

NATURALEZA DE CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA

Ignacio Granado Hijelmo

Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja

I. NATURALEZA DE LOS ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Los Altos Órganos 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 constituyen instituciones radicalmente implicadas en el Estado de Derecho y de Razón con el que la Constitución ha querido fundamentar el *Estado de las Autonomías*¹.

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 Órganos 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, precavando o encauzando el debate constitucional y generando seguridad jurídica y garantía para los referidos poderes públicos y para los ciudadanos.

El *refuerzo del poder legislativo* es claro en sus funciones normativas ya que los dictámenes de los Altos Órganos Consultivos introducen un factor de moderación en el debate

¹Resumo en este epígrafe reflexiones más extensamente desarrolladas en mis siguientes trabajos sobre la posición institucional de esta institución: **i)** GRANADO HIJELMO, Ignacio: “*Altos Organismos Consultivos y control preventivo de constitucionalidad*”, en VV.AA., *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía-Junta de Andalucía, Granada, 1998, págs. 73-111; **ii)** id., “*La posición institucional de los Altos Organismos Consultivos y en especial del Consejo Consultivo de La Rioja*”, estudio asumido por el Consejo Consultivo de La Rioja como “*Observaciones y Sugerencias para el mejor funcionamiento de la Administración*” incluidas en la Memoria del Consejo Consultivo de La Rioja de 1996, y publicado en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal*, 1996, Logroño, op. cit., págs. 107-138; **iii)** id., “La función de los Consejos Consultivos (Una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 28, de 2000, págs. 41-64; **iv)** id., “La función de los Consejos Consultivos ante la reforma de la justicia”, en REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, *Estudios acerca de la reforma de la Justicia en España*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2004, vol. 2, págs. 681-708; y **v)** “La función consultiva ante la reforma de la Justicia”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, Valencia, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, 1, enero-junio, 2004, págs. 61-83.

político ilustrándolo con el “momento jurídico” y 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, a la Constitución y al Derecho Comunitario Europeo. Indirectamente, también refuerzan, apoyan y encauzan la labor de control de los Parlamentos sobre los Gobiernos.

La prognosis judicial que conllevan (es claro que lo consultivo no es sino la prefiguración de lo que un juez diría sobre el asunto si deviniese contencioso) y la función garantista inherente a sus dictámenes, convierten también a los Altos Órganos 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 Órganos 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 Órganos 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 vanalizar, 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 Órganos 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.

Aunque parezca paradójico, los Altos Órganos Consultivos también prestan una función de apoyo al propio *Consejo de Estado* que, lejos de ver en estos Altos Órganos 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.

Finalmente, el *Tribunal Constitucional* también se beneficia del refuerzo que le pueden proporcionar los Altos Órganos Consultivos. Así se ha reconocido al exigir su dictamen previo en el nuevo recurso en defensa de la autonomía local. Pero donde se patentiza especialmente es en las misiones de control preventivo de constitucionalidad que les es propio. Sus dictámenes, no sólo refuerzan, a modo de unos *Tribunales Preventivos de Garantías Estatutarias*, las funciones de control de estatutoriedad -que estos Altos Órganos 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, previenen, 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.

II. NATURALEZA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA.

Todas las características que hemos señalado como propias de los Altos Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas son también aplicables al Consejo Consultivo de La Rioja, si bien, para precisar más concretamente su naturaleza, debemos precisar, partiendo de la doctrina sentada por el propio CCR en el D.51/00, lo siguiente:

-El calificativo “*Alto*” revela principalmente el carácter *externo* que tienen el Consejo y la asistencia jurídica que presta, sin dependencia alguna con respecto a los órganos a los que asesora; pero también el carácter *superior* y *último* de sus dictámenes inherente a la prelación que ostenta sobre toda la Administración consultiva autonómica.

-La calificación como “*Órgano*” significa que el Consejo Consultivo de La Rioja no es un *Organismo público* dotado de personalidad jurídica propia que se integre en la Administración Institucional de la CAR como una entidad *sui generis* dotada de máxima autonomía, sino un *Alto Órgano Consultivo*, carente de una propia personalidad jurídica, aunque sus efectos prácticos son similares debido su completa autonomía orgánica y funcional.

-La precisión de ser “*Consejo*” revela que estamos ante un órgano pluripersonal de tipo colegiado, si bien su régimen no es el general de éstos que ofrece la Ley estatal 30/92 o las autonómicas de Régimen Jurídico de la Administración, sino el especial que su Ley y Reglamento reguladores determinan

-El carácter de “*Consultivo*” implica que el Consejo no pertenece a las categorías organizativas que la Ciencia de la Administración denomina *Administración activa* y *fiscalizadora o de control*. Pero tampoco debe ser incluido como un órgano más de la *Administración consultiva* junto a otros Consejos, Comisiones o Comites asesores de la Administración, ya que su estatuto de *externalidad*, *superioridad*, *ultimidad* y *prelación* lo sitúan en una posición peculiar, de ahí que el Estatuto de Autonomía lo encuadre al final del Capítulo dedicado a la regulación de la *Administración de Justicia*, aunque incardinado en el Título referente a la *Administración y régimen jurídico*. Y es que, en mi criterio, los Altos Órganos

Consultivos pertenecen a la *Administración Especial del Ramo de Justicia* ².

-El Consejo Consultivo de La Rioja es un órgano *de relevancia estatutaria* al estar contemplado y regulado en el art. 42 EAR'99. Esto implica que el Estatuto de Autonomía lo protege con las técnicas de la garantía institucional y la reserva de ley. Por la primera, resulta preservado y sustraído al legislador autonómico el “contenido esencial” del Consejo Consultivo, es decir, su existencia, su denominación, su carácter de órgano consultivo superior de la CAR, así como su imparcialidad e independencia. Por la segunda, resulta reservada a la ley autonómica la regulación de su composición y funciones. Estamos, pues, ante una *garantía institucional de configuración legal parcial* establecida por el Estatuto de Autonomía y, por tanto, encuadrada en el “bloque de la constitucionalidad”.

-Finalmente, debemos resaltar el carácter estatutario del Consejo como órgano consultivo “*de la Comunidad Autónoma*”, es decir, de la Comunidad en sentido global (*Gesam*, en la terminología doctrinal alemana) y no sólo del Gobierno y la Administración regionales (*Ober*, en dicha terminología). Esta nota de *generalidad* que tiene el Consejo por disposición estatutaria hace que pueda asesorar también al Parlamento regional y otras instituciones u órganos estatutarios o dotados de autonomía orgánica y funcional, así como a los entes locales, institucionales y corporativos de La Rioja (*Glied*, en aquella terminología) sobre los que la Comunidad Autónoma ostente alguna competencia, incluidos los Consorcios, Mancomunidades y, en su día, las Comarcas, así como las Universidades. Pienso que, mediante las correspondientes disposiciones estatales, esta generalidad consultiva incluso podría habilitar al Consejo para asesorar en materias de Derecho autonómico a la Administración periférica del Estado en La Rioja y a los órganos judiciales sitos en la misma. .

² He desarrollado esta idea en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas*, Logroño, IER, 1996, en especial, págs. 48 a 57.