

CONSEJO CONSULTIVO

- Exclusividad de su **denominación**: [D.11/05](#).
- Régimen** jurídico en la CAR: [D.7/05](#).
- Preceptividad** de sus dictámenes:
 - En materia de **arbitraje**: Ver Arbitraje.
 - En materia de **transacciones y compromisos**: Ver Transacciones.
 - En **recursos de inconstitucionalidad**: Ver Constitución.
 - En **conflictos constitucionales de competencia**: Ver Constitución.
 - En conflictos en **defensa de la autonomía local**: Ver Administración local.
 - En materia de **disposiciones generales**: Ver Procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales.
 - En materia de **deslindes inter-municipales**: Ver Administración local.
 - En materia de **segregaciones y agregaciones parciales de términos-municipales**: Ver Administración local.
 - En materia de **rectificaciones de términos municipales**: Ver Administración local.
 - En materia de **Ordenanzas locales sobre bienes comunales** (art. 183, Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja): [D.107/05](#)
 - En materia de **revisión de oficio** de actos administrativos: Ver acto administrativo.
 - En materia de **recursos extraordinarios de revisión**: Ver acto administrativo.
 - En materia de **contratación administrativa**: Ver Contratos administrativos.
 - En materia de **expropiaciones virtuales**, en cuanto conllevan reclamación de daños y perjuicios, aunque esté la indemnización legalmente tasada. [D.26/12](#), [D.61/12](#).
 - Ver Expropiación forzosa.
 - En materia de **créditos extraordinarios y suplementarios**.
 - Ver, en Presupuestos generales, Modificaciones de créditos, Créditos extraordinarios y suplementarios.

-En materia de **disposiciones que afecten a su propia organización, competencia o funcionamiento**:

-En general: [D.5/97](#); [D.51/00](#); [D.135/08](#), [D.71/11](#), [D.39/12](#), [D.62/12](#), [D.36/13](#).

-La preceptividad comprende no sólo propuestas de modificación de la Ley reguladora del Consejo sino de cualquier otra norma que afecte a las competencias del Consejo. [D.71/11](#).

-La preceptividad comprende toda norma que pretenda alterar el régimen del personal del Consejo o las retribuciones de sus miembros. [D.39/12](#).

-Esta competencia es una clara expresión y garantía de los principios de objetividad, independencia y autonomía que caracterizan a los Altos Órganos Consultivos y que, por tanto, debe ser entendida como exclusiva o privativa de los mismos, pues afecta a la autonomía orgánica y funcional del propio Consejo asegurada por los arts 42, del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), y 1.1, de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo. [D.5/97](#); [D.51/00](#); [D.135/08](#), [D.71/11](#), [D.39/12](#), [D.36/13](#)..

-El contenido del dictamen en este caso se limita a cuanto afecta a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo, sin perjuicio de aludir también al grado de observación del procedimiento de elaboración de la disposición general correspondiente. [D.71/11](#), [D.39/12](#).

-La preceptividad se limita a las normas que afecten al Consejo, en el resto el dictamen es facultativo. [D.39/12](#), [D.36/13](#).

-En materia de **responsabilidad patrimonial de la Administración pública**:

-Preceptividad general:

-La consulta es preceptiva para todas las Administraciones públicas, incluida la local: [D.135/08](#)

-La consulta preceptiva para entes locales en expedientes de responsabilidad patrimonial no minora la autonomía local pues forma parte del procedimiento común en la materia: [D.135/08](#).

-Significado institucional de la intervención preceptiva del Consejo en esta materia:

-Constituye una garantía de legalidad para los ciudadanos y para Administración. [D.71/11](#).

-Implica una garantía del derecho constitucional a la indemnidad patrimonial (art. 107 CE). [D.71/11](#).

-Supone también una garantía para los caudales públicos asegurando la objetividad e imparcialidad en el pago de indemnizaciones. [D.71/11](#)

-La independencia de los Altos Órganos Consultivos representa una función de seguridad de los fondos públicos en materia de responsabilidad patrimonial similar a la de los Jurados en la fijación del justiprecio en las expropiaciones forzadas. [D.71/11](#).

-Esa doble función de garantía de los ciudadanos y la Administración explica que la primera regulación de la responsabilidad patrimonial se realizara en la LEF y sitúa a los Altos Órganos Consultivos en centro del Estado de Derecho al asegurar la sujeción de la Administración a la legalidad. [D.71/11](#).

-Consultas directas:

-Facultativa consulta directa de entidades locales al Consejo y comunicación a la Consejería competente de la misma y del dictamen que se emita: [D.135/08](#)

-Limitaciones cuantitativas (cuantía gravaminis) de las consultas:

A) Doctrina anterior a la reforma del art. 142.3 LPAC en 2011.

-Es dudosa la legalidad de la limitación de las consultas por razón de su cuantía al estar establecidas sin ella por norma estatal común integrada en el sistema de responsabilidad administrativa y constituir la misma una garantía de mínimos que las CC.AA. pueden mejorar pero no empeorar en su propia normativa sobre órganos consultivos: [D.135/08](#)

-Inconveniencia de fijaciones generales o miméticas, y necesidad de ponderar un equilibrio entre garantías del ciudadano y agilidad procedimental en función del eventual retraso consultivo que suponga el número de dictámenes emitidos por el Órgano consultivo correspondiente. [D.135/08](#).

-Sugerencia de conferir al reclamante la opción por la consulta en expedientes de menor cuantía: [D.135/08](#)

-Sobre el comienzo (*dies a quo*) de la eficacia de las limitaciones cuantitativas, debe atenderse a la norma vigente al tiempo de concluir el trámite de audiencia: [D.4/09](#), [D.73/05](#), [D.106/05](#), [D.124/05](#), [D.6/12](#), [D.8/12](#).

-Limitación de su competencia por razón de la cuantía en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, con posibilidad de dictamen facultativo: [D.7/05](#); y [D.43/06](#).

B) Doctrina posterior a la reforma del art. 142.3 LPAC en 2011.

-La opinión contraria del Consejo a cualquier minoración de garantías jurídicas le lleva a contemplar con disfavor y creciente preocupación la fijación y elevación de cuantías en esta materia. [D.71/11](#)

-La fijación de cuantías en esta materia requiere que en el expediente de elaboración del Anteproyecto se recojan los pertinentes datos estadísticos. [D.71/11](#) (con cuadro y gráfico expresivo de la incidencia de una eventual elevación de cuantía a 50.000 euros en 2011). [D.71/11](#).

-En una eventual elevación de cuantías debe ponderarse la importancia del dictamen consultivo para evitar la litigiosidad y el efecto incentivador de la misma que tendrá, así como refuerzo que el dictamen supone para la dirección y gestión administrativas. [D.71/11](#)

-La fijación y modificación de cuantías es competencia de la CAR ex arts 8.1 y 26.1 EAR'99 como implícitamente admite el art. 142.3 LPAC i.f. redactado por la DF 40 de la Ley 2/11. [D.71/11](#).

-El art. 142.3 LPAC no insta una *cuantía mínima* fijada por el Estado *con carácter general* para todas las CCAA, ya que habilita expresamente a éstas para que fijen cuantías que pueden ser iguales, superiores o inferiores, por lo que sólo fija la cuantía exigible para que dictamine el Consejo de Estado en cuestiones de responsabilidad patrimonial. [D.71/11](#).

-La fijación de cuantía que para el Consejo de Estado efectúa el art. 142.3 LPAC no es legislación estatal básica ni supletoria para las CCAA. [D.71/11](#).

-El art. 142.3 LPAC se limita a establecer que haya una cuantía (“*an*”) pero dejando la fijación de su “*quantum*” a las CCAA y a señalar la cuantía exigible para que dictamine el Consejo de Estado. [D.71/11](#).

-De hecho, existen muy variadas cuantías fijadas por las distintas CAA para sus respectivos Altos Órganos Consultivos. [D.71/11](#) (con cuadro expresivo de las mismas actualizado a noviembre de 2011).

-La razón de esta variedad autonómica de cuantías es que son muy distintas las condiciones demográficas, sociales, económicas y de toda índole de cada Comunidad y de sus entes institucionales, corporativos y, sobre todo, locales. [D.71/11](#).

-Por ello no es razonable vincular automática y acríticamente la cuantía de una Comunidad Uniprovincial como La Rioja a la del Consejo de Estado. [D.71/11](#).

-Tampoco es razonable remitirse a lo establecido por la legislación básica del Estado, ya que la misma en la actualidad no fija cuantía alguna (pues sólo fija la del Consejo de Estado y deja libertad a las CAA para fijar las suyas), por lo que entender que tal remisión alude al art. 142.3 LPAC, que no es básico ni supletorio, sólo produciría un efecto circular o de reenvío a la legislación riojana, la cual quedaría así sin fijar cuantía alguna. [D.71/11](#).

-No es adecuado seguir acríticamente la técnica legislativa estatal consistente en modificar la Ley reguladora del Consejo para que se remita a la normativa patrimonial con objeto de fijar la cuantía consultiva en ésta, ya el Estado ha tenido que modificar primero la LO reguladora del Consejo de Estado para que se remita a la legislación procedimental y luego ésta para fijar la cuantía, debido a la reserva de LO especial que constitucionalmente tiene la regulación del Consejo de Estado y de la que carece la regulación del Consejo Consultivo de La Rioja. [D.71/11](#).

-La fijación en la CAR de una cuantía consultiva distinta a la fijada para el Consejo de Estado constituye una de las peculiaridades del procedimiento administrativo derivadas de la propia organización que las CCAA están habilitadas para establecer ex art. 149.1.18 CE, por excepción a la remisión general que el art. 29 EAR'99 hace a la legislación estatal en materia de responsabilidad, en coherencia con la reserva al Estado de la competencia para regular el sistema en dicha materia ex art. 149.1.18 CE. [D.71/11](#)

-La fijación autonómica de las peculiaridades procedimentales derivadas de la propia organización no es objeto de reserva de Ley, salvo en el caso de las que afecten al Consejo Consultivo que sí lo son ex art. 42 EAR'99, pero no una ley sujeta a mayorías especiales sino una Ley sin más. [D.71/11](#).

-Pero, la Ley reguladora del Consejo Consultivo, al tener asignada estatutariamente la regulación de las *funciones* del mismo, es la sede natural de las modificaciones que afecten a la competencia del Consejo por razón de la cuantía, por lo que es dudosa la estatutoriedad de aprobarlas en una Ley autonómica distinta. [D.71/11](#).

-Aunque el derecho a la indemnidad patrimonial reconocido a los ciudadanos en el art. 106 CE puede ser modulado por el legislador, dicha modulación no puede ser arbitraria (cfr. art. 9.3 CE). [D.71/11](#).

-Ver Responsabilidad patrimonial.

-Insustituibilidad del previo dictamen consultivo por la posterior revisión judicial

-El Consejo Consultivo estima que la posterior revisión judicial de lo dictaminado no hace innecesaria ni es incompatible con su previa intervención consultiva mediante un dictamen preceptivo. [D.36/13](#).

-La participación de los Altos Órganos Consultivos, lejos de devenir innecesaria por la intervención posterior de un órgano jurisdiccional, constituye un mecanismo necesario de tutela de los intereses propios de la Administración. [D.36/13](#).

-No es de recibo el argumento de que, aunque tal marco legal existiera, la intervención posterior de un órgano judicial en un acuerdo transaccional haría innecesaria y sería incompatible con la previa del Alto Órgano Consultivo. [D.36/13](#)

-Es clara la compatibilidad del dictamen consultivo previo y la revisión judicial posterior pues ambas intervenciones son compatibles en cuanto que se despliegan en planos distintos y obedecen a fines también diferentes. [D.36/13](#)

-El dictamen del Consejo Consultivo opera en el proceso de formación de la voluntad interna de la Administración y entraña una acción reflexiva enderezada a calibrar, desde la óptica estricta de la preservación del gasto e interés públicos. [D.36/13](#)

-Por el contrario, la intervención del Órgano judicial -como es inherente al ejercicio de la función jurisdiccional *ex art. 117 CE*- es la propia de otro Poder del Estado, que, además, actúa *a posteriori* y no *a priori*. [D.36/13](#).

-En una consideración más general, el que toda forma de actuación administrativa pueda ser sometida a una ulterior revisión jurisdiccional (arts. 106.1 CE, 1.1 LJCA y 9.4 LOPJ, entre otros) no impide que la producción previa de esa actuación administrativa esté sujeta a la observancia de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar *a priori* el acierto y legalidad del actuar administrativo, garantías que no dejan de ser necesarias por la eventualidad de una futura fiscalización judicial y que se justifican por la atribución a las Administraciones públicas de una posición jurídica exorbitante respecto a los sujetos de Derecho común, caracterizada por las prerrogativas de autotutela declarativa y ejecutiva que el ordenamiento confía a las Administraciones públicas (arts. 103.1 CE y arts. 56, 57, 94 LPAC, por todos) como instrumento para el eficaz servicio a los intereses generales cuya tutela tienen encomendada (art. 103.1 CE). [D.36/13](#)

-Todo procedimiento administrativo (piénsese en los sancionadores, expropiatorios o en el tramitado para aprobar una disposición general) constituye en sí un instrumento formal llamado a hacer llegar al órgano competente para su resolución los elementos de hecho y de Derecho necesarios para procurar *ex ante* la conformidad a Derecho de la actuación administrativa, lo que incluye, claro está, la protección de los derechos del administrado, pero también la de la posición jurídica de la Administración. A tal función sirven, sin ánimo de exhaustividad, la audiencia al interesado

(art. 105 c) CE), los actos de instrucción y alegaciones (arts. 78 y 79 LRJPAC), la práctica de prueba (arts. 80 y 81), la petición de informes (arts. 82 y 83), los mecanismos de participación de los interesados y de información pública (arts.84 a 86), o incluso la atribución de ciertas competencias administrativas a órganos especializados por razón de la materia (v gr, Jurado de Expropiación, *ex art.* 34 y 35 LEF). Esas garantías pueden incluso operar también *a posteriori*, sirviendo como ejemplo ciertas formas de actuación de la Intervención General, o del Tribunal de Cuentas en materia de fiscalización y control económico y financiero. [D.36/13](#)

-Por ello, el dictamen previo y preceptivo de los Altos Órganos Consultivos se incardina dentro de las garantías de procedimiento dirigidas a asegurar la conformidad a Derecho de la actuación administrativa. [D.36/13](#)

-En esta misma línea, hemos de recordar también que la posición constitucional del juez y de la Administración pública en relación con el ordenamiento jurídico, al que necesariamente han de ajustarse, no son coincidentes. Mientras la Administración ha de sujetar su actuación a un bloque de legalidad - Constitución, Leyes, Reglamentos- en el que no le es dado derogar singularmente éstos últimos (art. 52.2 LPAC), los órganos jurisdiccionales pueden inaplicar las normas infralegales que consideren contrarias “*a la Constitución, la Ley y el principio de jerarquía normativa*” (art. 6 LOPJ). [D.36/13](#).

-También es de señalar que la intervención del Consejo Consultivo de La Rioja, como es sabido, en absoluto dilata el procedimiento y, además, la consulta puede ser formulada, en su caso, con carácter de urgente (art. 30.1 de nuestra Ley reguladora 3/2001). [D.36/13](#).

-Carácter **habilitante** de sus dictámenes en materia de revisión de oficio de actos administrativos: Ver acto administrativo.

-Dictámenes **facultativos**:

-En general: [D.87/07](#)

-Sobre Anteproyectos de Ley: [D.108/08](#); [D.46/09](#), [D.36/13](#).

-Consulta sobre un solo precepto de un Proyecto de Ley: [D.135/08](#)

-Es preceptiva la consulta sobre concretos preceptos de un Proyecto de Ley en cuanto afecten al Consejo Consultivo y facultativa en el resto de preceptos. [D.36/13](#).

-Limitación de su competencia por razón de la cuantía en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, con posibilidad de dictamen facultativo: [D.7/05](#); y [D.43/06](#).

-**Imparcialidad** y abstención de sus miembros:

-Aplicación de la doctrina de la STEDH 24-9-03, Valero c. España, a un caso de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria planteada por una empleada del propio Consejo, por ser dictamen preceptivo, no concurrir motivo legal alguno de abstención y concurrir tanto la imparcialidad objetiva (observancia de la normativa) como la subjetiva ya que se dictamina sin más conocimiento del asunto que el derivado del expediente: [D.105/08](#)

-Cuestiones de oportunidad y conveniencia:

-Posibilidad de que el Consejo se pronuncie sobre ellas cuando se le pida expresamente: [D.135/08](#)

-Imposibilidad en otro caso: [D.24/12](#), [D.40/12](#), [D.65/12](#), [D.17/13](#), [D.39/13](#), [D.42/13](#), [D.55/13](#), [D.63/13](#), [D.64/13](#).

-Es cuestión de oportunidad la decisión organizativa sobre si deben o no mantenerse las Comisiones internas de un órgano de participación social. [D.32/12](#).

-Procedimiento consultivo:

-Consulta:

-Entidades facultadas para consultar:

-Universidades:

-Lo están *ex art.* 10.2 de la Ley reguladora del Consejo y *ex art.* 8 de su Reglamento. [D.9/03](#), [D.17/13](#).

-Ordenación:

-Los expedientes deben ser remitidos al Consejo ordenados cronológicamente: [D.28/09](#).

-Audiencia a interesados:

-No es trámite previsto como preceptivo en la normativa consultiva vigente y el Consejo puede denegarlo si no hay motivos para acordarlo de oficio con arreglo a la misma. [D.35/11](#).

-Plazos para dictaminar:

-Es de señalar que la intervención del Consejo Consultivo de La Rioja, como es sabido, en absoluto dilata el procedimiento y, además, la consulta puede ser formulada, en su caso, con carácter de urgente (art. 30.1 de nuestra Ley reguladora 3/2001). [D.36/13](#).

-Posición institucional:

-Papel central en el Estado de Derecho para asegurar el principio de legalidad y el equilibrio entre privilegios de la Administración y garantías de los ciudadanos. [D.71/11](#).

-Autonomía orgánica, funcional y económico-presupuestaria.

-El Consejo Consultivo de La Rioja es un Órgano con dotación presupuestaria diferenciada a efectos del art. 2.3 LGP, por lo que, en el ámbito de la CAR (al igual que la DA 17ª LGP hace en el ámbito estatal), a los Órganos que, como este Consejo Consultivo, carecen de personalidad jurídica, pero tienen una dotación diferenciada en los Presupuestos Generales de la CAR, han de reconocérseles las especialidades que resultan de las normas rectoras de su régimen económico y presupuestario, que, en el caso del Consejo Consultivo, son las contenidas en el art. 17 de nuestra Ley 3/2001 reguladora como expresión de respeto con la independencia orgánica y funcional que el art. 42 EAR '99 y el art. 2.2 de nuestra expresada Ley reguladora reservan a este Órgano estatutario, y en garantía de la cual tiene reconocido dicho régimen peculiar. [D.36/13](#)