
III SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA DE SOMETER AL CONSEJO CONSULTIVO LOS PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY, ASÍ COMO LOS PROYECTOS DE REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DE LEYES ESTATALES Y AUTONÓMICAS, TAL Y COMO HA SIDO ESTABLECIDA EN NUESTRA NORMATIVA REGULADORA SEGÚN LA INTERPRETA NUESTRO DICTAMEN 5/97.

Para una ordenada exposición de esta cuestión, distinguiremos entre lo relativo a Proyectos y Proposiciones de Ley, por un lado, y Proyectos de disposiciones reglamentarias, por otro.

1. SITUACIÓN RESPECTO A LAS CONSULTAS EN MATERIA DE PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY.

Como es bien sabido, la Ley 3/1995, en la redacción dada a su art. 98.1 a) por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, exige que el Consejo Consultivo dictamine sobre *“todos los Proyectos y Proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General de La Rioja, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno”*.

Durante el año 1997 cuya Memoria ahora presentamos, se debatió ampliamente sobre la interpretación de este precepto, a cuyo respecto se sostuvieron diferentes opiniones:

a) Para unos, lo decisivo es la expresión *“todos”* que, unida al imperativo *“dictaminará”*, significaría que el Consejo Consultivo debe conocer todos los Proyectos y Proposiciones de Ley, sin excepción alguna. Esta interpretación olvida la expresión *“a iniciativa de”* que también figura en el precepto, o bien la interpreta como referida a una mera cláusula de enunciación expresiva de que todos los Proyectos de Ley corresponden a una iniciativa legislativa del Gobierno, lo mismo que todas las Proposiciones de Ley corresponden a una iniciativa parlamentaria.

b) Para otros, por el contrario, lo decisivo en la exégesis del precepto es, precisamente, dicha última cláusula, que sería la que matiza la expresión *“todos”*, limitándola a aquéllos Proyectos o Proposiciones en los que medie la iniciativa del Gobierno o de la Mesa del Parlamento para someterlos a dictamen consultivo.

c) Por último no faltaron quienes, cualquiera que sea la interpretación del precepto, entendían que, en ningún caso, deberían dictaminarse las Proposiciones de Ley, ya que, al ser de emanación parlamentaria, ello supondría una minoración de la autonomía reglamentaria de la Cámara.

Ante estas y otras dudas, el Consejo de Gobierno sometió al Consejo Consultivo en los primeros meses de 1997 la consulta sobre cuál debiera ser la interpretación correcta del meritado precepto legal y, en general, sobre todas las competencias del Consejo Consultivo de La Rioja.

Esa crucial consulta dio por resultado nuestro extenso y razonado Dictamen 5/1997 sobre el que volvemos en este capítulo de sugerencias y observaciones ya que, en nuestro criterio, no está siendo, a su vez, debidamente interpretado o, más exactamente, no está siendo aplicada su doctrina con la mesura y racionalidad precisas.

Recordemos que nuestro Dictamen 5/97, cuyo texto íntegro puede consultarse en este mismo *Repertorio General*, siguiendo la doctrina que ya habíamos establecido en nuestro Dictamen 6/96, se inclinó por entender que la expresión *“a iniciativa de”* constituye una verdadera cláusula de procedibilidad por lo que entendíamos que la Ley deja, en realidad, en manos del Gobierno y de la Mesa del Parlamento, respectivamente, la decisión última sobre si debe o no someterse a dictamen del Consejo Consultivo un Proyecto o Proposición de Ley.

La doctrina la formulamos en términos claros, con toda amplitud de razonamientos, y hasta el presente no hemos visto motivos razonables para modificarla, si bien estamos asistiendo con creciente preocupación a la constatación de que, desde que emitimos nuestro Dictamen 5/97 conteniendo esta doctrina, ni la Mesa del Parlamento ni el Consejo de Gobierno ha decidido remitirnos para dictamen un sólo Proyecto o Proposición de Ley.

El efecto no ha sido, empero, especialmente llamativo durante 1997, ya que, a lo largo de este año, se publicaron algunas Leyes cuyos Proyectos nos habían sido consultados durante el año anterior o, ya en 1997, pero antes de nuestro Dictamen 5/97. Estas circunstancias concurren concretamente en las Leyes de 1997 núms. 1 (Saneamiento de Haciendas Locales), 3 (Consejos Escolares), 4 (Cámaras Agrarias) y 6 (Consejo Económico y Social).

Sin embargo, la tónica de no remitir Proyecto ni Proposición de Ley alguna ha continuado durante el año de 1998 hasta en momento de redactar estas observaciones, en cuyo transcurso Leyes como la Reforma del Estatuto de Autonomía o la Ley del Suelo de La Rioja, por sólo citar dos de amplia significación jurídica, no han sido enviadas al Consejo Consultivo.

Por supuesto, puede objetárse nos que ello no es sino consecuencia de nuestra propia doctrina mantenida en el Dictamen 5/97 en lo relativo a la interpretación del art. 98.1.a) de la Ley 3/95 en su actual redacción, pero no debe olvidarse que nuestra doctrina en dicho Dictamen es muy matizada ya que, en efecto, tras plantearnos que:

“Cabe preguntarse cuál es la ratio legis que ha movido a la normativa autonómica riojana vigente a adoptar unas expresiones aparentemente imperativas y universales para luego matizarlas con unas condiciones que hacen, prácticamente, facultativos para el Gobierno estos dictámenes sobre los Proyectos de Ley”,

Añadíamos que:

“A nuestro juicio, de lo que trata la legislación autonómica es de advertir, sobre todo al Gobierno, de la trascendencia e importancia crucial que tiene el establecer un control preventivo de constitucionalidad y estatutoriedad sobre todos los Proyectos de Ley ya que, sin ella, dicho control sólo podrá establecerse “a posteriori”, y de forma, por tanto, más traumática, por el Tribunal Constitucional (art. 29.1 del Estatuto de Autonomía); pero ello sin obligar, ni al Gobierno ni a los órganos parlamentarios, a solicitar nuestro dictamen en todo caso y sin excepciones, ya que se estima que pueden existir Proyectos en los que pueda prescindirse de la garantía y cautela jurídico constitucional y estatutaria que nuestro dictamen está llamado a representar, y, para ello, ha preferido, no acudir al sistema de lista, sino al de apreciación gubernativa del Proyecto en cada caso.”

Y por si hubiera alguna duda en lo que queríamos expresar, concluíamos afirmando que:

“Esta legítima opción legislativa de nuestro Derecho Autonómico exige, no obstante, una última precisión y es que, si el dictamen, en definitiva, no es preceptivo en el sentido propio y usual de este término en nuestro Derecho, sin embargo es claro que nuestro legislador ha querido que el Gobierno sea consciente de su trascendencia como garantía constitucional y estatutaria y valore en cada caso concreto si ha de prescindirse de nuestro dictamen, por lo que, en suma, esta decisión del Gobierno ha de quedar enmarcada como un trámite final en el procedimiento administrativo para la elaboración de las disposiciones de carácter general.”

Es decir, que, en nuestro criterio, el dictamen sobre Proyectos y Proposiciones de Ley es facultativo, pero ello no significa que deba prescindirse de nuestro dictamen en todo caso, incluidos los Proyectos y Proposiciones de Ley de más amplia significación jurídica, sino que se trata de una potestad facultativa que, como todas las que confieren poderes más o menos discrecionales, debe ser ejercida con mesura, prudencia y sentido común si no se quiere que su empleo devenga meramente arbitrario.

En nuestro Dictamen 5/97 nunca quisimos expresar que, en lo sucesivo, no se nos enviasen para dictamen más Proyectos o Proposiciones de Ley, porque tal actitud chocaría frontalmente contra la propia

literalidad de la Ley que exige que se nos remitan “*todos*”, expresión que, obviamente, se opone a “*ninguno*”.

Por eso, conciliábamos en nuestro Dictamen 5/97 la universalidad incondicionada de ese “*todos*”, con la cláusula de procedibilidad implícita en la expresión “*a iniciativa de*” y concluíamos interpretando que el deseo del legislador era, en línea con los modelos similares de otras Comunidades Autónomas, que, con ocasión de cada Proyecto o Proposición de Ley, se meditase seriamente sobre su trascendencia jurídica, de suerte que, si bien en algunos casos podría prescindirse de nuestro dictamen, ello no puede convertirse en absoluto en la norma general.

Nuestra doctrina trata, pues, de huir de dos extremos que estimamos igualmente inconvenientes, el extremo de entender que absolutamente “*todos*” los Proyectos y Proposiciones deben obligatoriamente de remitirnos para dictamen, y el no menos disfuncional de que “*ninguno*” de ellos ha de ser dictaminado por el Consejo Consultivo.

En suma, entre el “*todos*” y el “*ninguno*”, el Consejo Consultivo optó por una prudente interpretación intermedia, que estimamos debe respetarse, y es que corresponde a la Mesa del Parlamento y al Consejo de Gobierno decidir, caso a caso, qué Proposiciones y Proyectos de Ley deben o cuáles no deben enviarse al Consejo Consultivo, pero en el bien entendido de que esta reflexión debe hacerse siempre al final del procedimiento de elaboración de la disposición general de que se trate y con ponderación de las razones que hubiera para adoptarla en uno u otro sentido.

Con esta precisión - expresamente apuntada en nuestro propio Dictamen 5/97 cuando señalábamos que: “*en suma, esta decisión del Gobierno ha de quedar enmarcada como un trámite final en el procedimiento administrativo para la elaboración de las disposiciones de carácter general*”-, tratamos de que la deliberación y razonabilidad del ejercicio de la potestad discrecional de consultar en estos casos no resulte inmotivada ni arbitraria y de cohonestar el principio general de remisión universal de las iniciativas legislativas al Consejo Consultivo instaurado por nuestra vigente legislación, con la necesaria flexibilidad y razonabilidad en el ejercicio de la condición de procedibilidad que, a nuestro entender, recoge esa misma legislación y que, como todas las decisiones relativas a relaciones inter-institucionales, especialmente, cuando comportan garantías jurídicas y de calidad para los ciudadanos, deben adoptarse con la medida, prudencia y sentido común a los que ahora apelamos.

2. SITUACIÓN RESPECTO A LAS CONSULTAS EN MATERIA DE PROYECTOS DE REGLAMENTOS.

En materia de Proyectos de Reglamentos, exponíamos en nuestro Dictamen interpretativo núm 5/95, a cuyo texto publicado en este mismo Repertorio nos remitimos nuevamente, cómo se trata de un supuesto de dictamen preceptivo.

En efecto, con amplias consideraciones de legislación y jurisprudencia, expresábamos la segura doctrina de que la intervención del Consejo Consultivo es preceptiva en todo Proyecto de Reglamento, tanto si se trata de desarrollar legislación estatal como autonómica, con el agravante de que, caso de prescindirse de dicho dictamen, la jurisprudencia, tanto nacional como del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, se está pronunciando por la nulidad de la disposición correspondiente.

Ante tamaña consecuencia, el Consejo Consultivo se ve impelido a recordar la preceptividad de nuestro dictamen en este caso, ya que, como se ha expuesto en la Memoria que antecede, durante 1997 han sido bastantes los Reglamentos que se han aprobado por el Consejo de Gobierno sin recabar previamente nuestro preceptivo dictamen y que, por lo tanto, pudieran ser impugnados y anulados en vía contencioso-administrativa, con el inconveniente e inseguridad jurídica que de ello se ha derivado en los casos en que así ha sucedido.

Conviene, además, insistir en que la preceptividad no sólo comprende a los reglamentos riojanos que pretendan desarrollar leyes estatales básicas, sino igualmente las que no tengan esa condición y también los que desarrollen cualquier Ley autonómica, incluidos, por especial disposición expresa de nuestro propio Reglamento, los denominados Reglamentos independientes.

En otras palabras, toda la actividad reglamentaria del Ejecutivo riojano debe ser sometida a dictamen preceptivo del Consejo Consultivo y así debe recordarse en los informes jurídico-administrativos que se emitan durante el procedimiento de elaboración del correspondiente reglamento.