.

De esta forma se actúa en la práctica constitucional norteamericana, donde la aplicación de la técnica del *certiorari*, que, como es sabido, permite al Tribunal Supremo elegir para pronunciarse aquellos asuntos que le parece tienen mayor relevancia constitucional, suele ir precedida de un amplio periodo de debate público, permitido y alentado por el Tribunal, tanto en Universidades, como en medios académicos, forenses y jurídicos de todo tipo, para que se vayan decantando las opiniones y posturas sobre un asunto constitucionalmente dudoso o controvertido, de suerte que la decisión final del Tribunal Supremo pueda poner fin a la polémica con un fallo ejemplar (*leading case*).

Ahora bien, de entre todos los operadores jurídicos, destacan cuantos están investidos por el ordenamiento jurídico de un estatuto que asegura su independencia de criterio, la objetividad de sus juicios y la imparcialidad de sus opiniones jurídicas, ya que tales garantías les alejan, por su propia naturaleza, de la pasión, subjetividad y, en suma, de la parcialidad propias de quienes defienden puntos de vista e interpretaciones interesadas, y de ahí la trascendencia que Academias, Universidades y, sobre todo, el Poder Judicial, tienen en esta materia.

Pero el Poder Judicial, y en especial la jurisdicción contencioso-administrativa, al igual que ocurre con el Tribunal Constitucional, intervienen, en su caso, *a posteriori*, es decir, en una labor de revisión judicial, a la luz de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, de lo previamente actuado por los poderes públicos.

Los inconvenientes de esta posición institucional de la revisión judicial se paliaba en la primitiva redacción de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, mediante el llamado “*recurso previo de inconstitucionalidad*” que su artículo 79, inspirado en el modelo del Consejo Constitucional francés, permitía interponer contra los textos definitivos de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas.

Pero, suprimido este recurso previo por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, al entenderse, en línea con la práctica totalidad de los ordenamientos constitucionales de Occidente -y más en las circunstancias políticas y parlamentarias de aquél momento- que constituía un medio a favor de la oposición para obstruir la labor parlamentaria del Gobierno sobre el bloque de la constitucionalidad, se privó a los poderes públicos correspondientes de un referente o contraste anticipado de la constitucionalidad de las medidas legislativas proyectadas.

Sin entrar ahora a enjuiciar la oportunidad y consecuencias de la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad, parece obvio que la defensa de la Constitución no puede relegarse exclusivamente al supremo instante en el que un fallo del Tribunal Constitucional decida mantener o expulsar una norma del ordenamiento jurídico en función de su ajuste o no a la Constitución, puesto que, sin perjuicio, naturalmente, de tan crucial y última intervención revisora, los poderes públicos, y los ciudadanos destinatarios de sus actuaciones, tienen derecho a obtener una razonable seguridad y certeza *a priori* sobre la regularidad constitucional de las mismas.

Esta constatación implica la necesidad institucional de una competente asistencia jurídica a los poderes públicos. Ahora bien, dicha asistencia adquiere una especial relevancia cuando versa sobre las principales y más trascendentales decisiones normativas, como es el caso, no sólo de los Proyectos que afectan al bloque de la constitucionalidad y de los que constituían objeto del suprimido recurso previo de inconstitucionalidad, sino también de los que innovan el ordenamiento jurídico, sea a título de leyes formales o de reglamentos, lo que convierte, tanto a Gobiernos, como a los Parlamentos, en los principales acreedores de estos servicios jurídicos.

Y es aquí donde cobra relevancia el papel de los Altos Organismos Consultivos, como es el caso del Consejo de Estado en el ámbito estatal, o de sus homólogos de las diversas Comunidades Autónomas, ya que sólo tales cuerpos consultivos son independientes de la estructura orgánica y funcional de los poderes a los que aconsejan y, por su exigente cualificación profesional y la objetividad de sus criterios, aparecen adornados de una *auctoritas* capaz de orientar con el preciso rigor la actuación, especialmente la normativa, de los poderes públicos, a la luz del bloque de la constitucionalidad y del resto del ordenamiento jurídico.

### III. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS.

De lo que acabamos de señalar resulta con claridad que la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos puede cifrarse, por de pronto, en la expresión *control preventivo de constitucionalidad*.

Mas, como quiera que la *constitucionalidad* (o ajuste a la Constitución, sin el cual una norma o decisión es inconstitucional) no es sino una de las especies del género de la *juridicidad* (o ajuste a Derecho, sin el cual una norma o decisión es antijurídica) -en el que convive con otras especies como son la *estatutoriedad* (o ajuste a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, sin el cual una norma o decisión autonómica es antiestatutaria), la *legalidad* (o ajuste al resto del ordenamiento jurídico, sin el cual una norma o decisión es ilegal) y la *racionalidad* (ajuste último a las exigencias de la razón, sin la que una norma o decisión es arbitraria)-, estimo que conviene más emplear éste último calificativo genérico y cifrar, en suma, la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos en el *control preventivo de juridicidad*.

#### 1. EL CONTROL PREVENTIVO DE JURIDICIDAD: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO *PODER PREVENTIVO O CAUTELAR*.-

En esta expresión genérica englobamos, pues, todas las funciones que estas instituciones tienen encomendadas en orden a precaver, evitar en lo posible o, al menos, canalizar el debate judicial y, al mismo tiempo, dotar de seguridad jurídica y garantía de constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad, tanto a los poderes públicos investidos de potestades normativas o ejecutivas, como a los ciudadanos destinatarios de las normas o actuaciones que de las mismas se deriven.

Se trata de un control preventivo que puede calificarse luego, por razón de su objeto, por lo que podrá hablarse de un control preventivo *de constitucionalidad*, *de estatutoriedad*, *de legalidad* o, en último término, *de racionalidad*.

Conviene aclarar, no obstante, por lo que se refiere específicamente al *control preventivo de constitucionalidad*, que esta expresión no alude a ninguna propuesta de reinstaurar el suprimido *recurso previo de inconstitucionalidad* para reubicarlo en el Tribunal Constitucional o en los Altos Organismos Consultivos -esto último, además, no podría hacerse sin una reforma de la Constitución-, pues, probablemente, existían razones de peso para su eliminación, sino que tan sólo pretendemos aludir a la imprescindible necesidad que, en nuestro criterio, existe, por un lado, de *no relegar la defensa constitucional al momento trascendente del posterior fallo del Tribunal Constitucional*, y, por otro, de *anticipar la tensión de constitucionalidad a la fase previa de elaboración de las normas jurídicas y de aplicación precontenciosa del Derecho*,

precisamente para precaver, evitar en lo posible o, al menos, canalizar el debate procesal constitucional.

Pero la idea de cifrar en el más amplio *control preventivo de juridicidad* la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos permite que los mismos no sólo cumplan esas funciones de anticipación tensional y aplicación precontenciosa del Derecho en materia de constitucionalidad, sino también en materia de estatutoriedad, de legalidad ordinaria y de la mera racionalidad, y que, al mismo tiempo, puedan dotar de seguridad jurídica y garantía de objetividad en todos esos niveles, tanto a los poderes públicos investidos de potestades normativas o ejecutivas, como a los ciudadanos destinatarios de las normas o actuaciones que de las mismas se deriven.

Esta es la función de *auctoritas* que, a mi entender, caracteriza, explica y justifica la necesidad y la actual posición institucional de los Altos Organismos Consultivos en el Estado de las Autonomías como instancias jurídicas de refuerzo y apoyo a todos los poderes públicos y a los ciudadanos.

En este sentido, los Altos Organismos Consultivos se comportan en el Estado, en el sentido de esquema institucional de los poderes públicos, como un *poter preventivo o cautelar*, en cuanto que, si bien no les compete *proveer*, esto es, conocer y resolver directamente los asuntos, como es propio de los órganos *activos*<sup>14</sup>, que son quienes los someten a consulta, sí les compete conocerlos para *prever, advertir, prevenir* y *precaver* -esto último no en su sentido activo, sino en el meramente consultivo de aconsejar medidas para precaver- las posibles consecuencias jurídicas, y, en su caso, judiciales, de los mismos.

## **2. LA LEGITIMACIÓN DE EJERCICIO DEL PODER: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO *PODER LEGITIMANTE*.**

Cobra así sentido nuestro preliminar *excursus* sobre la legitimación del poder, la función de contrapeso del mismo que incumbe a la autoridad y la relación de esa función con la interdicción constitucional de la arbitrariedad.

Los Altos Organismos Consultivos son depositarios de esa función de autoridad. Conviene insistir en esto porque uno de los legados históricos que ha constituido la cultura jurídica de Occidente es, precisamente, la idea, con la que comenzábamos nuestra intervención, de que el poder socialmente consentido y establecido (*potestas*) resulta despótico e intolerable a no ser que resulte moderado y ajustado a criterios de racionalidad formulados por un saber socialmente reconocido (*auctoritas*).

---

<sup>14</sup>No empleamos la conocida expresión *Administración activa*, ya que pensamos que también los Parlamentos pueden residenciar consultas ante los Altos Organismos Consultivos, y, además, éstos tienen, como luego veremos, también funciones respecto a los Tribunales.

En otro lugar , hemos examinado con detenimiento la génesis y compleja evolución histórica de esta fundamental idea, que tiene su origen en Derecho Romano pero que, modulada a través de la polémica *de libero arbitrio*, se consolida en el Derecho intermedio y llega a la Filosofía Jurídica moderna y contemporánea, de donde la toma el artículo 9.3 de nuestra Constitución, al proclamar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Así pues, los poderes públicos, todos ellos, es decir, tanto el Ejecutivo, como también el Legislativo y el mismo Poder Judicial, si no quieren degenerar en las formas corruptas de la tiranía, precisan la legitimación íntima de la razón, ya que ninguna legalidad, en cuanto mera imposición de la voluntad, resulta soportable sin el fundamento de la legitimidad que sólo la razón puede proporcionar.

De ahí la crucial función constitucional de los órganos de *auctoritas*, como son los Altos Organismos Consultivos, ya que les corresponde, nada menos, que la legitimación de los poderes públicos en cuanto que, mediante sus dictámenes, ejercen una auténtica *auctoritatis interpositio*, una racionalización de la voluntad del poder y un ajustamiento de la misma a los límites del Derecho y la Razón y, por consiguiente, aportan a la legalidad la imprescindible legitimidad de la razón o refuerzan y avalan con el prestigio de su alta cualificación, independencia y objetividad, la racionalidad que ya tuviese la medida correspondiente.

De ahí que podamos afirmar que los Altos Organismos Consultivos integran lo que pudiéramos denominar expresivamente el *poder legitimante* del Estado, aun a riesgo de incurrir en cierta impropiedad, ya que, por esencia, no constituyen *poderes* en el sentido de *potestates*, sino, como venimos repitiendo, de *auctoritates*.

### **3. LAS FUNCIONES DE REFUERZO A LOS PODERES PÚBLICOS Y DE GARANTÍA A LOS CIUDADANOS: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO PODER GARANTIZADOR.**

Desde esta perspectiva, los Altos Organismos Consultivos representan, como antes señalábamos, una instancia imprescindible de *legitimación de ejercicio* para el poder. En efecto, conviene insistir en que los poderes públicos en una democracia resultan investidos de la necesaria *legitimación de origen*, que los enlaza con la voluntad soberana del pueblo, manifestada en elecciones libres y plurales de las que emanan, directamente, los parlamentos representativos e, indirectamente, a través del mecanismo de la confianza parlamentaria, los respectivos Gobiernos. Pero, tanto las decisiones del Ejecutivo como las del Legislativo, legítimos en su origen, deben reforzarse, en su ejercicio diario, en cada acto administrativo o normativo, con la fuerza de la razón (*imperio rationis*), especialmente de la racionalidad dimanante del propio imperio de la Constitución y del resto del Ordenamiento Jurídico, pues, de lo contrario, no podrán esgrimir en su apoyo otro fundamento que la razón de la fuerza (*ratione imperii*).

En cuanto al Poder Judicial, destinado institucionalmente a ser mera expresión de la Ley, precisa también de la racionalidad mediante la imprescindible motivación y

fundamentación -remarquemos que, obviamente, no son conceptos similares- de todas sus decisiones en sólidos fundamentos de Derecho, también de Derecho Constitucional, sin los cuales sus opiniones (*sententiae*) no resultarían decisiones autorizadas, sino meras imposiciones arbitrarias, y, en este ámbito, cuentan con el apoyo y refuerzo de los Altos Organismos Consultivos que hayan intervenido en la fase precontenciosa.

Desde todas estas perspectivas, la función de los Altos Organismos Consultivos se traduce en una enérgica garantía jurídica para los ciudadanos ya que se asegura a los mismos la racionalidad y ajuste a Derecho de las actuaciones de los poderes públicos que les afecten. Esta es la razón por la que la jurisprudencia ha venido reiterando la esencialidad de los trámites de consulta y por la que la doctrina moderna incluso postula la ampliación de las funciones de estos Altos Organismos Consultivos para que asuman funciones directamente relacionadas con la ciudadanía, por ejemplo, en materia de resolución de recursos en vía administrativa o de composición extrajudicial de intereses.

Por tanto, podemos afirmar que los Altos Organismos Consultivos realizan una función tan destacada de refuerzo de los distintos poderes públicos, de garantía de los ciudadanos y de defensa, no sólo del principio de legalidad, sino también del bloque de la constitucionalidad, y, en último extremo, de la racionalidad, que se imbrican de una forma decisiva en la estructura del Estado de Derecho y de Razón querido por la Constitución.

Si esto es así con carácter general, mucho más aún se aprecia en el caso de los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas, pues ostentan una posición institucional de profunda implicación en el Estado de Derecho en el ámbito de sus respectivas Comunidades, donde sus funciones suponen un apoyo y refuerzo a todos los poderes públicos actuantes en las mismas, y, desde su ámbito, se proyectan también hacia el apoyo y refuerzo de otros poderes constitucionales del Estado y, por supuesto, conforman una trascendente garantía para los ciudadanos y, en definitiva, una enérgica defensa de la propia Constitución.

Merece que nos detengamos brevemente en esta inserción institucional en lo que será la última parte de nuestro análisis.

#### **IV. FUNCIONES DE REFUERZO AL PODER LEGISLATIVO.**

Los Altos Organismos Consultivos refuerzan las funciones normativas y fiscalizadoras de los Parlamentos.

##### **1. Apoyo a la función legislativa.**

Estos Altos Organismos Consultivos *suplen con su elevada cualificación técnica la posible impericia jurídica de los parlamentarios* evitando con sus dictámenes fundados en Derecho inútiles discusiones sobre aspectos meramente técnico-jurídicos, contribuyendo así a que los debates de las Cámaras se centren en los aspectos sustantivos de las grandes decisiones políticas y sociales inherentes a la labor legislativa.

Por otra parte, la intervención de los Altos Organismos Consultivos en los Proyectos y Proposiciones de Ley supone un especial *cuidado por los aspectos de técnica legislativa y calidad de las leyes*, frecuentemente descuidados por el legislador y, en suma, suponen lo que podemos denominar un cierto *control de calidad* de los productos legislativos que, al no ser vinculante, respeta siempre la última decisión de los Parlamentos sobre el estilo y técnica legislativa.

De otra parte, los Altos Organismos Consultivos asumen el *control de estatutoriedad* de los Proyectos legislativos correspondientes, lo que supone, desde luego, un control preventivo de su constitucionalidad, ya que los Estatutos de Autonomía son normas incluidas en el denominado *bloque de la constitucionalidad* que no pueden ser interpretados con independencia del mismo.

Esta última función es relevante ya que, si bien el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción privativa para enjuiciar el ajuste o no a la Constitución de los Estatutos de Autonomía y de todas las leyes autonómicas, el control de estatutoriedad de éstas últimas sólo le corresponde de una manera indirecta o refleja en cuanto que incluidas en el bloque de la constitucionalidad.

Por ello, los Altos Organismos Consultivos completan esta función del Tribunal Constitucional mediante un *control preventivo*, que es *directo de estatutoriedad e indirecto de constitucionalidad*. De esta suerte, lo que en el Tribunal Constitucional es una función indirecta (el control de estatutoriedad de las leyes autonómicas), ya que se realiza en el marco del bloque de la constitucionalidad, es una función directa en los Altos Organismos Consultivos, y lo que en aquél Tribunal es una función directa (el control de constitucionalidad de dichas leyes autonómicas), ya que se realiza directamente sobre la Constitución, es una función indirecta en los Altos Organismos Consultivos, ya que se realiza en el marco del bloque de la constitucionalidad. Y todo ello, siempre con un absoluto respeto por, y sin perjuicio de, la jurisdicción exclusiva del Tribunal Constitucional, pues el control ejercitado por los Altos Organismos Consultivos es tan sólo preventivo y queda siempre sujeto a las eventuales interpretaciones correctivas que el Tribunal Constitucional pueda adoptar en el ejercicio de sus funciones de control de constitucionalidad *a posteriori*.

Estas funciones, como ha sugerido Tomás Font, insertan a los Altos Organismos Consultivos en el procedimiento legislativo como una especie de *Tribunales Preventivos de Garantías Estatutarias*. De ahí la conveniencia de que estos Organismos tengan relevancia estatutaria.

## **2. Apoyo a la función fiscalizadora y de control del Ejecutivo.**

Los dictámenes emitidos por los Altos Organismos Consultivos en materia de Proyectos de Ley aportan al Parlamento elementos adicionales para un control indirecto del Gobierno a través de las censuras que de los mismos puedan deducirse respecto al contenido de la iniciativa legislativa de que se trate y que no hayan sido solventadas razonablemente por el Ejecutivo antes de remitir el Proyecto definitivo a la Cámara.

Esta última precisión es importante para evitar inútiles debates parlamentarios sobre la base de lo dictaminado por los Altos Organismos Consultivos. En efecto, los dictámenes de estos Organismos versan sobre los anteproyectos o proyectos inicialmente aprobados por el Gobierno antes de su remisión al Parlamento, y no sobre los que el Ejecutivo definitivamente apruebe y remita al Parlamento tras introducir en ellos las correcciones o modificaciones que tenga por conveniente a la vista, en su caso, de lo dictaminado por el Alto Organismo Consultivo. De ahí que los eventuales debates que susciten estos dictámenes deberían ceñirse, en rigor, a aquellos aspectos que, señalados o censurados por el Alto Organismo Consultivo, no hubieran sido tenidos en cuenta por el Ejecutivo en el Proyecto definitivamente aprobado y remitido a la Cámara.

Desde esta perspectiva, pues, los dictámenes incentivan, pero también canalizan y moderan, la discusión parlamentaria e ilustran los debates sobre los aspectos técnicos de los Proyectos y las razones del Ejecutivo para mantenerlos.

## **V. FUNCIONES DE REFUERZO AL PODER JUDICIAL.**

El principio constitucional de unidad jurisdiccional (arts. 117.5 y 152.1 CE) convierte al Poder Judicial en único para todo el ámbito estatal. Además, los Tribunales son los encargados de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE). De ahí que los Altos Organismos Consultivos, cuyos dictámenes versen sobre aspectos de legalidad del ejercicio en el ámbito autonómico de la potestad reglamentaria o de la actuación administrativa, se conviertan en unos colaboradores cualificados, y de primer orden, con las funciones de control que competen a los Tribunales sobre esos aspectos.

### **1. Funciones de prognosis judicial, ilustración y prevención de litigios.**

Los Altos Organismos Consultivos realizan una labor de prognosis judicial ya que los dictámenes consultivos no son sino prefiguraciones de lo que un órgano judicial sentenciaría si el asunto consultado deviniera contencioso.

Esta íntima unidad entre lo consultivo y lo contencioso, sobre la que tanto insistía Santi Romano, a la sazón Presidente del Consejo de Estado italiano, supone una realidad orgánica en los países de régimen administrativo con jurisdicción retenida o delegada en los Consejos de Estado, como Francia, Italia, Bélgica o Luxemburgo, donde los supremos órganos consultivos son también los supremos órganos contenciosos.

En los sistemas, como el nuestro, donde las funciones consultivas se han escindido de las contenciosas, los dictámenes consultivos no cuentan con el refuerzo orgánico que hace suponer que el órgano que emite su parecer en vía consultiva, al ser precisamente el mismo que ha de fallar los asuntos en vía contenciosa, mantendrá en el momento contencioso una coherencia con sus propios criterios consultivos.

Sin embargo, esto supone una aporía de imposible solución ya que, si se opta por el modelo de jurisdicción contencioso-administrativa plenamente judicializada, no puede mantenerse la unidad entre lo consultivo y lo contencioso, y, por el contrario, si se mantiene dicha unidad, no es posible optar por un modelo organizativo de jurisdicción contencioso-administrativa plenamente judicializada.

Por último, es muy dudoso cuál vaya a ser el futuro del modelo denominado “continental” de vinculación entre lo consultivo y lo contencioso, ya que una reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acaba de considerarlo contrario al derecho fundamental a disponer de un juez imparcial.

Se trata de la Sentencia *Procola* de 28 de septiembre de 1995 cuyo original en francés me ha sido amablemente facilitado por el Excmo. Sr. D. Iñigo Cavero Lataillade, Presidente del Consejo de Estado, a quien agradezco esta información. En ese caso, la Asociación luxemburguesa de productores lácteos *Procola* impugnaba un *arrêt* del Consejo de Estado luxemburgués, órgano de jurisdicción contencioso-administrativa retenida e investido también de funciones consultivas, alegando, entre otras cosas, que no se trataba de un órgano objetivamente imparcial en cuanto que había intervenido en el asunto previamente emitiendo un *avis* consultivo. El TEDH estima que ha existido una violación del art. 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que asegura el derecho de toda persona a que su causa sea conocida por un Tribunal independiente e imparcial, ya que:

*“La Cour constate qu' il y a eu confusion, dans le chef de quatre conseillers d'Etat, de fonctions consultatives et de fonctions juridictionnelles. Dans le cadre d'une institution telle que le Conseil d'Etat luxembourgeois, le seul fait que certaines personnes exercent successivement, à propos des mêmes décisions, les deux types de fonctions est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de la dite institution. En l'espèce, Procola a pu légitimement craindre que les membres du comité du contentieux ne se sentissent liés par l'avis donné précédemment. Ce simple doute, aussi peu justifié soit-il, suffit à altérer l'impartialité du tribunal en question, ce qui dispense la Cour d'examiner les autres aspects du grief. Partant, il y a eu violation de l'article 6.1.”*

Por tanto, nuestro sistema jurídico de lo contencioso-administrativo plenamente judicializado con separación entre lo consultivo y lo contencioso, tantas veces criticado, resulta ser plenamente acorde a las exigencias de los derechos humanos tal y como las interpreta el Tribunal Europeo de Estrasburgo.

Nuestro sistema jurídico consiste, en efecto, en un eventual control de legalidad, ejercitado *a priori*, a título de función consultiva preventiva, por los Altos Organismos Consultivos, seguido, en su caso, de uno judicial *a posteriori*, es decir, revisor de lo previamente actuado por la Administración.

Pero lo que ahora nos interesa es que, cualquiera que sea el modelo de régimen administrativo adoptado, los dictámenes consultivos cumplen una función de pronóstico judicial que se traduce en un importante apoyo y refuerzo para las funciones jurisdiccionales no sólo porque los dictámenes suponen una aproximación técnica de suma importancia para centrar, en su caso, los problemas litigiosos y el *thema decidendi*, sino también por la trascendencia que tienen en orden a prevenir y evitar litigios innecesarios.

## **2. La función de garantía previa o complementaria.**

Otro de los apoyos prestados por los Altos Organismos Consultivos al Poder Judicial consiste en que los mismos actúan en vía administrativa una importante *función garantista* para con los ciudadanos implicados en procesos judiciales que la jurisprudencia tradicionalmente ha venido exigiendo con rigor, consciente de su trascendencia para la prevención, eliminación y, en su caso, facilitación de los procesos.

Esta línea, extraordinariamente potenciada por la jurisprudencia preconstitucional subsiguiente a las grandes leyes administrativas de los años 50 y 60, sufrió alguna inflexión tras la entrada en vigor de la Constitución y el advenimiento de las Comunidades Autónomas, ya que algunas sentencias comenzaron a relativizar la importancia de los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos y, en concreto, del Consejo de Estado, suscitando dudas, por un lado, sobre la preceptividad de su intervención en los procedimientos autonómicos, especialmente en materia de potestad reglamentaria, y, por otro, sobre la posibilidad de subsanar el defecto procedimental consistente en la omisión de los mismos mediante una sustitución por el propio Tribunal de las funciones garantistas encomendadas a los Altos Organismos Consultivos.

Tras la STC 204/92, esta jurisprudencia pusilánime debe considerarse superada, si bien será preciso reconstruirla y para ello no sólo es precisa la colaboración del Poder Judicial, sino también la de los Altos Organismos Consultivos a través de una creciente calidad y rigor en sus dictámenes.

En efecto, la crucial Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1996 (Aranzadi, 4923) requiere definitivamente dictamen de un Alto Organismo Consultivo, no sólo para los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales elaborados por la Comunidades Autónomas, sino *también para los reglamentos ejecutivos dictados por dichas Comunidades en ejecución de una Ley de la propia Comunidad Autónoma*, y lo hace tras un exhaustivo análisis de la evolución jurisprudencial y en términos tales que no dejan lugar a dudas <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>Como, por otro lado, ya había hecho la propia STC 204/92 referente, no lo olvidemos, precisamente a la preceptividad de dictamen en caso de Reglamentos autonómicos y en la que se rechaza todo intento de eliminar la intervención preceptiva del Alto Organismo Consultivo correspondiente sobre la base de distinguir entre ejecución reglamentaria y

### **3. Funciones de apoyo al control de la discrecionalidad administrativa.**

Como es bien sabido, una de las competencias tradicionales de los Altos Organismos Consultivos era el control preventivo de los actos políticos y discrecionales del Gobierno que estaban exceptuados de revisión judicial contencioso-administrativa. El sentido de la intervención de autoridad en estos casos era revestir a tales actos de la precisa racionalidad sin la que, simplemente, serían arbitrarios, con el correspondiente deterioro en la legitimación de ejercicio del poder Ejecutivo.

La jurisdicción contencioso-administrativa ha ido avanzando paulatinamente hacia un cada vez más riguroso control de la discrecionalidad -incluso se ha hablado de un *imperialismo jurisdiccional*- por el que ha ido sometiendo a un cerco cada vez más estrecho al núcleo de actuaciones judicialmente irrevisables, hasta prácticamente reducirlo a la nada.

La polémica sobre la *discrecionalidad técnica*, el *poder de sustitución* de la jurisdicción contencioso-administrativa, la reducción progresiva de la excepción de *acto político* y la revisabilidad incluso de los actos de clasificación o desclasificación de secretos oficiales, constituyen los últimos capítulos de este progresivo control integral de la actuación del Poder Ejecutivo por el Judicial.

Pues bien, en esta tendencia, los órganos judiciales pueden contar con un inestimable apoyo y refuerzo por parte de los Altos Organismos Consultivos en orden a delimitar los principales conceptos jurídicos indeterminados, definir los límites de los poderes implicados, presentar los intereses públicos y privados afectados, y hacerlo con la objetividad e independencia que les caracteriza, que resulta tanto más necesaria en una cuestión tan sutil y controvertida, donde es, por tanto, imprescindible el criterio de *auctoritas*.

## **VI. FUNCIONES DE REFUERZO DEL PODER EJECUTIVO (GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN).**

Siendo trascendentes, y mucho, las funciones de apoyo a los Poderes Legislativo y Judicial que hemos examinado, es claro, que las principales misiones tradicionales de los Altos Organismos Consultivos se han centrado en el refuerzo del Poder Ejecutivo. Aquí englobamos las funciones de apoyo al Gobierno y a la Administración Pública ya que el refuerzo que los Altos Organismos Consultivos prestan al Gobierno se proyecta sobre sus funciones normativas y ejecutivas, así como sobre las propiamente gubernativas y de dirección de la Administración, pero también beneficia a esta misma Administración amabilizando y garantizando el ajuste a Derecho de su funcionamiento.

---

desarrollo normativo, distinción que el Tribunal Constitucional rechaza expresamente a tales efectos.

## 1. Funciones de refuerzo al gobierno en el ejercicio de sus potestades normativas.

El Gobierno tiene constitucionalmente reconocida la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE.) que ejercita mediante la aprobación definitiva y remisión a las Cámaras de *Proyectos de Ley*. Esta potestad aparece recogida por igual en los distintos Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en esta materia existen algunas diferencias entre la posición del Gobierno central y los autonómicos, ya que el primero debe ajustar la elaboración de los correspondientes Anteproyectos de Ley a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958<sup>16</sup> en lo referente al procedimiento especial para la elaboración de disposiciones generales<sup>17</sup>, que no prevé la intervención del Consejo de Estado, mientras que los Gobiernos de algunas Comunidades Autónomas han previsto en sus respectivas Leyes la intervención de sus respectivos Altos Organismos Consultivos para dictaminar tales Anteproyectos. Así ocurre, con distintos matices, en Canarias, Cataluña, La Rioja o Andalucía<sup>18</sup>.

Esta es una de las novedades más llamativas del panorama actual de los Altos Organismos Consultivos, ya que el Consejo de Estado ha perdido en su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, la competencia que le confería la de 25 de noviembre de 1944 para dictaminar los Proyectos de Ley que el Gobierno estimase conveniente remitirle (art. 16.1), mientras que dicha competencia ha renacido en sus homólogos de varias Comunidades Autónomas.

Como decíamos antes, en esta materia, el Alto Organismo Consultivo ejercita la función de control preventivo de constitucionalidad en cuanto vela por la observancia de la Constitución y resto del bloque de la constitucionalidad, y se comporta también como un *Tribunal preventivo de Garantías Estatutarias* en cuanto que vela también por la observancia del respectivo Estatuto de Autonomía, esto es, en cuanto que ejerce un control preventivo de estatutoriedad.

Pero la función consultiva no se limita a los Proyectos o Anteproyectos de Ley, ya que comprende también los *Proyectos de Decretos Legislativos* que los Gobiernos

---

<sup>16</sup>Expresamente dejada en vigor e por la actual Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (cfr. su Disposición Derogatoria 2 b).

<sup>17</sup>Arts. 129 a 132 LPA.

<sup>18</sup>En Andalucía es preceptivo el dictamen de los Anteproyectos de Ley (art. 16.2 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre), mientras que en Cataluña ( art. 8 de la Ley 1/85, de 25 de febrero) y en La Rioja (art. 98.1 a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, redactado por Ley 10/1995, de 29 de diciembre) el Consejo Consultivo dictamina sobre la estatutoriedad de todos los Proyectos y Proposiciones de Ley, siempre que, facultativamente, se los remita el Gobierno o el Parlamento. En Canarias el dictamen es preceptivo pero sólo alcanza a los Anteproyectos señalados en el art. 10.3 de la Ley 4/84, de 6 de julio.

elaboren por delegación de los Parlamentos. En estos casos, los Altos Organismos Consultivos velan por el ajuste de la labor legislativa del Gobierno a las bases y principios señalados por los Parlamentos y, en este sentido, su dictamen supone, no sólo una garantía -para los ciudadanos y el propio Gobierno- del acierto y regularidad de estos productos normativos, sino también una vía de control de la legalidad de los mismos contra el vicio de normación excesiva o extralimitada (*ultra vires*) con respecto a la delegación parlamentaria. Estos dictámenes pueden así constituir una de esas *fórmulas adicionales de control* a que alude el art. 82.6 CE. y, en todo caso, suponen un indudable refuerzo de las funciones del propio Parlamento y de los Tribunales en esta materia.

En cuanto a los *Reglamentos*, la función consultiva de estos Altos Organismos asegura al Gobierno la primacía de la Constitución, la observancia del Estatuto de Autonomía y del principio de legalidad en el ejercicio de su potestad reglamentaria, que debe siempre acomodarse a la Constitución y las Leyes (art. 97 CE.). Además, introduce un importante factor de racionalidad en la elaboración de estas normas reaccionando contra la insensata vanalización de la introducción de disposiciones generales de rango reglamentario en el Ordenamiento Jurídico ello, no sólo respecto a la supervisión de los aspectos meramente formales de los textos normativos, tales como los de regularidad del procedimiento de elaboración, la técnica legislativa o la mera redacción gramatical, sino también los de fondo, para valorar la legalidad, estatutoriedad y constitucionalidad de los preceptos proyectados. En todo caso, los dictámenes sobre reglamentos facilitan al Gobierno una visión general sobre el ejercicio de su potestad reglamentaria y su función de coordinación de la labor normativa de los distintos Departamentos o Consejerías.

## **2. Refuerzo a las funciones ejecutivas y directivas del gobierno.**

El art. 97 CE, y con él otros homólogos de los Estatutos de Autonomía y de las Leyes institucionales de las Comunidades Autónomas, atribuyen al Gobierno no sólo la potestad reglamentaria sino también la dirección de la política y de la Administración Pública, así como el ejercicio de la función ejecutiva, todo ello de conformidad con la Constitución y las Leyes.

Pues bien, los Altos Organismos Consultivos garantizan el ajuste a la Constitución, a los respectivos Estatutos de Autonomía y a la legalidad ordinaria de toda la actuación ejecutiva del Gobierno. En este sentido, sus dictámenes se comportan como una especie de *advertencia de ilegalidad* que se brinda al Gobierno como una opinión autorizada, objetiva y rigurosamente independiente, para evitarle censuras y problemas posteriores ante una eventual revisión jurisdiccional, el control parlamentario o el de la opinión pública.

Ahora bien, la función consultiva de estos Altos Organismos, no sólo *blinda al Gobierno* frente a esos eventuales controles, organizados o inorganizados, establecidos por la ciudadanía u otros poderes públicos, sino que también refuerza su papel de *dirección y control de la Administración Pública*. En este sentido, los Altos Organismos

Consultivos prestan al Gobierno un magnífico apoyo para el *control y moderación de la burocracia* según el antiguo modelo de dominar a unos técnicos por medio de otros y para imponer en la Administración los principios constitucionales de objetividad, eficacia y coordinación (art. 103.1 CE.) en contra del surgimiento de ancestrales vicios, como son las *culturas* administrativas sectoriales, el corporativismo funcionarial o la tecnocracia.

De ahí, a mi juicio, la importancia que tiene el dotar a estos Altos Organismos de una amplitud de criterio para que, no sólo se ciñan a los aspectos estrictamente jurídicos, sino que, empleando, en beneficio de todos los poderes públicos y de la ciudadanía, el cúmulo de saberes y experiencias de Estado y Autonómicas que suelen atesorar sus componentes, puedan éstos verter en sus dictámenes, mociones y memorias, siempre con la precisa moderación y auto constricción (*self-restraint*) impuesta por la esencial virtud de la prudencia, juicios de oportunidad o conveniencia y criterios de Ciencia de la Administración para la mejora de la actuación del Poder Ejecutivo en la senda prevista por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes.

### **3. Funciones de refuerzo y apoyo a la Administración Pública.**

Los Altos Organismos Consultivos se presentan ante la Administración Pública ejerciendo, en la terminología italiana de Sandulli, una *función pública neutral*, esto es, representando el interés de la legalidad, por encima de cualesquiera otros condicionantes políticos, económicos o sociales que pudieran oscurecerlo en el procedimiento o en el actuar administrativos.

Los dictámenes recuerdan enérgicamente a la Administración que su labor ejecutiva debe siempre realizarse “*con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho*”, tal y como establece el art. 103.1 CE., circunstancia que, por más que sea unánimemente compartida desde el punto de vista teórico en las democracias occidentales, no deja de olvidarse con no menos frecuencia en el actuar cotidiano, donde la Administración debe adoptar decisiones valorando una multitud de aspectos, intereses y perspectivas.

Desde luego, como han demostrado los teóricos de la Ciencia de la Administración, la decisión administrativa es fruto de un cúmulo o *pool* de racionalidades de diverso tipo ya que el acierto depende muchas veces de condicionantes, no sólo jurídicos, sino también económicos, políticos o sociales de muy diversa naturaleza, procedencia e intensidad. La razón estriba en que toda decisión versa siempre sobre un sistema previo en el que la realidad está organizada y que se pretende transformar, y todo sistema es fruto de estructuras muy diversas, no sólo jurídicas. El arte de gobernar es, pues, complejo. Pues bien, la función de los Altos Organismos Consultivos consiste precisamente en aportar a la decisión el *momento de la legalidad*, la reflexión jurídica sobre lo legal, sobre lo ajustado a Derecho, el juicio de constitucionalidad, de estatutoriedad o de mera legalidad. En suma, consiste en *presentar y representar ante la Administración el interés de la ley*, de esa ley a la que la Administración está constitucionalmente vinculada en forma plena. Función *neutral*, sí,

en cuanto que procede de organismos objetivos e independientes, y en cuanto que no representa otro interés espurio sino el único y simple interés de la ley, pero no función *neutra*, ya que supone siempre para la Administración Pública una advertencia, un recordatorio, una constatación de su carácter vicarial (*ancilla legis*), de su vinculación esencial y plena al Derecho.

Desde el otro lado de la relación jurídico administrativa, esto es, desde la perspectiva de los ciudadanos, ese mismo papel institucional supone que los Altos Organismos Consultivos operan como una trascendental garantía. La jurisprudencia preconstitucional recaída sobre las grandes Leyes administrativas de los años cincuenta y sesenta <sup>19</sup> que preveían la intervención del Consejo de Estado en diversos procedimientos de grave trascendencia para los administrados (revisión de oficio de actos administrativos declarativos de derechos, modificación de contratos administrativos, responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, etc.) destacó con énfasis la *función de garantía para los ciudadanos* que representa la inserción de los dictámenes consultivos de dicho Consejo en los expresados procedimientos, por lo que su ausencia se sancionaba con la nulidad de la resolución administrativa correspondiente de suerte que el expediente debía retrotraerse al momento en que debió solicitarse el dictamen omitido.

Esta función de garantía quedó un tanto oscurecida en la jurisprudencia postconstitucional debido a un cierto exceso judicialista, alentado, no hay que olvidarlo, por un sector doctrinal, que condujo a entender que el momento jurisdiccional, suprema expresión de la tutela judicial efectiva garantizada por la Constitución, era la única y verdadera garantía de los ciudadanos, la cual no podía ser suplida por ninguna intervención consultiva previa, por autorizada que fuere, y cuya ausencia podía ser perfectamente sustituida por la judicial.

Sabidas son las penosas consecuencias a que ha conducido esta inicial postura jurisprudencial que ya ha comenzado a variar, hasta el punto de que me atrevo a vaticinar que pronto terminará por ser completamente revisada, como ya ha ocurrido en materia de elaboración de reglamentos. En efecto, la inflación de asuntos contencioso-administrativos que agobia a nuestros órganos judiciales hasta situarlos en una posición cercana al colapso, unida a la carestía de los litigios contra la Administración y a la supresión de los recursos administrativos, han colocado a los ciudadanos en una posición, quizá más judicialmente tutelada que nunca, pero que tampoco nunca había estado más desprovista de las cómodas, rápidas y baratas garantías previas que los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos suponen.

La constatación de esta evidencia es tal que la doctrina que antes tanto vanalizó la función consultiva, creyendo así exaltar la judicial, ahora no sólo aboga por la

---

<sup>19</sup>Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956, Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965.

restauración del viejo prestigio de los Altos Organismos Consultivos, sino que postula que los mismos se conviertan en campo de experimentación abierto al acogimiento de nuevas garantías para los ciudadanos.

Así se sugiere atribuir a estos Altos Organismos Consultivos *funciones pre o parajudiciales de composición voluntaria de intereses entre la Administración y ciudadanos*, o en *vías alternativas al contencioso administrativo para la resolución verdaderamente independiente de los recursos administrativos* o de conflictos de intereses. Y, por supuesto, se vuelve a postular un reforzamiento de la garantía que supone la inserción de sus dictámenes en los tradicionales procedimientos de *revisión de oficio* de actos administrativos, *responsabilidad patrimonial* y *contratación administrativa*, aspecto éste último donde parece unánime la crítica contra la arbitraria fijación de un elevadísimo límite a las cuantías que determinan la preceptividad de los dictámenes, que está ocasionando una indeseable reducción de las garantías de los contratistas públicos.

Pero, no sólo son la función neutral de defensa del interés de la legalidad y la función de garantía para los ciudadanos las que explican la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos para el refuerzo de la Administración Pública, pues también hay que aludir a una constatación de sociología jurídica cual es la de que estos Organismos operan para con la Administración Pública, en términos zubirianos, como “*recurso*” y como “*instancia*”.

Lo primero porque su presencia sirve para residenciar ante los mismos todos aquellos *asuntos arduos* a que se refería nuestra legislación histórica y que son, en verdad, incómodos para la Administración que, de esta forma, se desembaraza de ellos remitiéndolos al dictamen de un Alto Organismo Consultivo independiente que asume, en definitiva, la responsabilidad de su enfoque o resolución definitivos.

Lo segundo porque los dictámenes de estos Altos Organismos Consultivos, al estar trascendidos de *auctoritas*, estar compuestos por juristas de amplio e indiscutido prestigio, saber y experiencia, y estar adornados, además, con un estatuto de independencia orgánica y funcional que garantiza su imparcialidad y objetividad, imponen, literalmente, respeto a la Administración, y suponen censuras, establecimiento de directrices o formulación de criterios que no pueden ser obviados por los gestores públicos sin quedar, *eo ipso*, desautorizados, y ello aunque los dictámenes que los contengan no sean ni vinculantes ni preceptivos..

Se aprecia, pues, también en el caso de la Administración Pública, una función de legitimación de la actuación administrativa a la que, en cuanto que potestad pública, los Altos Organismos Consultivos apoyan con el prestigio de su autoridad o desautorizan con el razonado peso de sus censuras.

Ahora puede comprenderse, pues, en profundidad por qué los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos pueden servir de motivación a los actos administrativos y porqué es preciso motivar expresamente los actos que se separen de sus criterios (art. 54.1. c) de la Ley 30/92).

## VII. FUNCIONES DE REFUERZO Y APOYO A OTROS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES.

Finalmente, los Altos Organismos Consultivos prestan su apoyo y refuerzo también a otros órganos constitucionales, como es el caso del propio Consejo de Estado y del Tribunal Constitucional.

### 1. Consejo de Estado.

La creación de Altos Organismos Consultivos en varias Comunidades Autónomas, especialmente a raíz de la STC 204/92, ha provocado una abundante bibliografía, de muy desigual calidad, centrada en un problema, por el que confieso no sentirme apasionado, cual es el de la homologabilidad o no de estos Organismos con el Consejo de Estado.

El precitado fallo constitucional ha dejado bien claro que las Comunidades Autónomas, en uso de sus potestades privativas de autoorganización, pueden perfectamente crear Altos Organismos Consultivos que, dotados de las mismas garantías de objetividad e independencia de criterio que el Consejo de Estado, sustituyan a éste en sus funciones en aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias, en el bien entendido de que, allí donde tales Organismos no existan o no sean creados, o en la medida que sus competencias no alcancen a las actualmente atribuidas por la legislación vigente al Consejo de Estado, continuará siendo preceptivo acudir a los dictámenes de éste último, en los mismos términos que establezcan las correspondientes disposiciones, ya que el Consejo de Estado, pese a que el art. 107 CE. lo configura como órgano asesor del Gobierno, en realidad, está diseñado por el constituyente al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución instaura, esto es, comprendiendo también a las Comunidades Autónomas.

A la luz de esta impecable doctrina que, a un tiempo, ha resituado la posición institucional del Consejo de Estado, y preservado las potestades autoorganizadoras de las Comunidades Autónomas, junto con el mantenimiento generalizado de una garantía procedimental común, las Comunidades Autónomas se han alineado en diversas tendencias:

De una parte, nos encontramos con aquéllas Comunidades que han decidido no crear Altos Organismos Consultivos propios, si bien en este grupo habría que distinguir las que *aún* no los han creado, pero están estudiando hacerlo (Murcia, Navarra) o, al menos, no se oponen a la idea de crearlos (Castilla-León, Extremadura, Asturias, Cantabria); de aquellas que parecen haber decidido definitivamente no proceder a la creación de estos Organismos Consultivos (País Vasco, Madrid), e incluso estar dispuestas a afrontar los evidentes riesgos que conlleva la adopción de una interpretación muy restrictiva de los supuestos en que deba acudirse al Consejo de Estado (País Vasco).

Por otro lado, se encuentran las Comunidades que han creado estos Organismos, si bien aquí habría también que distinguir las que han optado por un modelo de *sustitución* de las funciones del Consejo de Estado (Canarias, Andalucía, Baleares, Castilla La Mancha, Galicia, Aragón, Cataluña) y las que permiten una *alternatividad* de suerte que, en los casos en que sea preceptivo el dictamen, los órganos facultados para recabarlos pueden acudir, bien al Consejo de Estado, bien al Alto Organismo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aunque en el bien entendido de que, efectuada la opción por uno de ambos Organismos, se hace con todas las consecuencias y en los términos de la legislación aplicable, por lo que luego no es posible reiterar el dictamen del otro sobre la misma materia (La Rioja).

Decía no sentirme apasionado por el *debate sobre la homologabilidad* o no de los Altos Organismos Consultivos con el Consejo de Estado ya que la literatura jurídica que sobre el mismo se ha vertido sólo ha servido, a mi juicio, para destacar, por una parte, que el Consejo de Estado está más potencialmente sujeto al control gubernamental de lo que podíamos pensar, y, por otro, para resaltar que su composición y funciones son fruto de una importante tradición histórica difícilmente importable por las Comunidades Autónomas, circunstancias ambas que le convierten en un Organismo ciertamente peculiar en la Historia y realidad de nuestras instituciones.

Si a esta constatación se une la de que los Altos Organismos Consultivos creados en las Comunidades Autónomas tienen, ciertamente, un *ídem* competencial con el Consejo de Estado (intervención en materia de revisión de oficio, responsabilidad patrimonial, contratación administrativa, etc.), pero también, en muchos casos, un significativo *plus* del que carece el Consejo de Estado (dictámenes sobre Proyectos y Proposiciones de Ley, por ejemplo), resulta que tampoco el Consejo de Estado es homologable a los Altos Organismos Consultivos Autonómicos.

Ambas consideraciones reconducen la pretendida problemática de la homologación a principios tales como el estatuto de independencia orgánica y funcional o la competencia técnica de los componentes de estos Organismos que, en los creados hasta ahora, parece irreprochable y no puede discutirse sin incurrir en apriorismos injustificables.

Expuesto así nuestro escepticismo sobre la fecundidad de esta polémica, más bien nos inclinamos a pensar que lo trascendente en este asunto, no es tanto la pretendida homologabilidad o no de estos Organismos con el Consejo de Estado, sino la virtualidad de aquéllos para implementar sus funciones con las de éste e incluso reforzar la posición institucional del mismo, pues, estando vocados unos y otro al servicio de las mismas finalidades, no pueden ser interpretados como antagonistas, sino como leales colaboradores.

En efecto, los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas tenderán en el ámbito de sus respectivos ordenamientos jurídicos, como el Consejo de Estado ha logrado en el ámbito jurídico estatal, a la creación, primero, y a la conservación y aplicación auténtica, como fieles custodios y depositarios, después, de un *corpus* uniforme y coherente de doctrina legal que se formula por los mismos Altos

Organismos Consultivos con la continuidad propia de sus funciones y que vincula, con la fuerza del precedente, a los gestores públicos, impidiendo la formación de *culturas* administrativas encapsuladas en los distintos departamentos o sectores gerenciales.

De esta manera, el Consejo de Estado dispondrá de valiosos elementos para el contraste de su propia doctrina legal, mientras que los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas podrán cotejar la propia con la de los demás y con la que establezca el Consejo de Estado. De esta convergencia y contraste de doctrinas sólo puede advenir un reforzamiento de las mutuas posiciones institucionales y un evidente enriquecimiento de la doctrina legal sobre el bloque de la constitucionalidad, la legalidad y la racionalidad de todos los poderes públicos actuantes en el Estado de las Autonomías.

Por otro lado, los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas podrán marcar con su evolución el derrotero y las pautas de la evolución futura del Consejo de Estado, ya que es propio de la dinámica institucional de los Organismos nacientes el ensayar *nuevas competencias, y distintas formas organizativas y funcionales*.

Finalmente, para disipar toda duda, es preciso recordar que el propio Consejo de Estado, en su Memoria de 1993, ha sentado unos criterios muy amplios para la homologación con el Consejo de Estado de los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas que, por supuesto, cumple sobradamente nuestro Consejo Consultivo de La Rioja, y que revelan como la polémica levantada al respecto no procede precisamente del Consejo de Estado ni, por supuesto, de los Altos Organismos Consultivos.

En efecto, la referida Memoria indica lo siguiente:

“El Tribunal Constitucional, en su sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, apunta la necesidad de que talas órganos consultivos autonómicos estén dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica.

Sin más pretensiones que la de glosar esta declaración jurisprudencial—que no es un simple *obiter dictum*- se podría diseñar el siguiente esquema:

1º.- Para garantizar la independencia del órgano consultivo, parece indispensable que no esté incardinado en la jerarquía administrativa, aunque no esté dotado en toda su amplitud de la autonomía orgánica y funcional que son propias del Consejo de Estado.

2º.- Para asegurar su objetividad, debería ser un órgano colegiado, en el que prevalece la opinión de la mayoría, libre de cualquier subjetivismo personal. Y, aunque no sea indispensable, parece conveniente que sus miembros gocen de cierta inamovilidad o de una continuidad en el cargo que los sustraiga de los vaivenes de la política, así como que estén sujetos a un riguroso régimen de incompatibilidades.

3°.- Finalmente, para acreditar la cualificación técnica del órgano consultivo bastaría con exigir un alto nivel de preparación en sus miembros, que no tiene por qué ser exclusivamente jurídica. En el Consejo de Estado ha sido tradicional la presencia de personas que sin ser juristas tenían una larga experiencia en asuntos de gobierno y administración.

Estos requisitos u otros análogos podrían satisfacer las exigencias apuntadas por el Tribunal Constitucional para que el informe de los órganos consultivos superiores creados por las Comunidades Autónomas fuera equivalente y sustitutivo, en su esfera de competencia, del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

Conclusión:

Como resumen de todo lo dicho, cabe sintetizar la postura del Consejo de Estado en los siguientes términos:

- a) Es indiscutible la posibilidad constitucional que tienen las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su potestad de auto-organización, de crear su propio órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado.
- b) Por tratarse de una institución de relevancia para el gobierno y la administración de la Comunidad Autónoma, su creación y regulación debiera llevarse a cabo por norma autonómica con rango de ley.
- c) Dicha institución ha de reunir ciertas características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica.
- d) No cabe excluir, en principio, la posibilidad de que el legislador estatal establezca de algún modo esos requisitos.
- e) El informe de ese órgano consultivo autonómico, homologable al Consejo de Estado, es sustitutivo del dictamen preceptivo de este último en los asuntos cuya resolución competa al Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en los de carácter local cuando las leyes así lo establezcan.
- f) El Consejo de Estado se congratula de la creación de talos órganos autonómicos que, además de descargarle de algunas tareas, serán una valiosa referencia en el ejercicio de una función compartida, encaminada a velar, desde diferentes ángulos, por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.”

## **2. Tribunal Constitucional.**

Si las funciones que los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas comparten con el Consejo de Estado les acercan a éste, las que conforman ese *plus* competencial a que antes aludíamos, más bien los aproximan al Tribunal Constitucional.

En efecto, la competencia para dictaminar el ajuste o no a los Estatutos de Autonomía de los Proyectos y Proposiciones de Ley, a iniciativa de los Gobiernos o Parlamentos autonómicos, supone que los Altos Organismos Consultivos que la tienen atribuida asumen una clara función de tutela de la estatutoriedad de la legislación autonómica, por lo que, como antes señalábamos, tienden a comportarse como unos *Tribunales Preventivos de Garantías Estatutarias*, lo que, sin duda, les aproxima a la posición institucional del Tribunal Constitucional.

Como ya hemos examinado, el control de estatutoriedad exige un examen del contexto estatutario, por lo que se reconduce siempre a una consideración global del bloque de la constitucionalidad. De esta manera, el bloque de la constitucionalidad va a ser examinado, directamente y por principio, en el Tribunal Constitucional, y, de manera indirecta y como consecuencia de sus funciones de tutela de la estatutoriedad, en los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas.

A través de estas funciones de control de la estatutoriedad no resucita el fenecido *recurso previo de inconstitucionalidad*, pero se posibilita que los Altos Organismos Consultivos realicen una *función de control preventivo de constitucionalidad* que se implementa con la que el Tribunal Constitucional está llamado a efectuar *a posteriori*.

En este sentido, los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas contribuyen decisivamente al desarrollo de las funciones que el Tribunal Constitucional tiene encomendadas, puesto que sus dictámenes previos facilitan el control posterior de estatutoriedad de las leyes autonómicas, que al Tribunal Constitucional compete en cuanto que los Estatutos se engloban en el bloque de la constitucionalidad, pero, además, refuerzan y complementan dicho control en cuanto que a dichos Organismos compete, de forma directa, mantener la *tensión de estatutoriedad* del ordenamiento jurídico respectivo, mientras que esa función es indirecta para el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos, en cuanto versan sobre la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional, cumplen una *función preventiva de litigios constitucionales* en cuanto que evitan los innecesarios o poco fundamentados, y canalizan hasta el Tribunal Constitucional sólo aquéllos que ofrecen motivos suficientemente motivados de inconstitucionalidad.

En esta línea, corresponde a los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas aportar ideas, argumentos y soluciones alternativas al Tribunal Constitucional, en la medida en que sus dictámenes sean empleados como fundamentación por las partes legitimadas en los procesos constitucionales. Cumplen así estos Organismos una labor de información previa y de *trascendentalización* de la fase procesal constitucional, muy similar al debate social especializado previo que se suscita con la técnica del *certiorari* en los países de jurisdicción constitucional concentrada en un órgano no especializado exclusivamente en cuestiones constitucionales, como es el caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Para las Comunidades Autónomas como partes litigantes en los distintos procesos constitucionales, los dictámenes de sus respectivos Altos Organismos Consultivos refuerzan sus argumentaciones de defensa jurídico-constitucional y, en este sentido, no sólo incrementan la calidad y rigor de los argumentos que las Comunidades Autónomas puedan esgrimir en sus defensas constitucionales, sino que también sirven de contrapeso a los homólogos que, en apoyo de las posiciones procesales del Gobierno central, puedan representar los dictámenes del Consejo de Estado a que se refiere el art. 22.6 de su Ley Orgánica reguladora<sup>20</sup>.

Finalmente, la función consultiva de estos Altos Organismos tenderá a *blindar* constitucionalmente las decisiones autonómicas y a construir un cuerpo de doctrina legal en la línea de la *interpretación autonomista de la Constitución* que modere los excesos de otras interpretaciones alternativas, como la neocentralista o la nacionalista.

## IX. CONCLUSIONES.

Los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas no son piezas museísticas, rescatadas de la *sala de las momias* de nuestra Historia institucional, que, a duras penas, luchan por encontrar una posición parangonable a la del Consejo de Estado, sino que, antes al contrario, constituyen instituciones radicalmente implicadas en el Estado de Derecho y de Razón en que la Constitución ha querido fundamentar el Estado de las Autonomías.

Con sus autorizados dictámenes contribuyen, por de pronto, nada menos que a la cotidiana *legitimación de ejercicio del poder público*, asegurando con su *auctoritas* la constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad de sus medidas de *potestas*, lo que significa garantizar en los ordenamientos autonómicos la primacía de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de la Ley, del Derecho y, en suma, de la razón, única fuente de legitimidad.

Los Altos Organismos Consultivos ejercen, pues, una función de *control preventivo de constitucionalidad*, no en el sentido de que reverdezcan el fenecido recurso previo de inconstitucionalidad, sino en el de que *blindan*, refuerzan y apoyan *a priori* con sus dictámenes a todos los poderes públicos, a los ciudadanos y, en suma, a la propia Constitución, en cuanto que anticipan la *tensión de constitucionalidad* situándola en la fase previa conformada por la elaboración de las normas jurídicas y de aplicación precontenciosa de las mismas, evitando, precaviendo o encauzando el debate constitucional y generando seguridad jurídica y garantía para los referidos poderes públicos y para los ciudadanos.

---

<sup>20</sup>La referida disposición atribuye al Consejo de Estado competencia para emitir dictamen preceptivos sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional.

El refuerzo del poder legislativo es claro en sus funciones normativas ya que los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos suplen la posible inidoneidad técnica de los parlamentarios en materias jurídicas, contribuyendo, así, a encauzar los debates parlamentarios a su verdadero objeto de conformación del orden social, garantizan la calidad formal de las leyes y su ajuste a los Estatutos de Autonomía. Indirectamente, también refuerzan, apoyan y encauzan la labor de control de los Parlamentos sobre los Gobiernos.

La prognosis judicial que conllevan y la función garantista inherente a sus dictámenes, convierten también a los Altos Organismos Consultivos en un firme refuerzo y apoyo del Poder Judicial, que puede verse incrementado en aspectos tales como el control de la discrecionalidad o las vías precontenciosas o parajudiciales de composición de intereses.

En cuanto al Poder Ejecutivo, no es preciso encarecer la asistencia y refuerzo que estos Organismos suponen para los Gobiernos y las Administraciones Públicas. Bástenos recordar ahora sus labores de inserción en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, incluidos Proyectos de Ley y de Reglamentos, que equivalen a residenciar en estos Organismos el control preventivo de constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad de los mismos, así como el acierto y calidad técnica y formal de los textos en que se plasmen, contribuyendo así a trascendentalizar o, al menos, a no banalizar, la incardinación de normas en el ordenamiento jurídico.

En las funciones gubernativas, los dictámenes de estos Cuerpos Consultivos refuerzan a los Gobiernos en su misión de dirección de la Administración, contribuyendo a generar la seguridad jurídica, el imperio de la ley y la objetividad en la actuación administrativa, no sólo con la finalidad de evitar revisiones judiciales posteriores de los actos administrativos y de dotarse de un *cuerpo doctrinal estable* en asuntos arduos, sino principalmente de dirigir a las Administraciones Públicas a los fines constitucionales que les son propios, evitando la creación de “culturas” particulares en los diversos Departamentos y el predominio de los vicios de la burocracia, la tecnocracia o el corporativismo sobre el interés de la ley, los derechos de los ciudadanos y los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, coordinación, desconcentración y descentralización que, junto con el interés general y el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, señala a la Administración el art. 103. 1 de la Constitución.

Respecto a los ciudadanos, las funciones consultivas se traducen en una garantía de legalidad y acierto de la actuación administrativa, que convierte a los Altos Organismos Consultivos en el foro adecuado para la resolución extrajudicial de conflictos y la composición de intereses contrapuestos, así como en baluartes contra la arbitrariedad en actuaciones delicadas, como es la revisión de actos declarativos de derechos, los intereses de contratistas y concesionarios ante el ejercicio de las potestades contractuales de la Administración o el reconocimiento en casos concretos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Apoyo, finalmente, también para el propio Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional. Al primero, que, lejos de ver en estos Altos Organismos Consultivos a

incómodos antagonistas frente a los que afirmar una exclusividad de funciones o discutir una posible homologación institucional, ha de ver rejuvenecidas, reforzadas e incluso ampliadas sus propias competencias merced a la colaboración y complementación imprescindible con estas nuevas entidades, así como a la *vis expansiva* y al dinamismo institucional que suele acompañar a toda organización naciente.

Al segundo, por las misiones de control preventivo de constitucionalidad, que es propio de los Altos Organismos Consultivos, por el que sus dictámenes, no sólo refuerzan, a modo de unos *Tribunales Preventivos de Garantías Estatutarias*, las funciones de control de estatutoriedad -que estos Altos Organismos asumen de forma directa y previa, mientras que el Tribunal Constitucional lo hace de manera indirecta y posterior-, sino que, además, refuerzan la calidad de los debates constitucionales, contribuyen a centrar los problemas interpretativos y, en suma, precaven, evitan o encauzan los procesos constitucionales, brindando al Tribunal Constitucional la visión autonómica del ordenamiento y del bloque de la constitucionalidad, anticipando la tensión de constitucionalidad a las fases de creación de los ordenamientos autonómicos y de aplicación de los mismos en las actuaciones de las Comunidades Autónomas.

=====

## TERCERA PARTE

### DICTÁMENES DE 1996

Durante el año de 1996, el Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido los siguientes Dictámenes, que se incluyen a texto íntegro, salvo los datos de identidad de personas que se reducen a sus iniciales:

**Estos dictámenes pueden consultarse pulsando en la parte izquierda de la pantalla, en el epígrafe, [Dictámenes>Índice cronológico>1996](#).**

## CUARTA PARTE

### DOCTRINA LEGAL DE 1996

De los Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de La Rioja durante el año de 1996 se desprende la doctrina legal que seguidamente se extracta en los diversos índices que se acompañan.

**Puede consultarse dicho índice, pulsando a la izquierda de la pantalla en el epígrafe [Dictámenes>Índices>Analítico>1996](#).**

