

En Logroño, a 29 de julio de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

64/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con el Anteproyecto de Ley del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

La Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Ley del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, que se remite, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

El expediente —cuya orden de inicio es de fecha 2 de julio de 2003— está integrado por el texto de un primer borrador del Anteproyecto de Ley acompañado de una Memoria Justificativa del mismo suscrita, el 7 de julio de 2003 por el Secretario General Técnico de la Consejería, sendos informes sobre dicho primer borrador, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (ambos fechados el 11 de julio de 2003), una Memoria complementaria del Anteproyecto de Ley, en la que se valora y tiene en cuenta el contenido de los anteriores informes, de 17 de julio de 2003, y, por último, el texto de un segundo y último borrador del Anteproyecto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 17 de julio de 2003, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del

Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Mediante escrito de fecha 18 de julio de 2003, registrado de salida el 21 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo.

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 12.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de dicho órgano, el cual señala que, con carácter facultativo, podrá recabarse su dictamen en relación con los anteproyectos de ley, previsión que es reiterada por el artículo 13.B) del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto a su contenido, tal y como hemos tenido ocasión de reiterar en numerosos dictámenes anteriores, versando la consulta sobre un anteproyecto de ley, habrá de realizarse lo que hemos llamado un *juicio de estatutariedad*, esto es, analizar la adecuación de su contenido a la norma de cabecera de nuestro ordenamiento, que es el Estatuto de Autonomía, y por ende, a la Constitución y al llamado "bloque de la constitucionalidad".

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la Ley proyectada.

Dentro de ese *juicio de estatutariedad* al que acabamos de referirnos, lo primero que ha de analizarse, como es obvio, es si la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye condición *sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

Pues bien, en este caso no ofrece ninguna duda la existencia de la ineludible competencia estatutaria para dictar la norma proyectada. Tal competencia no es otra que la que el artículo 8.1 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, con el carácter de exclusiva, en materia de "*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*", entre las que se encuentran tanto el Presidente de la Comunidad como el Gobierno (capítulos II y III del Título II del Estatuto, "*Organización institucional*"). Como reservas de ley para hipótesis concretas de ejercicio de dicha competencia han de ser entendidas las previsiones de los artículos 23.4 y 25.3 del Estatuto de Autonomía, que remiten a una Ley de la Comunidad Autónoma la regulación del estatuto personal del Presidente, sus atribuciones y responsabilidad política, y el estatuto personal de los miembros del Gobierno y sus relaciones con los demás órganos de la Comunidad Autónoma.

Tercero

Reserva de reglamento parlamentario y reservas de ley en el Estatuto de Autonomía de La Rioja.

El esencial problema que plantea el texto del Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración es el que deriva del *solapamiento* —y eventual contradicción— que se observa entre alguno de los extremos que se pretenden regular en él y los actualmente regulados en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, aprobado el 10 de abril de 2001 y en vigor desde el 18 del mismo mes y año.

La cuestión jurídica que ello deja traslucir es de capital trascendencia.

El artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía, al decir que "*el Reglamento del Parlamento, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros, regulará su composición, régimen y funcionamiento*", está estableciendo lo que cabe calificar como una *reserva estatutaria de Reglamento parlamentario*: que, por disposición directa del Estatuto, que en modo alguno puede ser alterada por norma alguna —ni por una Ley, ni por el propio Reglamento del Parlamento—, esa materia —la composición, el régimen y el funcionamiento de la Cámara— sólo puede ser válidamente regulada en y por dicho Reglamento.

En cuanto regula el ámbito que el Estatuto le reserva, el Reglamento del Parlamento de La Rioja —como todos los de las Cámaras legislativas— no es un mero *interna corporis*, sino que, no siendo una ley en sentido formal, es indudablemente un producto del poder legislativo que contiene normas jurídicas sustantivas y relevantes en el exterior de la Cámara: tiene, por tanto, valor de ley o, si se quiere, es una ley en sentido material que se encuentra directa y exclusivamente vinculada al propio Estatuto (cfr. STC 119/1990, de 21 de junio).

Por lo demás, la consecuencia de esta *reserva de reglamento parlamentario* es clara: ni las leyes autonómicas pueden en ningún caso disciplinar la materia propia del Reglamento del Parlamento, ni éste puede disciplinar materias que no le sean propias. La fuerza normativa del Reglamento parlamentario es equivalente a la de las leyes autonómicas, pero su ubicación en el ordenamiento jurídico no puede verificarse en términos de jerarquía, sino de competencia o, más exactamente, de *procedimiento*: lo

mismo que ocurre, por ejemplo, en la relación de las leyes orgánicas con las ordinarias (cfr. art. 28.2 LOTC), aquí hay una materia que ha de ser regulada necesariamente por una norma (el Reglamento parlamentario) que se diferencia de las demás por tener un procedimiento específico de elaboración y aprobación (se exige, lo mismo que en el ejemplo propuesto, la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento), con la consecuencia de que será nula la norma dictada por un procedimiento distinto que invada la materia reservada.

La clave, por ello, está en determinar el alcance de esa *reserva de Reglamento parlamentario*.

El Estatuto, como hemos visto, habla de "*la composición, régimen y funcionamiento*" del Parlamento (art. 18.2), lo que —en coherencia con su *ratio*, ligada al dogma de la separación de poderes— supone atribuir en exclusiva al Reglamento, de acuerdo con el Estatuto y la Constitución, la potestad de autorregular todos los procedimientos de actuación y la organización y funcionamiento internos de la Cámara.

Pero este objeto propio, derivado de la naturaleza misma del Reglamento y descrito genéricamente por el citado precepto estatutario, el propio Estatuto de Autonomía lo altera en algunos puntos, sustrayendo ciertas materias incluidas en dicho objeto genérico mediante expresas reservas de ley formal. Así:

- a) Aunque el artículo 18.2 reserva al Reglamento de la Cámara la determinación de la *composición* del Parlamento, sin embargo la fijación del número de Diputados que constituirán el mismo —con un mínimo de 32 y un máximo de 40— viene reservada por el Estatuto a la Ley electoral, norma *blindada* también por el principio de procedimiento y que requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara riojana.
- b) Lo mismo ocurre, en cuanto al estatuto de los Diputados, con las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los mismos, su cese y sustitución, también reservadas por el Estatuto a la referida Ley electoral (art. 17.1 EA).
- c) Y, no sólo en cuanto el Presidente de la Comunidad Autónoma ha de ser Diputado (art. 23.2 EA), sino también en cuanto incide —como en su momento veremos con más detalle— en materia en principio propia del Reglamento de la Cámara, el fenómeno se aprecia también en el artículo 23.4 del Estatuto, que reserva a la Ley autonómica (ordinaria) la regulación del estatuto personal del Presidente, sus atribuciones y —sobre todo— su *responsabilidad política*.

Sólo desde este marco general resulta posible realizar el anunciado *juicio de estatutariedad* de los concretos preceptos del Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración; labor que —sin desdeñar por ello otras cuestiones de técnica legislativa— llevaremos a efecto en el siguiente de los fundamentos jurídicos de este dictamen.

Cuarto

Observaciones concretas al Anteproyecto de Ley.

A) Elección y nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma (artículo 6 del Anteproyecto).

El artículo 6 del Anteproyecto recoge, casi literalmente, el contenido del artículo 11 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Sin embargo, la materia a que se refiere el indicado precepto de la Ley de 1995 fue objeto de regulación, de forma sólo parcialmente coincidente, en el artículo 120 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001.

Como hemos indicado en el fundamento anterior, este solapamiento, en cuanto se aprecie, no es jurídicamente posible: o la norma legal no es válida, por invadir una materia reservada estatutariamente al Reglamento parlamentario, o la que no es válida es la norma de este último, por exceder del campo material que el Estatuto le reserva y al que debe necesariamente contraerse.

A partir de ahí, a nuestro juicio, cabe sentar las siguientes conclusiones concretas:

a) Ningún reproche merece el artículo 6.1 del Anteproyecto, en cuanto es norma de pura remisión al Estatuto de Autonomía y al Reglamento del Parlamento de La Rioja.

b) La materia a que se refiere el artículo 6.2 del Anteproyecto aparece ya regulada en el artículo 120.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, y además en sentido diverso al ahora proyectado: dicho precepto reglamentario concede al Presidente de la Cámara un plazo de veinte días para proponer un candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, que el Anteproyecto de Ley reduce a quince días (solución ésta que coincide con la de la Ley 3/1995).

A juicio de este Consejo Consultivo, la cuestión regulada en ambos preceptos, en cuanto se refiere a un aspecto del procedimiento en el ejercicio de una función parlamentaria —concretamente del Presidente de la Cámara—, es materia reservada al Reglamento del Parlamento por el artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Dicha materia no puede entenderse incluida en el estatuto personal del Presidente de la Comunidad Autónoma —pues se refiere a quien no lo es todavía—, por lo que no resulta sustraída del ámbito material de dicha reserva de reglamento parlamentario por el artículo 23.4 del propio Estatuto.

Por todo ello, entendemos que el citado artículo 6.2 del Anteproyecto es contrario al ordenamiento jurídico y debe ser suprimido. La solución que en él se pretende sólo puede ser adoptada modificando expresamente el artículo 120.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja por el procedimiento previsto en la Disposición Final Primera de éste.

c) El artículo 6.3 del Anteproyecto regula la misma materia que el artículo 120.7 del Reglamento del Parlamento, al que adiciona en dos extremos: la necesidad de que el Presidente de la Cámara notifique el nombre del candidato elegido como Presidente de la Comunidad Autónoma, además de al Rey, al Gobierno de la Nación; y la previsión de un plazo —de veinticuatro horas— para que se lleve a efecto dicha notificación.

Ambas adiciones — ya presentes en la Ley 3/1995— son, desde un punto de vista sustantivo, razonables. Incluso creemos que la necesidad de comunicar la elección, además de al Rey, al Gobierno de la nación, viene imperada —aunque nada diga al respecto el Reglamento del Parlamento— por el artículo 64 de la Constitución, según el cual todos los actos del Rey han de ser refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes, respondiendo de los actos del Rey las personas que los refrenden. Sin embargo, en cuanto el Anteproyecto pretende imponer obligaciones

al Presidente del Parlamento de la Rioja en relación con procedimientos nítidamente parlamentarios, estimamos que infringe la reserva de reglamento parlamentario establecida en el artículo 18.2 del Estatuto y debe, por tanto, suprimirse. Como en el caso del artículo 6.2, la solución que en él se pretende sólo puede ser adoptada modificando expresamente el artículo 120.7 del Reglamento del Parlamento de La Rioja por el procedimiento previsto en la Disposición Final Primera de éste.

d) En cambio, a nuestro juicio, no resulta comprendido en la materia reservada por el Estatuto de Autonomía al Reglamento del Parlamento el contenido de los artículos 6.4 y 6.5 del Anteproyecto de Ley, que, por ello, pueden considerarse conformes al ordenamiento jurídico. El primero se refiere a la publicación del Real Decreto de nombramiento del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, lo que afecta a un acto del Rey refrendado por el Presidente del Gobierno (cfr. art. 64 CE) y es cuestión ajena, tanto al ámbito de autonormación del Parlamento, cuanto, propiamente, al estatuto personal de dicho Presidente, por lo que resulta factible su regulación legal sin limitación estatutaria alguna. En cuanto al segundo, puede a nuestro juicio considerarse como parte del estatuto personal del Presidente de la Comunidad Autónoma —en cuanto impone a éste la carga de la toma de posesión—, por lo que queda amparado en la reserva de ley del artículo 23.4 del Estatuto, que, como hemos explicado, restringe expresamente el ámbito material genéricamente reservado al Reglamento del Parlamento por el artículo 18.2 del mismo.

B) Cese del Presidente de la Comunidad Autónoma (artículo 7 del Anteproyecto).

En cuanto a las causas de cese del Presidente de la Comunidad Autónoma, el artículo 7.1 del Anteproyecto viene a coincidir con el 12 de la Ley 3/1995, respecto a las cuales sólo lo añade la contemplada en el apartado h), inhabilitación por sentencia penal firme.

Una de dichas causas, empero, merece comentario aparte. Nos referimos en concreto a la de "incapacidad" —"física o psíquica", añade el Anteproyecto respecto a la Ley 3/1995— que inhabilite al Presidente para el ejercicio del cargo.

La previsión —que no se encuentra, empero, en la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno— es, en sí, razonable y lógica, pero, tal y como viene contemplada, no sólo puede ser contraria al ordenamiento jurídico (cfr. art. 199 Cc., que incorpora un principio reconocible en la propia Constitución), sino que, además, puede producir irresolubles problemas prácticos. Por un lado, lo sensato es exigir que la "incapacidad", para provocar el cese del Presidente, sea de carácter persistente: una simple enfermedad o un accidente, cuando haya visos de recuperación de la salud en un plazo razonable de tiempo, sólo debiera provocar la temporal sustitución del Presidente por el Vicepresidente (cfr. art. 36.3.a del Anteproyecto y art. 13.1 de la Ley estatal del Gobierno). Por otro lado, el Anteproyecto, como su precedente legal, considera esta causa como de efectos automáticos, pero, ¿quién y cómo apreciará su real concurrencia? Los conflictos que pueden generarse —agravados si la "incapacidad" fuera psíquica— saltan a la vista.

Por todo ello resulta evidente que hay que objetivar esta causa de cese, lo cual inevitablemente conduce a entender que la misma sólo se dará mediando resolución

judicial firme. La "incapacidad" a que alude el artículo 23.3 del Estatuto como causa de cese del Presidente es la judicialmente declarada.

Así ocurre en el ámbito del derecho de sufragio conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen electoral general [artículo 3.1.b)], a la que se remite la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Ley 3/1991, de 21 de marzo, art. 3.1); y también en cuanto a la pérdida de la condición de Diputado (art. 12.2.º del Reglamento del Parlamento de La Rioja). En ambos casos se trata de el dictado de una sentencia judicial firme de incapacitación por las causas y con los requisitos establecidos en los artículos 199 a 201 del Código civil.

De hecho, la previsión del citado artículo 12.2.º del Reglamento del Parlamento de La Rioja permite observar la existencia de una aparente duplicidad en la regulación del artículo 7 del Anteproyecto de Ley. Si el Presidente de la Comunidad Autónoma cesa por "pérdida de la condición de Diputado" del Parlamento regional (art. 7.1.e), quiérese decir que lo hace, automáticamente, en caso de incapacitación por sentencia judicial firme (art. 12.2.º del Reglamento del Parlamento). Lo que ocurre es que, aunque no lo especifique el Reglamento de la Cámara riojana, hay que entender que la pérdida de la condición de Diputado se produce tan sólo si la sentencia de incapacitación declara expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio, en coherencia con lo establecido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General [cfr. arts. 3.1.b) y 3.2], a la que se remite la Ley Electoral de La Rioja (art. 3.1).

Esto enmarca la decisión que legítimamente puede adoptar el legislador aprobando como ley el Anteproyecto que nos ocupa. Cabe, en efecto:

- a)** Eliminar el apartado c) de este artículo 7.1 y entender esta causa de cese como Presidente de la Comunidad Autónoma subsumida en la "pérdida de la condición de Diputado".
- b)** Mantener la indicada causa del apartado c), si bien entonces, para que ello añada algo a la del apartado e), tendría que tratarse, bien de una sentencia firme de incapacitación que no afecte a su derecho de sufragio, bien de otra decisión judicial restrictiva de la capacidad de obrar del Presidente. En este orden de cosas, ha de valorarse, en efecto, si no resultaría sensato prever que cualquier clase de decisión judicial firme que afecte a la capacidad de obrar del Presidente de la Comunidad —no sólo la incapacitación en sentido estricto, sino también la declaración de prodigalidad (cfr. art. 297 Cc. y concordantes de la Lec.) e incluso la autorización judicial para internamiento por trastorno psíquico (cfr. art. 763 Lec.), que ya es causa de privación del derecho de sufragio [art. 3.1.c) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General]— provoque automáticamente la pérdida del cargo. Creemos que la expresión "incapacidad" del artículo 23.3 del Estatuto admite esta interpretación amplia. Lo que no cabe, como hemos dicho, es mantener el apartado c) del Anteproyecto tal y como está redactado, sin mayor especificación: por más que se piense que el Presidente tiene una deficiencia física o psíquica que le inhabilita para ejercer su cargo, a falta de decisión judicial firme que afecte a la capacidad de obrar del sujeto, sólo cabría acudir a la moción de censura.

De optarse por la solución apuntada en segundo lugar, el resultado práctico sería similar al que resulta, en otro orden de cosas, de la incorporación del apartado h) de este artículo 7.1 del Anteproyecto. Este nos parece correcto porque supone una ampliación respecto a la causa de pérdida de la condición de Diputado regional prevista en el artículo 12.3.º del Reglamento del Parlamento de La Rioja, por lo que no hay duplicidad con el apartado e). Conforme al Reglamento parlamentario, la condición de Diputado se pierde sólo si la condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público alcanza a todo el período que reste de mandato parlamentario; conforme al Anteproyecto, la de Presidente de la Comunidad Autónoma se perdería aunque, por faltar este requisito temporal, el condenado a dicha pena no fuera a perder la cualidad de Diputado regional.

Por lo demás, en el apartado 2 de este artículo 7 debe sustituirse la expresión "en el artículo 6 de la presente Ley" por "en el Reglamento del Parlamento de La Rioja", al estar la materia remitida reservada estatutariamente a éste, según lo explicado con anterioridad; por lo mismo, la primera frase del apartado 3 del mismo artículo debe suprimirse, siendo aplicable en ese punto, exclusivamente, lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara (en concreto, su art. 129); y en el apartado 4 debe incluirse la condena a inhabilitación.

C) Ausencia del Presidente de la Comunidad Autónoma (artículo 9).

Este artículo del Anteproyecto (en cuya última versión, por cierto, falta un artículo 8) empeora notoriamente la redacción que la cuestión recibía en el artículo 14 de la Ley 3/1995, y debe ser rectificado.

El artículo 14 de la Ley 3/1995 decía que el Presidente de la Comunidad Autónoma, para ausentarse temporalmente —se entiende que del territorio de la Comunidad— por tiempo superior a un mes, requería de la autorización —se entiende que previa— del Parlamento; y que, en tal caso, "*así como en los de enfermedad o impedimento temporal*", sería sustituido en sus funciones por el Vicepresidente o Consejero a quien le correspondiera según el orden establecido en el artículo 12 de la misma.

En cambio, lo que dice el artículo 9 del Anteproyecto es que "*en los casos de ausencia temporal del Presidente, será sustituido...*" (apartado 1); y que "*en los casos de enfermedad o ausencia temporal por un plazo superior a un mes se requerirá la autorización del Parlamento de La Rioja*" (apartado 2). El apartado 1 parece impedir que el Presidente sea sustituido en caso de enfermedad. En cuanto al apartado 2, ¿significa que el Parlamento ha de autorizar la enfermedad del Presidente o su sustitución, si se pone enfermo, por el Vicepresidente o Consejero?

Frente a esto, hay que recordar que el Presidente lo es y lo será mientras no concurra una causa legal de cese (entre las que no se incluye estar enfermo o ausentarse por más de un mes), y que las únicas formas que el Estatuto admite de que el Parlamento lo cese son la moción de censura o la pérdida de una cuestión de confianza (cfr. art. 23.3 EA).

En definitiva, ha de volverse a una redacción similar a la contenida en la Ley 3/1995, que deje claro que la autorización del Parlamento sólo es precisa para que el Presidente se ausente del territorio riojano por más de un mes. Si se ausenta menos tiempo y si se pone enfermo o tiene un impedimento temporal para ejercer su cargo, sea cual sea el tiempo que dure la enfermedad o el impedimento, mientras siga siendo Presidente, será sustituido por el Vicepresidente o el Consejero al que corresponda.

D) Cese de los Consejeros (artículo 39).

Al igual que se ha indicado en el apartado B) anterior respecto al cese del Presidente de la Comunidad Autónoma, la causa prevista en el apartado c) del artículo 39.1 como de cese de los Consejeros — *"incapacidad física o psíquica que les inhabilite para el ejercicio del cargo"*— ha de ser redactada en los términos allí expresados. En consecuencia, dicho cese sólo puede venir motivado por sentencia judicial firme de incapacitación, pudiendo valorarse, en su caso, la ampliación de dicho efecto a otras resoluciones judiciales atinentes a la capacidad de obrar de la persona (declaración de prodigalidad y autorización judicial de internamiento por trastorno psíquico).

E) Participación del Gobierno en la Junta de Portavoces del Parlamento de La Rioja (artículo 47 del Anteproyecto).

El artículo 47.2 del Anteproyecto —según el cual *"el Gobierno contará con un representante en la Junta de Portavoces del Parlamento de La Rioja"*— es nulo, por ocuparse de una materia reservada estatutariamente y en exclusiva al Reglamento de la Cámara (art. 18.2 EA). La Junta de Portavoces es un órgano del Parlamento al que, por ello, compete en exclusiva regular su composición y funcionamiento.

Por lo demás, la invalidez del citado precepto del Anteproyecto no es sólo formal, sino también material, toda vez que lo en él previsto no es conforme con lo que dispone el vigente Reglamento del Parlamento, cuyo artículo 34.2 se limita a establecer que *"de las reuniones de la Junta de Portavoces se dará cuenta al Gobierno de La Rioja para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que no tendrá derecho a voto y que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista"*.

F) Legislación delegada (artículo 51 del Anteproyecto).

Según el artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía, *"el Parlamento de La Rioja podrá delegar su potestad legislativa en el Gobierno, en los términos del presente Estatuto y con iguales requisitos que los establecidos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución"*. El artículo 51 del Anteproyecto de Ley pretende desarrollar este precepto estatutario —ciertamente impreciso y de redacción poco afortunada—, si bien limitándose a especificar qué materias no pueden ser objeto de tal delegación. Ello suscita un doble orden de problemas, el primero material y el segundo formal.

En cuanto al aspecto material, es de observar que, de acuerdo con la Constitución (art. 82.1 CE), las cuestiones que no pueden ser objeto de delegación legislativa son las que constituyen materia de Ley Orgánica. Como la categoría de las leyes orgánicas no existe como tal en el ordenamiento riojano, debe entenderse razonablemente que la remisión estatutaria al artículo 82 CE significa que están excluidas de la posibilidad de tal delegación las materias reservadas a leyes cuya aprobación requiera mayoría cualificada, entre las que se encuentra la ley electoral (cfr. art. 17.1 EA), por lo cual — desde el indicado punto de vista material— resultan conformes al ordenamiento jurídico las previsiones de los apartados b) y c) del artículo 51.1 del Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración.

No puede decirse lo mismo, empero, de lo que pretende establecer el apartado a) de este mismo artículo, que niega la posibilidad de delegación cuando la misma tenga por objeto *"el ordenamiento institucional básico de la Comunidad Autónoma, incluido el régimen jurídico de su Administración Pública"*. Esta limitación no encuentra ningún

apoyo en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución, ni directa ni por analogía, por lo que sin duda se trata de una innovación respecto a lo que dispone el Estatuto de Autonomía.

Siendo ello así, lo primero que ha de observarse es que sería por completo vana la pretensión de que una Ley autonómica ordinaria limite la potestad legislativa del Parlamento, que éste ejerce también cuando la delega en el Gobierno aprobando una ley de bases o una ley autorizando a refundir textos legales (cfr. art. 82.2 CE). La Ley no puede hacer tal cosa, y —no existiendo prohibición en tal sentido en el Estatuto— cualquier ulterior ley delegante siempre sería válida.

En este orden de cosas, lo único que cabe plantearse es si el propio Parlamento puede limitar la facultad que el Estatuto le confiere de delegar su potestad legislativa en el Gobierno, comprendiendo casos estatutariamente no previstos. Tal posibilidad nos parece, desde el punto de vista constitucional y estatutario, más que dudosa; pero, aun admitiéndola en términos de hipótesis, tratándose como se trata de limitar su propia potestad, es evidente que tal cosa sólo y exclusivamente podría hacerse en el Reglamento de la Cámara, lo que vincularía al Parlamento en tanto no procediera a su reforma por el procedimiento específico previsto en el mismo.

Este es el aspecto formal de análisis al que antes aludíamos, y que, por la misma razón —se está regulando una potestad, la legislativa, que sólo al Parlamento compete—, conduce a entender que son igualmente contrarias al Estatuto de Autonomía las normas contenidas en los apartados b) y c) del artículo 51.1 del Anteproyecto de Ley: por más que materialmente sus previsiones sean conformes al artículo 19.3 de aquél, sólo el Reglamento del Parlamento puede contenerlas.

G) Otras cuestiones.

Según el artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja, éste, *"en el ejercicio de su función consultiva velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante"*.

Ciñéndonos a los términos en que contempla nuestra labor dicho precepto, hemos de señalar que el resto de las normas del Anteproyecto sometido a nuestra consideración son conformes al ordenamiento jurídico.

No nos ha pedido la autoridad consultante juicio alguno de oportunidad ni conveniencia, ni tampoco queda comprendido en nuestra función, propiamente, realizar observaciones de redacción o técnica legislativa. Ha habido, sin embargo, una cuestión de esta naturaleza sobre la que se debate en alguno de los informes y memorias incluidos en el expediente, que es la de utilizar para referirse al Gobierno como órgano colegiado la expresión "el Gobierno reunido en Consejo", y sobre la que la memoria complementaria del Anteproyecto emitida con fecha 17 de julio de 2003 afirma "quedar a la espera de lo que determine al efecto en su dictamen el Consejo Consultivo". Cumpliendo con esta expectativa, hemos de manifestar que, a nuestro juicio —que es conforme con el que se expresa en la citada memoria de 17 de julio de 2003—, el término tradicional de *Consejo de Gobierno* resulta perfectamente expresivo como referente de dicho órgano colegiado, viniendo además avalado por su uso habitual con anterioridad, que no creemos haya motivos suficientes para cambiar.

Por otra parte, es de observar que siguiendo las acertadas observaciones contenidas en el completo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como la reiterada doctrina de éste Consejo Consultivo (Dictámenes núms .32/99, 23/00, 28/00, 11/01 y 47/01), el art 45 del Proyecto que nos ocupa adopta una redacción ajustada a Derecho, por lo que debe ser coordinada con la del art. 41 e) del mismo Proyecto relativa a la potestad reglamentaria de los Consejeros. Dicha coordinación puede conseguirse simplemente, redactando dicho art. 41 e) de la siguiente forma: " *ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, en los términos establecidos en el art. 45.1*".

Sin embargo, el art. 45.2 contiene una prohibición para que los Reglamentos no puedan tipificar delitos o faltas que no resulta conforme al bloque de la constitucionalidad ya que la competencia en materia penal corresponde exclusivamente al Estado (art. 149.1.6 CE) y no a las Comunidades Autónomas, ni por Ley ni por Reglamento.

Por último, y en razón de afectar a este Consejo Consultivo [cfr. art. 11.b) de nuestra vigente Ley reguladora], hemos de llamar la atención sobre el hecho de preverse en el artículo 13.i) del Anteproyecto que compete al Presidente de la Comunidad Autónoma "*solicitar el dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos en que proceda*", sin que se establezca la posibilidad de que lo solicite el Gobierno al regularse las atribuciones de éste "*como órgano colegiado reunido en Consejo*" en su artículo 22, ni tampoco la de que lo pidan los Consejeros al enunciarse las suyas en el artículo 41. Sin embargo, los tres —el Presidente, el Gobierno y los Consejeros— pueden hacerlo hoy a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo. Como no creemos que se pretenda modificar esta última, nos parece conveniente suprimir el apartado i) del artículo 13 del Anteproyecto, lo que no dejaría dudas acerca de que permanece intocado el régimen vigente en este punto (conclusión a la que, en otro caso, habría que llegar por vía interpretativa).

CONCLUSIONES

Primera

Son contrarios al Estatuto de Autonomía y, por tanto, nulos, los **artículos 6.2, 6.3, 47.2 y 51.1** del Anteproyecto de Ley, que deben suprimirse.

Segunda

Para ser conformes al ordenamiento jurídico, debe modificarse la redacción de los **artículos 7.1 y 39.1** del Anteproyecto de Ley, que prevén el cese del Presidente de la Comunidad Autónoma y de los Consejeros por incapacidad física o psíquica que les inhabilite para el ejercicio de su cargo, adaptándose la misma a los criterios que se explicitan en los apartados B) y D) del Fundamento de Derecho Cuarto del presente Dictamen.

En el **artículo 7.2** debe sustituirse la expresión "*en el artículo 6 de la presente Ley*" por "*en el Reglamento del Parlamento de La Rioja*".

En el **artículo 7.3** debe suprimirse la frase "*el Presidente del Parlamento de La Rioja lo comunicará al Rey a efectos del nombramiento del candidato propuesto como Presidente de La Comunidad Autónoma*".

En el **artículo 7.4** debe incluirse, entre los supuestos que contempla, la condena a la pena de inhabilitación

Finalmente, debe igualmente modificarse la redacción del **artículo 9** en los términos que se indican en el apartado C) del Fundamento de Derecho Cuarto de éste Dictamen.

Por lo demás, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia que es objeto del Anteproyecto de Ley y no se vulnera la reserva de reglamento parlamentario contenida en el artículo 18.2 del Estatuto de Autonomía, por lo que, sin perjuicio de las observaciones de otra índole contenidas en el apartado G) del Fundamento de Derecho Cuarto de este Dictamen, el mismo resulta conforme al ordenamiento jurídico.

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