

En Logroño, a 9 de octubre de 2000, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, D. Joaquín Espert Perez-Caballero, D. Jesús Zueco Ruiz, y D. Pedro de Pablo Contreras, emite, en ponencia conjunta y por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**51/00**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el Proyecto de Ley reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Primero**

Mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el día 28 de julio de 2000, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remitió para dictamen el Proyecto de Ley del Consejo Consultivo de La Rioja acompañado del expediente tramitado al efecto.

### **Segundo**

Por escrito registrado de salida en la misma fecha, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

### **Tercero**

Considerando que, por el contenido y trascendencia para el propio Consejo Consultivo, procedía la elaboración conjunta de la ponencia, ésta quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

#### **Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo sobre proyectos de disposiciones generales que le afecten**

##### **1. Preceptividad del dictamen.-**

El expediente que se nos ha enviado contiene un Proyecto de Ley reguladora del propio Consejo Consultivo, por lo que existe un doble título competencial para justificar la preceptividad de nuestro dictamen en este caso: Por un lado, en cuanto Proyecto de Ley y, por otro, en cuanto Proyecto de disposición general que afecta al Consejo Consultivo.

##### **A) En cuanto que Proyecto de Ley.-**

Nuestra Ley reguladora 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, establece en su artículo 97.3 que: *"el dictamen del Consejo Consultivo será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca"*; y en su artículo 98.1 a) establece, respecto a los Proyectos de Ley que: *"El Consejo Consultivo dictaminará sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de La Rioja de todos los Proyectos 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"*.

En ese sentido, el artículo 8.1 de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (RCC), aclara que *"los dictámenes del Consejo Consultivo serán preceptivos en los casos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico"* y, en su artículo 8.2 a), precisa, además, que: *"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, 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"*.

Este Consejo declaró en Dictámenes 1/1996 y 5/1997 que dichas competencias

consultivas son exclusivas o privativas del Consejo Consultivo de La Rioja ya que sólo aparecen previstas en nuestra normativa reguladora (Ley y Reglamento) y *"no en la Constitución, Estatuto de Autonomía, ni en ninguna otra Ley de alcance general que de una u otra manera resulte aplicable en esta Comunidad Autónoma"*.

### **B) En cuanto que Proyecto de disposición que afecta al Consejo Consultivo.-**

Por otro lado, el artículo 8.5 RCC, recogiendo lo dispuesto para el Consejo de Estado el art. 22.16 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado (LOCE), establece que 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"*.

Decíamos en el F.J. 6º de nuestro Dictamen 5/1997 que esta competencia, *"al ser una clara expresión y garantía de los principios de objetividad, independencia y autonomía que caracterizan a los altos órganos consultivos, hay que entenderla, por ello mismo, como una competencia consultiva o asesora exclusiva o privativa del mismo Consejo Consultivo de La Rioja, por lo que sólo corresponde a éste, sin posibilidad de residenciar este tipo de consultas en el de Estado"*.

### **2. Ámbito de nuestro dictamen en este caso.-**

Siendo, pues, clara la competencia de este Consejo para dictaminar el Proyecto que se nos ha remitido, conviene determinar cuál sea el ámbito de nuestra intervención en esta consulta, para lo que hemos de partir de nuevo de los dos títulos competenciales que la justifican.

### **A) En cuanto que Proyecto de Ley.-**

En primer lugar, al tratarse de un Proyecto de Ley, el ámbito de nuestro dictamen viene determinado por lo que señalábamos en nuestros Dictámenes 6/1996 y 5/1997, luego reiteradamente confirmados, es decir, que, tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no remitidos al Parlamento, *"cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora 'en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad' a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben*

*consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa en sentido estricto, entre las que, evidentemente, no se encuentran las relativas al contenido político del Proyecto ni tampoco las de carácter simplemente terminológico o gramatical".*

### **B) En cuanto que Proyecto de disposición que afecta al Consejo Consultivo.-**

Al tratarse, además, de un Proyecto de Ley reguladora del propio Consejo Consultivo, nuestra intervención adquiere una especial intensidad ya que, como señalábamos en el F.J. 6º de nuestro Dictamen 5/1997, se trata de disposiciones que *"afectan a la autonomía del propio Consejo Consultivo riojano garantizada por el art. 97.2 de nuestra Ley reguladora"*, razón ésta que ahora ha sido potenciada por el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, redactado por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), en cuanto que considera al Consejo Consultivo como *"el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja"* y añade que la Ley que regule su composición y funciones *"garantizará su imparcialidad e independencia"*.

Ello permite que este Consejo se pronuncie con la mayor amplitud y profundidad sobre la forma y el contenido del Proyecto de que se trate, incluso sobre posibles carencias normativas del mismo que convenga subsanar.

## **Segundo**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la regulación de su Consejo Consultivo**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, crucial en materia de altos órganos consultivos, sentó la doctrina de que: *"hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios"*.

Ello explica que diversas Comunidades Autónomas -algunas antes que La Rioja (Cataluña, Canarias, Baleares, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón) y otras después (Galicia, Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra, País Vasco)- hayan creado en sus respectivos ámbitos competenciales altos órganos consultivos similares al Consejo de Estado. Si a ello añadimos que las reformas estatutarias aprobadas durante el año 1999 han introducido en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades la previsión de crear este tipo de instituciones consultivas (Castilla León, Extremadura, Cantabria, Asturias),

podemos concluir que la existencia o previsión de estos órganos consultivos se ha generalizado.

En nuestro caso, tal y como recordábamos en nuestro Dictamen 5/1997, resulta indudable que la Comunidad Autónoma de La Rioja está perfectamente habilitada, en virtud de las potestades de auto-organización reconocidas en los artículos 8.1.1 y 26 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), para la creación, estructuración y organización de sus propias instituciones de gobierno y administración y, por tanto, tiene competencia exclusiva para crear y regular un alto organismo con funciones consultivas específicas. Pero, tras la reforma estatutaria de 1999, no es preciso acudir a tales títulos competenciales ya que el artículo 42 EAR'99 reconoce al Consejo Consultivo de La Rioja como el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma y dispone que una ley regule su composición y funciones.

Téngase en cuenta que el EAR'99 reconoce al Consejo Consultivo con el más alto rango normativo, pero no lo crea, ya que su creación se efectuó mediante nuestra antes citada Ley reguladora 3/1995, cuyo artículo 97.1, en la redacción dada al mismo por Ley 10/1995, ya definió al Consejo Consultivo como *"el alto organismo consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja"*.

Por ello, si, como señalábamos en nuestro Dictamen 1/1996, la creación del Consejo Consultivo de La Rioja fue una *"legítima decisión de auto-organización de la propia Comunidad y, en particular, del órgano de la misma que ostenta el poder legislativo"*, la regulación que del mismo ahora se pretende supone el desarrollo de un precepto estatutario imperativo ya que, refiriéndose a la composición y funciones del Consejo, expresa que se *"regularán"* por Ley.

### **Tercero**

#### **El rango de la norma proyectada: Ámbito y parámetros de constitucionalidad de la reserva de ley en esta materia**

Se nos ha remitido un Proyecto de Ley y ese es el rango que, como acabamos de señalar, exige precisamente el artículo 42 del Estatuto de Autonomía (EAR'99) para la regulación y composición del Consejo Consultivo de La Rioja, por lo que este extremo no merecería mayores consideraciones si no fuera por la conveniencia de reparar en dos importantes extremos, cuales son el *ámbito de la reserva de Ley* recogida en dicho precepto y los parámetros específicamente impuestos a la misma por el *bloque de la constitucionalidad*.

#### **1.- La reserva de Ley en esta materia.-**

En cuanto a lo primero, es claro que el art. 42 EAR'99 establece una reserva de rango de ley para la regulación del Consejo Consultivo de La Rioja, pero limitada a lo relativo a su *composición* y *funciones* de suerte que el resto de aspectos atinentes al mismo pueden ser objeto de regulación por vía reglamentaria. No obstante, es forzoso reconocer que esa restricción del ámbito de la reserva de ley resulta ser en este caso casi meramente formal debido, por un lado, a que "*composición*" y, sobre todo, "*funciones*", son conceptos jurídicos susceptibles de una amplia interpretación, cuya regulación comprende múltiples cuestiones necesariamente conexas y, por otro, a que, no existiendo en nuestro Derecho una *reserva reglamentaria*, corresponde a la libre disposición del legislador la normación de la materia sobre la que ostente competencia legislativa, razones ambas que conducen a pensar que el Proyecto no plantea problema alguno en este punto, salvo su posible colisión con otras reservas estatutarias de ley, como la efectuada en el art. 18.2 EAR'99 en favor del Reglamento del Parlamento de La Rioja, problema que examinaremos más adelante.

## **2.- Parámetros determinados por el bloque de la constitucionalidad.-**

En cuanto a los parámetros jurídicos a los que nos hemos de ceñir para el análisis del Proyecto de Ley que se nos ha remitido, éstos no son otros que la propia Constitución, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (especialmente en su Sentencia 204/1992 sobre altos órganos consultivos autonómicos) y el Estatuto de Autonomía puesto que, como hemos declarado en nuestros Dictámenes 1, 6, 7, 9 y 10 de 1996, 2 y 5 de 1997, 2, 17 y 18 de 1998 y 42 de 1999, dicho análisis ha de centrarse, en primer lugar, en si la Comunidad Autónoma tiene competencia para legislar sobre la materia de que se trate, haciendo así aplicación del *principio de competencia*, y, cuando -como hemos concluido en el presente caso-, la Comunidad Autónoma tiene competencia para dictar la norma correspondiente, procede examinar, en segundo término, si efectivamente la ejercita con arreglo a los criterios estatutarios y constitucionales, haciendo así aplicación del *principio de jerarquía*.

La razón de ese ámbito de análisis estriba, como explicábamos en nuestros precitados Dictámenes, en que, si bien el artículo 98.1 a) de nuestra Ley reguladora requiere nuestra intervención para examinar la *adecuación al Estatuto de Autonomía* de los Proyectos de Ley, es decir, para el que podemos denominar *juicio de estatutoriedad*, éste juicio resulta imposible de realizar sin tener en cuenta la Constitución que sirve de contexto al Estatuto, por lo que, en rigor, comprende también un *juicio de constitucionalidad*, referido, además, no sólo a la Constitución en sí, sino a todo el conjunto de normas que integran el *bloque de la constitucionalidad*.

Pues bien, en cuanto a los parámetros específicos que ha de respetar esta Ley por

imperativo del *bloque de la constitucionalidad*, hemos de reparar, ante todo, en los que establece el propio art. 42 EAR'99 y que, por ello, quedan convertidos en parámetros de *estatutoriedad* que debe observar toda Ley de desarrollo estatutario que se proyecte y que este Consejo tiene la misión institucional de supervisar para garantizar precisamente la *adecuación* de los correspondientes Proyectos al Estatuto de Autonomía, tal y como establece el art. 98 de nuestra Ley reguladora. A ellos hay que añadir algunos señalados por la jurisprudencia constitucional, especialmente en la Sentencia 204/1992

Tales parámetros son la *unicidad* y *denominación* del órgano, la *superioridad consultiva* del mismo, su *homologabilidad* con el Consejo de Estado, su carácter *consultivo*, la *generalidad*, es decir, su carácter de órgano de toda la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, finalmente, la *imparcialidad* e *independencia* que deben caracterizarle.

Dedicaremos los siguientes fundamentos jurídicos a examinar cada uno de ellos con relación al Proyecto que nos ocupa.

#### Cuarto

##### Tratamiento de la unicidad y denominación del Consejo Consultivo

En primer lugar, la *denominación "Consejo Consultivo de La Rioja"* hay que entenderla reservada al mismo para evitar cualquier tipo de confusión institucional y de identidad corporativa, por lo que se aprecia una carencia en el Proyecto en el sentido de prohibir su uso por cualquier otra entidad u órgano, tal y como ahora dispone el art. 1.3 de nuestro Reglamento en norma que conviene elevar al rango de ley.

Repárese en que no se trata tanto de la defensa de una denominación cuanto de la idea de *unicidad* que late en el precepto estatutario que se refiere al Consejo Consultivo como "*el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma*", donde la partícula "*el*" unido al término "*superior*" lo singulariza entre el resto de órganos que potencialmente ostenten la función consultiva en el ámbito autonómico riojano.

**Se sugiere, pues, añadir, en el art. 1, un número 4 con una redacción parecida a la siguiente: "*Ningún otro órgano o entidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluida la Administración local, corporativa o institucional, podrá emplear la denominación Consejo Consultivo*".**

#### Quinto

## **El carácter de órgano superior del Consejo Consultivo y su homologabilidad con el Consejo de Estado**

En segundo lugar, el *carácter superior* que el precepto estatutario atribuye al Consejo implica una supremacía funcional entre los demás órganos que ejerzan la función consultiva en el ámbito autonómico riojano y, además, una operatividad jurídica en la práctica que se traduce, no sólo en la necesidad de que su dictamen sea el *último*, tal y como recoge el art. 2.4 del Proyecto, sino también en la *exclusión y sustitución* de la intervención del Consejo de Estado cuando el dictamen deba preceptivamente solicitarse al Consejo Consultivo de La Rioja.

Entendemos, pues, que este carácter de órgano "*superior*" que al Consejo Consultivo de La Rioja atribuye el art. 42 EAR'99, tiene una significación jurídica más que meramente institucional, de suerte que constituye un acierto del Proyecto el abandonar definitivamente la *alternatividad* con el Consejo de Estado que instauró, antes del EAR'99, nuestra Ley reguladora mediante la cláusula "*sin perjuicio*" de su art. 97.1 que salvaba las competencias del Consejo de Estado.

Dicha cláusula no ha resultado funcional ni operativa en la práctica y, de hecho, no la ha incorporado ninguna otra Comunidad Autónoma en la normativa reguladora de sus altos órganos consultivos.

Como reconoció la reiterada Sentencia 204/1992 del Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas pueden *no crear* un alto órgano consultivo propio con funciones similares al Consejo de Estado y continuar remitiendo a éste para dictamen las cuestiones que lo requieran preceptivamente, tal y como dispone el art. 23.2 de su Ley Orgánica reguladora, pero, una vez que una Comunidad Autónoma ha hecho uso de su potestad de auto-organización (especialmente si lo ha hecho en su Estatuto de Autonomía, como es el caso riojano) y se ha dotado de un alto órgano consultivo propio, carece de sentido instaurar una *alternatividad* del mismo con el Consejo de Estado en materias que requieran dictamen *preceptivo*.

Por eso, la Sentencia 204/1992 del Tribunal Constitucional ha declarado expresamente que en tales casos "*la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado*" (F.J. 5) puesto que es, añade el Tribunal, "*posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad*".

Ahora bien, la STC 204/1992 exige que los altos órganos consultivos que puedan

crear las Comunidades Autónomas estén "*dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica*" (F.J. 5) de suerte que estén dotados con "*las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado*" (F.J. 5) al que, por tanto, puedan ser considerados "*equivalentes*" por tener "*características parecidas*" (F.J. 4).

Estas expresiones del Tribunal Constitucional produjeron, en un primer momento, una corriente doctrinal tendente a sostener que el supremo intérprete de la Constitución exigía un requisito que podemos denominar de "*homologabilidad*" con el Consejo de Estado para que pueda admitirse la creación y operatividad de altos órganos consultivos autonómicos, con la importante consecuencia de que prácticamente ninguno de los creados por las Comunidades Autónomas podía ser considerado rigurosamente equivalente al Consejo de Estado, debido a que éste, por sus características propias de tradición histórica, composición, organización y competencias, ocupa una singular posición constitucional al "*servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece*", por emplear palabras de la STC 204/1992 (F.J. 5) que, obviamente, no puede corresponder a las Comunidades Autónomas ni a sus altos órganos consultivos.

Tales opiniones doctrinales conducían, así, a una situación sin salida ya que llevaban al absurdo de entender que el propio Tribunal Constitucional admitía expresamente en su Sentencia 204/1992 la posibilidad de creación de altos órganos consultivos autonómicos con virtualidad sustitutiva y excluyente del Consejo de Estado en materias de competencia autonómica, pero exigía a los mismos unas condiciones de *homologabilidad* que casi resultaban imposibles de cumplir en la práctica.

Ello explica que haya sido el propio Consejo de Estado quien se apresurara a poner punto final a estas dudas al afirmar en el Capítulo VI de su Memoria de 1993, titulado "*Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas*", concretamente bajo el epígrafe 3, sobre "*La equivalencia del órgano consultivo*", que las exigencias de *organización y funcionamiento* a que se refiere la STC 204/1992 deben ser las que aseguren la *independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica* de los altos órganos consultivos de las Comunidades Autónomas.

El Proyecto de Ley que se nos ha remitido respeta esos parámetros merced a la declaración general de reconocimiento de plena autonomía orgánica y funcional que efectúa en el art. 1.2, a la composición exclusivamente jurídica a que se refiere el art. 3.1, al régimen de incompatibilidades e inamovilidad establecido en los arts. 6 y 7, respectivamente, y al funcionamiento colegiado previsto en el art. 14, todo ello de forma similar a la de otros altos órganos consultivos de las Comunidades Autónomas que los han creado y regulado.

## Sexto

### **El carácter *consultivo* del Consejo y sus consecuencias sobre el ámbito objetivo de sus dictámenes**

El Consejo, por expresa disposición del art. 42 del Estatuto de Autonomía, es esencialmente "*consultivo*", no "*asesor*" o "*jurídico.-consultivo*", como ocurre en otras Comunidades Autónomas donde esas denominaciones o especificaciones se han introducido expresamente en sus Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el Estatuto de La Rioja no hace restricción alguna respecto al ámbito objetivo de sus dictámenes de suerte que, como ocurre en otras Comunidades Autónomas, el mismo se reduzca a los aspectos de legalidad o estrictamente jurídicos, sino que, antes al contrario, insiste en el triple carácter *consultivo, superior y general* para toda la Comunidad Autónoma que tiene el Consejo Consultivo de La Rioja .

En efecto, el Consejo Consultivo, como ha recordado la STC 104/1992, es un órgano que aquéllas Comunidades que desearan seguir residenciando sus consultas ante el Consejo de Estado podían no crear, pero que, una vez creado, asume en el ámbito competencial autonómico respectivo las funciones del Consejo de Estado a cuya imagen y semejanza debe conformarse.

Pues bien, el Consejo de Estado, como es bien sabido, no sólo ciñe sus dictámenes a los aspectos de legalidad, por más que éstos sean los prioritarios y fundamentales, pues, como establece el art. 2 de su Ley Orgánica reguladora (LO 3/1980, de 22 de abril), "*En el ejercicio de la función consultiva, el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico*", pero también,- continúa el precepto- "*Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines*".

Y es que estos altos órganos consultivos, si existen y han sido estatutariamente reconocidos como tales, es, precisamente, para que puedan ejercer en plenitud la función consultiva, esto es, para que puedan ejercer íntegramente en el ámbito territorial y competencial de su Comunidad Autónoma las funciones del Consejo de Estado y, en suma, consagrarse en plenitud al servicio consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Llama, por eso, la atención la restricción que el art. 2.2 hace de la función consultiva del Consejo a los aspectos de *legalidad*, permitiendo sólo la valoración de aspectos de *oportunidad y conveniencia* cuando la autoridad consultante lo solicite

expresamente, restricción que, si tiene algún sentido para eliminar juicios políticos o de eficiencia, carece de ella si se trata de cuestiones de Ciencia de la Administración o de Técnica Legislativa, donde la experiencia consultiva del Consejo no debería desaprovecharse, máxime teniendo en cuenta, que tales juicios han sido hasta ahora permitidos expresamente por nuestra Ley reguladora cuya Exposición de Motivos legitima al Consejo para pronunciarse *"sobre todos los aspectos de la actividad administrativa y no sólo los de legalidad"*.

Durante estos años hemos interpretado esa habilitación legal mediante la doctrina de la auto-limitación (*self-restraint*) establecida en nuestros Dictámenes 1/96, 5/97 donde excluíamos del *juicio de oportunidad* los Proyectos y Propositiones de Ley, admitiéndolo solo sobre Proyectos de reglamento y de actos administrativos (Dictámenes 3 y 15/98) y siempre limitándolo a aspectos de técnica legislativa, seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración (Dictámenes 2, 3 y 15/98), prescindiendo de cuestiones de opinión, políticas, gramaticales o de estilo de redacción (Dictámenes 17 y 18/98) y siempre con moderación y prudencia (Dictámenes 2/98 y 42/99).

Por ello, **sugerimos, en el art. 2.1 "in fine", sustituir el último inciso, desde "Excepcionalmente..." , por una redacción similar a la del art. 2 de la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado (LO 3/1980, de 22 de abril) que, como antes hemos indicado, es la siguiente: " Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines".**

## Séptimo

### El Consejo Consultivo como órgano de toda la Comunidad Autónoma

Un cuarto parámetro que debemos examinar si queremos analizar la *adecuación* del Proyecto que se nos ha remitido al Estatuto de Autonomía de La Rioja es el que podemos denominar *generalidad* o *ámbito comunitario* del Consejo Consultivo, es decir, la cualidad estatutaria que el mismo tiene de ser el órgano consultivo superior *"de la Comunidad Autónoma de La Rioja"* (art. 42 EAR'99) y las consecuencias que dicha cualidad tiene con respecto al régimen de consultas.

El Estatuto de Autonomía ha querido constituir al Consejo Consultivo de La Rioja en el órgano consultivo superior, no sólo *del Gobierno y la Administración* autonómicos, sino de *toda* la Comunidad Autónoma en sentido *global* (*Gesamt*, en la usual terminología del Derecho Público alemán) tal y como expusimos en nuestro Dictamen 3/1998, es decir,

comprendiendo también al *Parlamento* de La Rioja, al *Presidente* de la Comunidad Autónoma, a todas las *instituciones* autonómicas creadas por el Estatuto de Autonomía o que puedan crearse después, así como a todas las *Administraciones Públicas* sobre las que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostente alguna competencia, como son, además de la propia Administración autonómica general que depende del Gobierno autonómico, las distintas entidades y corporaciones que integran la *Administración Local* de La Rioja (Ayuntamientos, Mancomunidades, Comarcas, Consorcios, etc.) y las denominadas *Administración Institucional* (sobre cuya variada tipología nos pronunciamos en el precitado Dictamen 3/1998) y *Corporativa o representativa de intereses económicos y profesionales* (Colegios y Cámaras Oficiales, Comunidades de Regantes, Federaciones deportivas, etc), así como las *Universidades* públicas existentes en el ámbito competencial riojano, tal y como declaramos en nuestro Dictamen 20/2000.

Así pues, parangonando la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en SS 56/1990 y 204/1992, en el sentido de que el Consejo de Estado es un órgano de relevancia constitucional destinado "*al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece*", podemos también afirmar respecto a los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas que, como el de La Rioja, están recogidos en los respectivos Estatutos de Autonomía con expresiones que los refieren a toda la Comunidad Autónoma correspondiente, que son *órganos de relevancia estatutaria destinados al servicio de una concepción global de la Comunidad Autónoma respectiva*.

Pues bien, el Proyecto de Ley que nos ocupa, si bien comienza reconociendo correctamente en su art. 1 el ámbito comunitario del órgano, sin embargo luego no extrae las precisas consecuencias de ello y olvida referirse a cualesquiera otras Instituciones y Administraciones potencialmente consultantes que no sean el propio Gobierno y Administración regionales, salvo la somera alusión a las entidades locales del art. 10.2.

#### **A) Consultas del Parlamento.-**

El Proyecto omite toda referencia al *Parlamento*, probablemente pensando en respetar la *reserva de reglamento parlamentario* que tiene la regulación de cualquier competencia atinente al funcionamiento de la Cámara (art. 18.2 EAR'99).

Ahora bien, dicha reserva debe interpretarse armónicamente con la de ley contenida en el art. 42 del propio EAR'99 para la regulación del Consejo Consultivo puesto que es perfectamente posible que otras leyes distintas al Reglamento de la Cámara regulen aspectos parlamentarios, como ocurre con la electoral (art. 17.1 EAR'99), la de iniciativa legislativa popular (art. 20 EAR'99), la del senador autonómico (art. 19.1.1. EAR'99), la del Defensor del Pueblo riojano (art. 22 EAR'99) y, en general, cualesquiera otras, ya que el art. 19.1. n) EAR'99 prevé que el Parlamento pueda ejercer cuantas

competencias le sean atribuidas, no sólo por la Constitución o el propio Estatuto, sino también "*por las Leyes del Estado y de La Rioja*".

Así pues, parece claro que el art. 42 EAR'99 ha despejado en sentido positivo la duda sobre el "*an*" de las consultas parlamentarias, es decir, ha resuelto afirmativamente la posibilidad de que el Parlamento pueda dirigir consultas y recabar dictámenes al Consejo Consultivo de La Rioja, pero no ha determinado las circunstancias de tiempo y forma de las mismas, esto es, el "*quo modo*" procedimental ni el "*quando*" de tales consultas que son precisamente las cuestiones cuya regulación compete al Reglamento parlamentario y que concretamente regula la vigente Resolución de 1 de abril de 1996, de la Presidencia del Parlamento de La Rioja, supletoria del Reglamento de la Cámara, sobre consultas parlamentarias al Consejo Consultivo de La Rioja.

Una primera serie de supuestos en que el Parlamento puede dirigirse al Consejo Consultivo son los *actos materialmente administrativos* que pueda adoptar. En efecto, el Parlamento, como los demás órganos de relevancia constitucional o estatutaria (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, etc.) puede realizar actos materialmente administrativos (en cuestiones tales como revisión de oficio, responsabilidad patrimonial, contratación administrativa y otras semejantes) sujetos a control jurisdiccional (art. 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, y art. 1 3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y, por tanto, también, en su caso, al dictamen preceptivo del alto organismo consultivo correspondiente, como así se hace con normalidad en otras Comunidades Autónomas, por lo que esta circunstancia debe preverse en el Proyecto.

Por otro lado, el Parlamento puede también plantear *recursos de inconstitucionalidad* y, en esta materia, se observa igualmente una omisión del Parlamento en el art. 11 d) del Proyecto pues, al referirse al planteamiento de los mismos, alude sólo a los planteados por el Gobierno.

En cuanto a la consulta sobre los *Proyectos y Propositiones de Ley*, por nuestra parte nos hemos limitado a señalar, en nuestro Dictamen 5/1997, la doctrina sobre el carácter facultativo para la Mesa del Parlamento de la iniciativa para solicitar dictamen al Consejo Consultivo en tales casos conforme a nuestra actual Ley reguladora y a reconocer en el Dictamen 1/1996 que en estos aspectos concurre una "*legítima decisión de auto-organización de la propia Comunidad Autónoma y, en particular, del órgano de la misma que ostenta el poder legislativo*" y de ahí que, partiendo de la habilitación genérica que el art. 98 de nuestra Ley reguladora hacía para que la Mesa del Parlamento formulara consultas al Consejo sobre Proyectos o Propositiones de Ley, el art. 6.2 de nuestro Reglamento admita la posibilidad de estas consultas, sin perjuicio de la competencia de la

Cámara para determinar en su propio Reglamento los aspectos procedimentales de las mismas

**Por todo ello, sugerimos aludir al Parlamento en el art. 11 d) del Proyecto e incorporar al art. 10 del mismo un nuevo apartado con un contenido similar al siguiente: *"El Consejo Consultivo prestará su asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca la Ley o el Reglamento de la Cámara"*.**

#### **B) Consultas de la Administración Local y otras entidades públicas.-**

Por lo que respecta a la Administración local, el art. 10.2 del Proyecto hace referencia a las Entidades Locales al fijar la forma en que deben consultar al Consejo cuando ello sea preceptivo. Se recoge así la actual regulación establecida en los arts. 6.3 y 31.4 de nuestro Reglamento, pero se omite toda referencia a otras entidades públicas del ámbito competencial riojano que también resultan comprendidas en la *comunitariedad* a que se refiere el art. 42 EAR'99, como son las entidades integrantes de la llamada *Administración institucional*, la *universitaria pública* o los *entes representativos de intereses económicos, deportivos o profesionales* a que antes se aludía bajo la expresión *Administración corporativa* y que resultan comprendidos actualmente en el art. 31.4 de nuestro Reglamento cuya reproducción aproximada aconsejamos para evitar dudas sobre la forma y procedimiento de la consulta en estos casos y su limitación a los supuestos en que sea preceptiva.

**Por todo ello, sugerimos en el art. 10.2 del Proyecto una redacción similar a la siguiente: *"Las entidades que integran la Administración local, así como las de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración autonómica o local de La Rioja podrán, recabar del Consejo Consultivo la emisión de dictámenes que sean preceptivos con arreglo a la legislación vigente. La petición de dictamen se formulará por su máximo representante institucional, requerirá el acuerdo de sus respectivos órganos colegiados superiores de gobierno y se cursará a través de la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma"*.**

#### **Octavo**

##### **El parámetro estatutario de *imparcialidad***

La *imparcialidad* del órgano es otro de los valores o parámetros que el art. 42 del Estatuto de Autonomía ordena garantizar a la Ley reguladora del Consejo Consultivo. Se trata de una cualidad referida, no tanto al órgano consultivo en sí, en sentido objetivo, cuanto a los juristas que lo componen en sentido subjetivo, ya que se trata de una

dimensión moral que aleje a los Consejeros de todo interés o apasionamiento personal sobre el asunto concreto que se remita al Consejo del que forma parte, lo que se ha traducido tradicionalmente en nuestro Derecho en la regulación de las causas de abstención, recusación e incompatibilidad.

### **1. Recusación y abstención.-**

El Proyecto dedica a estos aspectos su art. 6 que se remite en su número 3 a las causas generales de *abstención y recusación* de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, decisión que estimamos correcta debido a la aplicabilidad general de la misma (art. 1. LPAC), con la única **sugerencia** de emplear la denominación genérica de "**legislación vigente en materia de procedimiento administrativo**" para evitar referencias a una denominación legal concreta que puede variar en el futuro.

### **2. Incompatibilidades.-**

Por lo que se refiere a las *incompatibilidades* de los miembros del Consejo, la Memoria del Consejo de Estado de 1993 antes citada alude a las mismas señalando que "*aunque no sea indispensable, parece conveniente ... que (los Consejeros Consultivos) estén sujetos a un riguroso régimen de incompatibilidades*". Con esta cauta expresión quiere significarse que estamos ante una materia donde, si bien se impone el rigor, lo cierto es que está ampliamente ofrecida a la libertad de conformación del legislador autonómico ya que carece de parámetros en el ámbito de la legislación estatal básica.

Por ello muy poco tenemos que decir respecto a la regulación que de las incompatibilidades ofrece el art. 6 del Proyecto, salvo la observación de que se ha omitido entre las incompatibilidades una referencia a la institución recientemente creada por el art. 22 EAR'99, por ello, **en el art- 6.1 d), se sugiere añadir, "Defensor del Pueblo"**.

## **Noveno**

### **El parámetro estatutario de independencia**

El art. 42 EAR'99 exige que la Ley que regule el Consejo Consultivo de La Rioja garantice la *independencia* del mismo. A diferencia de la *imparcialidad* que es un valor *subjetivo* de los miembros del órgano consultivo, la *independencia* es una condición *objetiva* del órgano en sí.

Para analizar hasta qué punto el Proyecto es fiel y coherente con este parámetro estatutario proclamado en su art.1.2, debemos centrarnos en la regulación que se pretende

de las garantías jurídicas genéricas de la independencia del órgano, así como las específicas relativas a su régimen de composición, funcionamiento y organización interna que integran lo que el mismo precepto del Proyecto denomina, autonomía orgánica y funcional del Consejo Consultivo.

### **1. Garantías institucionales.-**

Repárese en que el legislador estatuyente impone la independencia del Consejo Consultivo, no tanto con una finalidad institucional, es decir, simplemente para reconocer a la institución un estatuto autónomo, como para salvaguardar la necesaria objetividad consultiva del órgano.

Debido a esta razón teleológica y "*para garantizar la independencia del órgano consultivo, parece indispensable*" -señala la Memoria del Consejo de Estado de 1993, tantas veces citada- "*que no esté incardinado en la jerarquía administrativa*", pero esa exigencia supone un simple *mínimo*, ya que sólo se garantiza eficazmente la independencia si se asegura también al órgano consultivo una *autonomía orgánica y funcional*, aunque, como reconoce la citada Memoria, ésta no sea tan amplia como la del Consejo de Estado.

Pues bien, el Proyecto garantiza genéricamente el cumplimiento de este parámetro merced a la declaración general de su art. 2.1 que reconoce al Consejo una plena autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia. Por otro lado, el art. 17 y la Disposición Adicional 3ª reconocen una relativa autonomía presupuestaria al Consejo Consultivo, el art. 18 le confiere ciertas atribuciones en materia de personal y la Disposición Adicional Segunda le atribuyen la iniciativa en la elaboración de su propio reglamento.

Todas esas especificaciones suponen un refuerzo de las declaraciones generales del art. 2.1 y, aunque las diversas *garantías institucionales* que aparecen dispersas por el articulado podrían sistematizarse en un precepto inicial, también es posible dejar esta labor para el desarrollo reglamentario.

### **2. La autonomía orgánica.-**

La autonomía orgánica tiene diversas vertientes. En primer término, comprende todo lo que afecta a la *composición del órgano*, es decir, la forma de designación y cese de sus miembros y la duración de su mandato consultivo, presidiendo todo ello el principio de *inamovilidad*, esencial en los altos órganos consultivos. Se refiere también a la *organización* del Consejo, tanto la referente a sus cargos de dirección y gestión como al régimen del personal a su servicio. Examinaremos seguidamente el Proyecto a la luz de

esas vertientes.

#### **A) Composición.-**

La única novedad normativa en este ámbito estriba en la regulación de las *causas de cese* de los Consejeros, materia sobre la que no efectuaremos consideración alguna ya que son similares a las establecidas en órganos parejos de otras Comunidades Autónomas y prácticamente reproducen lo dispuesto en el art. 26 de nuestro actual Reglamento.

Por lo demás, el Proyecto mantiene el número de cinco Consejeros inamovibles, nombrados por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma, designados, tres a propuesta del Parlamento y dos a propuesta del Gobierno, para un mandato consultivo de cuatro años renovables hasta un máximo de tres mandatos, pero con renovación parcial de un Consejero por año, comenzando por los de mayor edad y los designados por el Gobierno y concluyendo por el Presidente, que también será nombrado por el de la Comunidad, mediante Decreto, de entre los miembros del Consejo.

Únicamente debemos señalar que la literalidad de la regulación proyectada, en rigor, comporta un mandato, no de cuatro, sino de cinco años, ya que, al ser cinco los miembros del Consejo, a partir de la primera renovación de los cuatro primeros miembros del Consejo, el último relevo anual se produciría en el quinto año, por lo que el Consejero afectado tendría un mandato no de cuatro sino de cinco años a partir de su nombramiento y lo mismo ocurriría con los Consejeros que fueran designados posteriormente.

**En consecuencia, se sugiere que, o bien el mandato de todos los miembros del Consejo sea de cinco años o que, si se desea mantener el de cuatro años con renovaciones anuales, se disponga que la renovación parcial correspondiente al cuarto año afecte no a uno sino a los dos últimos Consejeros.**

#### **B) Organización.-**

En esta materia el Proyecto introduce importantes novedades al modificar el estatuto jurídico del Presidente y optar por la creación del puesto de *Secretario General*, cuestiones ambas íntimamente relacionadas.

En actual regulación, el Presidente del Consejo está sujeto al mismo régimen de incompatibilidades que el Presidente de la Comunidad Autónoma (art. 1001.1 de nuestra Ley reguladora), percibe por el desempeño de su cargo una retribución no inferior a la de los altos cargos de la Comunidad Autónoma (art. 28 E) de nuestro Reglamento) y es auxiliado en labores de secretaría por uno de los Consejeros (art. 29.2 de nuestro Reglamento), pero sin la existencia de un cargo expreso y permanente de Secretario

General del Consejo que, sin embargo, existió durante la primera regulación del Consejo Consultivo (cfr. art. 99.3 de la Ley 3/1995). De ahí que sobre el Presidente gravite todo el funcionamiento interno y externo del Consejo, tal y como regula el art. 28 de nuestro vigente Reglamento.

Por el contrario, el Proyecto opta por reinstaurar la figura del Secretario General Letrado que asuma el funcionamiento interno del Consejo desde un *status* funcional, mientras que el Presidente, sujeto al mismo régimen de incompatibilidades que los demás miembros del Consejo, queda liberado de funciones internas de gestión y convertido en un alto cargo representativo del Consejo, pero sin derecho percibir una retribución fija y periódica (art. 6.4 *"in fine"* del Proyecto).

La opción por un determinado modelo orgánico es materia ofrecida a la libre conformación del órgano legislativo por lo que nada hemos de señalar al respecto.

### **C) Régimen del personal.-**

Para garantizar la autonomía orgánica y funcional del Consejo, es preciso que se exprese que su personal, aunque sujeto al régimen general de la función pública autonómica, depende orgánica y funcionalmente del Consejo.

Por tanto, **se sugiere añadir al art. 18 un número 4 con una redacción similar a la siguiente *"El Consejo Consultivo gozará de plena autonomía en la gestión de su personal que dependerá orgánica y funcionalmente del mismo"*.**

### **3. Autonomía funcional.-**

La autonomía funcional, al igual que la orgánica, tiene también varios aspectos, si bien, en este punto, el Proyecto es muy parco pues dedica sólo los arts. 14 a 16 a esta materia, seguramente pensando en que tiene un contenido predominantemente reglamentario.

Por nuestra parte, sólo observar la inconveniencia de fijar en el art. 15.1 un plazo concreto y muy fugaz (quince días hábiles) para consultas urgentes, materia más propia de la regulación reglamentaria.

Además, la experiencia de funcionamiento de estos años del Consejo indica que el plazo de un mes es muy adecuado para la reflexión que estos altos órganos colegiados de tipo consultivo requiere pues no debe olvidarse que la tramitación interna requiere unos tiempos que no deben apremiarse, especialmente cuando, como es sabido, suele ser

frecuente que lo urgente sea también lo importante.

**Parece, pues, preferible, una redacción del art. 15 similar a la siguiente: "1. Los dictámenes del Consejo Consultivo han de ser emitidos en un plazo máximo de treinta días hábiles, a contar desde la recepción completa del expediente. 2. Reglamentariamente se fijará la forma en que dicho plazo pueda ampliarse, hasta un máximo de sesenta días, o reducirse, hasta un mínimo de quince días, en casos de urgencia o necesidad. 3. El órgano consultante podrá entender cumplido el trámite de consulta preceptiva y no vinculante cuando hayan transcurrido los plazos establecidos y el Consejo Consultivo no haya evacuado el dictamen."**

## **Décimo**

### **Sobre las competencias del Consejo Consultivo**

El art. 42 EAR'99 exige que las funciones del Consejo Consultivo de La Rioja se regulen por Ley la cual garantizará su imparcialidad e independencia. Ello significa que la que hemos denominado *autonomía funcional* es, simplemente, una de las dimensiones que presenta la garantía de la *independencia* del órgano, pero la necesaria regulación de sus funciones constituye un parámetro estatutario distinto pues una cosa es que el órgano deba existir y tener asignadas unas funciones por su Ley reguladora y otra que, además, deba de gozar de independencia y, por tanto, de autonomía funcional, en el desempeño y desarrollo de las mismas.

Ahora bien, esto dicho, para analizar el proyecto que nos ocupa, es preciso reflexionar sobre las consecuencias jurídicas que comporta este nuevo parámetro contenido en el art. 42 EAR'99.

Por de pronto, la necesaria regulación por Ley de sus funciones hay que ponerla en relación con otros parámetros de estatutoriedad igualmente contenidos en el mismo precepto, como son el carácter *consultivo, superior y general* del Consejo, de suerte que el Proyecto no se ajustará bien al Estatuto de Autonomía si, al regular las funciones del Consejo, incluye algunas que no sean consultivas, que olviden la superioridad consultiva del órgano o su generalidad, es decir, su proyección consultiva sobre toda la Comunidad Autónoma en sentido global.

En todo lo demás, el legislador autonómico goza de una amplia libertad de conformación, por lo que, por nuestra parte, nos limitaremos a efectuar algunas sugerencias, fruto de la experiencia acumulada durante estos años de funcionamiento del

Consejo.

### **1. Proyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, Proyectos de Ley y de Convenios con relevancia estatutaria.-**

El art. 12 a) y b) del Proyecto contempla los Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y los de Ley como supuestos de dictamen *facultativo* y no alude a los anteproyectos de los Convenios a que se refiere el art. 14 EAR'99. Examinemos estos supuestos:

#### **A) Anteproyectos de Ley.-**

La regulación proyectada refleja el régimen actualmente vigente sobre esta materia, establecido en el art. 98 1 a) de nuestra Ley reguladora, tal y como fue interpretado por nuestro Dictamen 5/1997.

En efecto, dicho precepto parece imponer como *preceptivos* los dictámenes sobre Anteproyectos de Ley al incluir la expresión imperativa "*dictaminará*", si bien en nuestro Dictamen 5/1997 establecimos la doctrina de que esa preceptividad requería siempre, como indica el propio precepto, la iniciativa del Gobierno o de la Mesa del Parlamento de la Rioja.

El Proyecto parece inclinarse por mantener esa situación y, como es cuestión ofrecida al amplio margen de discrecionalidad que el legislador tiene para conformar la materia, sólo hemos de recordar que, como señalamos en nuestro precitado Dictamen 5/1997, el Consejo Consultivo es la única institución que puede asegurar un *control preventivo de estatutoriedad* de las leyes de La Rioja, puesto que las mismas no son impugnables en vía judicial y el Tribunal Constitucional sólo ejerce, eventualmente, sobre las mismas un control directo de constitucionalidad pero únicamente indirecto de estatutoriedad, en cuanto que el Estatuto de Autonomía se incluye en el bloque de la constitucionalidad.

Ello significa que, si el Consejo Consultivo de La Rioja no interviene dictaminando los Anteproyectos de Ley, no existirá, para los que no sean enviados al dictamen del mismo, una garantía institucional independiente, externa al Gobierno y al Parlamento y absolutamente objetiva que garantice la adecuación al Estatuto de Autonomía del texto correspondiente o, lo que es lo mismo, el Estatuto de Autonomía de La Rioja quedará privado de garante jurídico directo.

No efectuamos, pues, sugerencia alguna en este punto, pero queremos llamar la atención sobre la materia, para lo que nos remitimos expresamente a lo que ampliamente

expusimos en la Sección Segunda (*Observaciones y Sugerencias*) de nuestra *Memoria* incluida en el Repertorio General del año consultivo 1996.

### **B) Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía.-**

La misma consideración vale para los Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía pues, siendo el Consejo Consultivo el único órgano con la posibilidad de asumir una función de garantía jurídica preventiva, directa, externa, objetiva e independiente del Estatuto de Autonomía a la hora de ser desarrollado mediante Leyes, es lógico pensar en atribuirle también competencia para dictaminar las propias reformas estatutarias pues, en tal caso, el Consejo, si bien, como es lógico, no podría desarrollar una función de control preventivo de estatutoriedad, en cambio aportaría su experiencia en la materia para la posible mejora del texto y reforzaría *a priori* el posible control posterior de constitucionalidad que incumbe al Tribunal Constitucional.

### **C) Proyectos de Convenios con relevancia estatutaria.-**

El Proyecto omite toda referencia a una posible intervención del Consejo Consultivo en los Proyectos de Convenios que el Gobierno haya de concluir con el Estado u otras Comunidades Autónomas y que tengan relevancia estatutaria a tenor del art. 14 EAR'99. Esta competencia figura actualmente en el art. 8.4 E) de nuestro Reglamento, por lo que su omisión pueden dejar sin control preventivo externo alguno las eventuales válvulas de escape a las competencias estatutarias impuestas por vía de convenio.

## **2. Proyectos de reglamentos.-**

Los arts.11 c) y 12 c) del Proyecto limitan la preceptividad de dictamen del Consejo Consultivo a los proyectos de reglamentos que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes, considerando facultativo el dictamen sobre el resto, lo que podría interpretarse como una limitación de la preceptividad de dictamen a los reglamentos denominados *ejecutivos*

Es más precisa la redacción actual del art. 8.4 C) de nuestro Reglamento que elimina toda duda en esta materia al precisar la inclusión como casos de dictamen preventivo de los reglamentos *independientes* y los que desarrollen *leyes estatales*.

La razón de incluir en su momento a los reglamentos independientes estribaba, por un lado, en que, si se estimaba que el Consejo debería intervenir en los ejecutivos de una Ley, con mucha más razón debería hacerlo en los que aparentan no desarrollar ninguna y,

por otro, en la amplia litigiosidad que ha causado el limitar el dictamen preceptivo a los reglamentos ejecutivos ya que no siempre es posible determinar con claridad en la práctica la naturaleza del texto correspondiente.

Entendemos, pues, que es importante evitar tales dudas en una materia que, como es la producción normativa del Ejecutivo, se ha mostrado tan ampliamente contenciosa, especialmente respecto al muy numeroso desarrollo de leyes estatales.

Por ello, sin perjuicio de la redacción más completa que indicaremos en el apartado siguiente, **sugerimos, suprimir el art. 12 c) del Proyecto y añadir al 11 c) del mismo una expresión similar a la siguiente: "...de leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes"**.

### **3 Normativa de ejecución comunitaria europea e internacional.**

El Proyecto prevé residenciar preceptivamente en el Consejo la labor reglamentaria del Ejecutivo respecto a leyes, pero olvida la cada vez más importante labor de desarrollo de la normativa comunitaria europea e internacional, carencia ésta que entendemos debe subsanarse pues la *ratio* de recabar dictamen preceptivo de un alto órgano consultivo en el caso de los proyectos de reglamento es precisamente garantizar una correcta ejecución y desarrollo de la norma superior por la de rango inferior.

En la época preconstitucional en que esta preceptiva intervención quedó fijada como una de las funciones típicas del Consejo de Estado, el desarrollo reglamentario de leyes estatales era prácticamente el único caso de relaciones *inter-normativas* de desarrollo; unas relaciones que, además, eran *intra-ordinamentales*, pues se desarrollaban sólo en el seno del ordenamiento estatal donde el Consejo de Estado intervenía para garantizar una correcta relación entre *ley* y *reglamento ejecutivo*.

Pero la Constitución, al instaurar, por un lado, el Estado de las Autonomías y abrir, por otro, la posibilidad de la integración de España en organizaciones supranacionales, como la Unión Europea, o internacionales de integración o cooperación, muchas de las cuales emanan normativa que los Estados-miembros deben desarrollar, plantea la novedad de que no son sólo las leyes internas las que el Ejecutivo debe desarrollar mediante reglamentos, sino también las normas de procedencia supra o internacional. Por ello, en el ámbito competencial del Estado se ha atribuido competencia al Consejo de Estado para dictaminar en estos asuntos de carácter jurídico inter o supranacional (cfr. arts. 21.3, 21. 4 y 22.2 de su Ley Orgánica reguladora).

Además, ese desarrollo normativo no compete exclusivamente al Gobierno central sino que puede corresponder a las Comunidades Autónomas cuando así resulte de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias sobre la materia de que se trate. Así lo reconoce expresamente el art. 14.6 EAR'99 que atribuye al Gobierno de La Rioja la competencia para ejecutar Tratados y Convenios internacionales en materias de su competencia y que, tal y como señalábamos en nuestro Dictamen 11/1999, afecta también al Derecho comunitario europeo originario y derivado.

En otras palabras, entendemos que debe aprovecharse la oportunidad del Proyecto para producir una puesta al día ("*aggiornamento*") en la misión institucional, típica de los altos órganos consultivos, de intervenir en el procedimiento elaboración de normativa de ejecución de otra superior.

Uniando esta sugerencia a la anterior, **proponemos una redacción del art. 11 c) similar a la siguiente: "*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general, tanto los independientes, como los que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes, estatales o autonómicas, o de la normativa comunitario-europea o internacional.*"**.

#### **4. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial.-**

En esta materia, se sugiere, **eliminar la referencia a la Administración Autónoma que se efectúa en el art. 11 g) del Proyecto** ya que puede impedir que otras Administraciones Públicas de La Rioja puedan residenciar en el Consejo Consultivo propuestas de resolución de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial. impidiendo así la formación de un *corpus* doctrinal general para toda la Comunidad Autónoma que evite un tratamiento desigual de los ciudadanos en función de la Administración riojana responsable.

#### **5. Revisión de oficio y recursos de revisión.-**

La intervención de los Consejos Consultivos en las propuestas de resolución de expedientes de revisión de oficio de actos administrativos, incluso cuando se inician a instancia de parte, es distinta de la que se refiere a la resolución de recursos administrativos de revisión, que, sin embargo, también es preceptiva a tenor del art. 21.9 de la Ley Orgánica 3/80, reguladora del Consejo de Estado.

De ahí que, confundiéndose a veces en la práctica ambas intervenciones, conviene redactar en términos amplios y claros esta competencia consultiva, por lo que **se sugiere**

**adoptar en el art. 11.f) una redacción similar a la siguiente: "Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos y con los efectos previstos en la legislación vigente, y, en los mismos términos, los recursos administrativos de revisión".**

#### **6. Transacciones y arbitrajes.-**

Por las razones antes expuestas, debe eliminarse la restricción de la consulta a la Administración Pública regional, con objeto de permitir que las consultas en esta materia puedan también dirigirlas al Consejo cuantas Instituciones y Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma lo deseen.

Por tanto, **sugerimos eliminar de la redacción del art. 11 h) la expresión "de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja"**

#### **7. Régimen local.-**

Al regular las competencias del Consejo Consultivo, el art. 11 del Proyecto omite la recientemente atribuida por una norma estatal de aplicación general, como es la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que instaura el **conflicto de competencias en defensa de la autonomía local**, cuyo art. 75 bis requiere, antes de su planteamiento, el dictamen preceptivo del Consejo de Estado o Consejo Consultivo autonómico, demostrando así que una de las funciones institucionales propias de estos altos órganos consultivos de las Comunidades Autónomas es la defensa de la autonomía local.

Por tanto, **sugerimos incorporar expresamente dicha competencia en el art. 11 del Proyecto, con una redacción similar a la siguiente: "Consultas que sean preceptivas en virtud de lo dispuesto en la legislación estatal o autonómica de régimen local y, en especial, los conflictos de competencias en defensa de la autonomía local".**

#### **8 Zonas verdes y espacios libres.-**

En esta materia **nos remitimos a las sugerencias** que efectuamos en la *Sección Segunda* de nuestra Memoria incluida en las páginas 68 y ss. de nuestro *Repertorio General* del año consultivo de 1998.

## **9. La cláusula general del art. 11 j).-**

El art. 11 j) del Proyecto prevé la consulta preceptiva de cualquier asunto que, por disposición expresa de una ley, haya de ser consultado al Consejo Consultivo.

Se trata de una expresión excesivamente limitada puesto que son muchas las disposiciones sin rango de ley que determinan la preceptividad de dictamen consultivo, como lo prueba la reciente y extensa Resolución de 6 de julio de 2000, del Presidente del Consejo de Estado, por la que se publica la relación actualizada de disposiciones que preceptúan la audiencia del alto cuerpo consultivo. Por otro lado, las normas no siempre aluden precisamente al Consejo Consultivo sino, con frecuencia, al Consejo de Estado en cuyas funciones, como sabemos, se subroga el Consultivo de La Rioja en el ámbito de nuestra Comunidad.

**Por tanto**, en línea con lo establecido en el actual art. 8.3 de nuestro Reglamento, **debe sustituirse la actual redacción del art. 11 j) del Proyecto por una similar a la siguiente: "*Cualquier otro asunto comprendido en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja en que, con arreglo a la legislación vigente y con el carácter que, en cada caso, la misma indique, deba ser preceptivamente consultado el Consejo de Estado o el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma*".**

**Por igual razón**, en el art. 2.2 del Proyecto, se sugiere sustituir la expresión "*cuando en ésta u otra ley así se establezca*", relativa a la preceptividad de los dictámenes, **por una expresión similar a la siguiente "*...cuando la legislación así lo establezca de forma expresa*"**, con objeto de aceptar las múltiples normas de rango reglamentario que determinan la preceptividad de un dictamen consultivo

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar una Ley reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja

## **Segunda**

El Proyecto que se nos ha remitido es adecuado a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

## **Tercera**

Se sugiere introducir en el texto del Proyecto las sugerencias que hemos efectuado en el presente dictamen.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.