

En Logroño, a 25 de marzo de 1997, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Joaquín Ibarra Alcoya, don Pedro de Pablo Contreras y don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente don Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

5/97

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el alcance del artículo 97.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja respecto a la preceptividad de los dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja en materia de *“proyectos y proposiciones de Ley, interposición de recursos de inconstitucionalidad y demás asuntos referidos en el artículo 8.4 de nuestro Reglamento”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Único

Al tratarse de una petición de dictamen de carácter facultativo, no existe un expediente previo tramitado al respecto, y de la misma sólo se deduce que se ha detectado una controversia entre los Grupos Parlamentarios de la Diputación General, que aconseja la solicitud del presente dictámen.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Con fecha 10 de marzo de 1997 tuvo entrada en el Consejo Consultivo un escrito por el que el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al amparo del artículo 98.2 de la precitada Ley, solicita, con carácter facultativo, el dictamen a que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Segundo

Mediante escrito de 11 de marzo de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, en nombre del mismo, procedió a acusar recibo de la petición expresada, a considerarla debidamente efectuada y a declarar, inicialmente, la competencia del Consejo Consultivo para emitir el dictamen solicitado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Principio general y normativa aplicable

Es un hecho conocido que el ordenamiento jurídico ordena o establece en multitud de ocasiones la intervención de ciertos órganos, integrantes de la llamada Administración Consultiva, que han de dar opinión o emitir dictamen fundado en derecho sobre la legalidad u oportunidad de determinadas actuaciones de los poderes públicos.

Como es obvio, en nuestro caso, la intervención de tales órganos y la naturaleza misma de su intervención -preceptiva o meramente facultativa- depende de la aplicabilidad en La Rioja de la norma que establezca tal intervención.

En consecuencia, será necesario y preceptivo el dictamen de los indicados órganos consultivos cuando:

- A) Lo establezca, en el ámbito de su competencia, una norma riojana.
- B) Lo establezca, en el ámbito de las suyas, una norma estatal.
- C) Cuando, finalmente, en el ámbito de las competencias de La Rioja y no excluyéndolo expresamente las normas autonómicas, así lo establezca una norma estatal que deba calificarse como supletoria del Derecho riojano.

A partir de esta constatación, el presente dictamen dará respuesta a dos cuestiones distintas:

A) Cuándo corresponde al Consejo Consultivo de La Rioja emitir el dictamen cuya posibilidad o necesidad prevean las normas indicadas, y

B) En qué supuestos el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, por imperativo de cualquiera de las normas antes señaladas, ha de considerarse preceptivo.

Dicho esto, la normativa aplicable es la siguiente:

A) Ley 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 (en lo sucesivo, LRJ o bien “Ley reguladora”, ya que en la misma se contiene la creación y regulación autonómica riojana del Consejo Consultivo con rango legal).

B) Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (en lo sucesivo RCC), y, por remisión de éste (art. 2.2), la normativa del Consejo de Estado, con las precisas adaptaciones. Dicha normativa está contenida en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado (en lo sucesivo LOCE) y en su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio (en lo sucesivo RCE).

C) Resolución de 1 de abril de 1996, de la Presidencia de la Diputación General de La Rioja, interpretativa del artículo 37 bis del Reglamento de dicha Cámara sobre tramitación de los dictámenes del Consejo Consultivo en el procedimiento legislativo parlamentario (en lo sucesivo RDG).

D) Resto del ordenamiento jurídico autonómico riojano que se refiera al Consejo Consultivo.

E) Ordenamiento jurídico estatal que resulte, directa o supletoriamente, aplicable en La Rioja, en cuanto se refiera a los dictámenes preceptivos del Consejo de Estado y de los órganos consultivos superiores de las Comunidades Autónomas que los hayan creado, y, especialmente, las normas sobre competencia de estos organismos contenidas en la precitada Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado (LOCE).

Segundo

Naturaleza del Consejo Consultivo de La Rioja

Para pronunciarse con rigor sobre la preceptividad de nuestros dictámenes, es preciso también partir de una clara fijación de la naturaleza jurídica del órgano consultivo llamado a emitirlos y que sintetizamos en las siguientes características y consideraciones:

A) La necesaria distinción entre las funciones del 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”*.

En nuestro caso, resulta indudable que la Comunidad Autónoma de La Rioja está perfectamente habilitada, en virtud de las potestades de autoorganización reconocidas en los artículos 8.1.1 y 25 del Estatuto de Autonomía, para la creación, estructuración y organización de sus propias instituciones de gobierno y administración, y, por tanto, tiene competencia exclusiva para crear un alto organismo con funciones consultivas específicas.

Dicha creación se ha efectuado mediante nuestra Ley reguladora, cuyo artículo 97.1 define al Consejo Consultivo como *“el alto organismo consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja”* y, en su artículo 98, le atribuye, específicamente, unas funciones consultivas propias -como es la de dictaminar sobre los Proyectos y Propositiones de Ley-, que, si bien, en el ámbito estatal, no corresponden al Consejo de Estado, no son desconocidas en el ámbito autonómico, pues otras Comunidades Autónomas- como es el caso de Cataluña, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha o Baleares- las han atribuido a sus propios Consejos Consultivos.

A este respecto, en nuestro Dictamen 1/96 sentábamos la doctrina de que:

“La procedencia del dictamen del Consejo Consultivo en relación con los proyectos y proposiciones de Leyes autonómicas -a diferencia de lo que sucede, singularmente, con los dictámenes relativos a ciertas materias administrativas en que la legislación general prevé la intervención del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos que puedan haber acordado las Comunidades Autónomas-, no aparece prevista ni en la Constitución, ni en el Estatuto de la Rioja, ni tampoco en ninguna ley

de alcance general que, de una u otra manera, resulte aplicable en esta Comunidad Autónoma, sino que -en legítima decisión de autoorganización de la propia Comunidad y, en particular, del órgano de la misma que ostenta el poder legislativo- ha sido introducida en el ordenamiento jurídico por la última de las leyes citadas, a la que, por tanto, hay que atenerse”.

De ahí la necesidad de distinguir, entre:

A) Por un lado, las que, convencionalmente, podemos denominar **funciones exclusivas o privativas del Consejo Consultivo de La Rioja**, que son las que, al amparo de la potestad autonómica de autoorganización, han sido atribuidas al Consejo Consultivo de La Rioja, única y exclusivamente, por nuestra legislación riojana reguladora, como son, principalmente, las que le corresponden **en materia de control de estatutoriedad**; y,

B) Por otro, las que, también convencionalmente, podemos denominar **funciones comunes a los Altos Órganos Consultivos en materia jurídico-administrativa**, que dicho Consejo tiene en cuanto que es el Alto Organismo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, por tanto, asume, en el ámbito autonómico riojano, las atribuidas en el estatal al Consejo de Estado, en la forma y con la amplitud que luego precisaremos.

Esta dualidad de funciones se aprecia con mayor nitidez en las Comunidades Autónomas que las han asignado a órganos de asesoramiento distintos, como ocurre en el modelo dualista catalán, donde las funciones consultivas en materia de control de la estatutoriedad se han asignado privativamente al *Consejo Consultivo*, mientras que las asesoras que son comunes a los Altos Órganos Consultivos han sido asignadas a la *Comisión Jurídica Asesora*; pero dicha dualidad también se aprecia en los Altos Organismos Consultivos que han optado por el modelo estatal mixto o unitario en el que se atribuyen al mismo Alto Órgano Consultivo unas y otras funciones.

B) Posición constitucional equiparada a la del Consejo de Estado.

Como quiera que la atribución de unas funciones consultivas, más o menos amplias, y la opción por uno u otro modelo de organización en este tipo de organismos es una competencia libérrima del legislador autonómico, el Tribunal Constitucional sólo se ha planteado la constitucionalidad de las funciones asesoras que hemos denominado comunes, en la medida en que las mismas pudieran cuestionar las propias del Consejo de Estado.

Esta cuestión fue resuelta nítidamente por la Sentencia del Tribunal Constitucional

de 26 de noviembre de 1992, crucial en materia de Altos Órganos Consultivos, donde quedó asentada la doctrina de que: *“no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de éste último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia”*

Y añade que: *“También es necesario afirmar que, en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales ... exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”*

Resulta, pues, claro que las Comunidades Autónomas, en virtud de las potestades de autoorganización que a las mismas se reconocen en sus Estatutos de Autonomía para la creación, estructuración y organización de sus propias instituciones de gobierno y administración, tienen competencia exclusiva para crear un Alto Organismo Consultivo con funciones asesoras iguales o semejantes a las que la legislación vigente atribuye al Consejo de Estado. En estos casos, si el Alto Organismo Consultivo creado aparece adornado con los requisitos de autonomía orgánica y funcional propios del Consejo de Estado, dicho organismo resulta equiparado al estatal y puede constitucionalmente asumir sus mismas funciones asesoras en el ámbito autonómico correspondiente.

Es más, las Comunidades Autónomas pueden incluso -aunque ello no sea absolutamente necesario- determinar que dicho Alto Organismo sustituya al Consejo de Estado en el ámbito competencial autonómico y, por supuesto, atribuirle algunas funciones -las que hemos denominado exclusivas o privativas- específicamente autonómicas y distintas a las tradicionales del Consejo de Estado.

Desde luego, si dicho alto organismo no es creado, la Comunidad Autónoma deberá acudir, preceptivamente, al Consejo de Estado cuando así lo disponga el ordenamiento jurídico, ya que la intervención de este tipo de Altos Organismos Consultivos - sea el estatal o el autonómico- en ejercicio de sus funciones asesoras comunes, constituye una garantía procedimental para los ciudadanos y los poderes públicos de la que no puede prescindirse (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Septiembre de 1988, Aranzadi 1447).

A la vista de esta indudable doctrina constitucional y jurisprudencial, el legislador

autonómico riojano, al amparo de la potestad de autoorganización que le reconocen los artículos 8.1. y 25 del Estatuto de Autonomía, optó decididamente por la creación de un Alto Organismo Consultivo propio, cuya naturaleza jurídica viene claramente definida en el artículo 97.1 de nuestra Ley reguladora cuando afirma que *“el Consejo Consultivo es el alto organismo consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de las funciones que atribuya al Consejo de Estado la legislación vigente”*. Por su parte, el artículo 97.2 de la misma Ley garantiza que *“El Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con objetividad e independencia y gozará de completa autonomía orgánica y funcional”*.

Quiere ello decir que el Consejo Consultivo de La Rioja, además de la función consultiva que, siguiendo otros modelos autonómicos, específicamente le atribuye la normativa autonómica riojana, ocupa en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja la misma posición institucional y constitucional que el Consejo de Estado en el ámbito estatal y, por tanto, es plenamente competente para ejercer en el ámbito competencial riojano sus mismas funciones asesoras.

Así se deduce claramente también de la propia Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora, en su actual redacción, cuando afirma que *“se ha configurado este órgano consultivo como de máximo rango dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con funciones asesoras en todos los aspectos de actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad”*, de suerte que, como acabamos de señalar, el Consejo Consultivo está habilitado para intervenir, no sólo en los supuestos de función consultiva contemplados expresamente en nuestra Ley reguladora, sino también en cuantos otros la normativa aplicable, sea ésta autonómica o estatal, exija el dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente.

En estricta correspondencia lógica a esta similar posición institucional, el art. 2.2 de nuestro Reglamento se remite, con las debidas adaptaciones, a la normativa propia del Consejo de Estado.

C) Alternatividad con respecto al Consejo de Estado.

Si continuamos prescindiendo, por el momento, de las funciones consultivas exclusivas o privativas, y seguimos centrándonos, exclusivamente, en las asesoras de carácter común a los Altos órganos Consultivos, es obvio que la idéntica posición institucional y constitucional que los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas tienen en sus funciones asesoras con respecto al Consejo de Estado, permite, sin duda alguna, que los respectivos legisladores autonómicos decidan que sus propios Consejos sustituyan al de Estado en el ámbito autonómico respectivo, tal y como, expresamente, reconoce la precitada

Sentencia del Tribunal Constitucional.

Por lo mismo, también es perfectamente legítimo y posible que el legislador autonómico, que puede lo más, es decir, sustituir completamente al Consejo de Estado por el propio Consejo Consultivo, pueda también lo menos, es decir, no desplazar en todos los casos al Consejo de Estado. Precisamente, ésta última ha sido la opción por la que se ha inclinado nuestra Ley reguladora cuando, tras afirmar, como ya sabemos, que el Consejo Consultivo es el alto organismo consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, añade: *“sin perjuicio de las funciones que atribuya al Consejo de Estado la legislación vigente”*.

Nuestro legislador autonómico, al incluir la precitada cláusula *“sin perjuicio”*, introduce una salvedad -perfectamente legítima, insistimos- por la que demuestra que no ha querido optar por el modelo organizativo, seguido en otras Comunidades Autónomas, de sustitución absoluta del Consejo de Estado por el Consultivo correspondiente, sino por un modelo diferente basado en la alternatividad entre ambos en cuanto a sus funciones asesoras comunes.

En efecto, dicha cláusula de salvedad indica con nitidez que la Comunidad Autónoma de La Rioja no puede prescindir de la intervención de un Alto Organismo Consultivo cuando la misma sea preceptivamente impuesta, como una de las funciones asesoras que hemos denominado comunes, por la legislación estatal o autonómica aplicable en La Rioja, pero sí optar por remitir el asunto para dictamen al Consejo de Estado o al Consultivo de La Rioja.

Por ello, el artículo 8.3 de nuestro Reglamento establece que *“En el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuando una disposición general, directa o supletoriamente aplicable en ella, establezca la necesidad de consultar al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, será preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo cuando el órgano competente para recabarlo no acuerde solicitarlo del Consejo de Estado”*.

Esto significa que los órganos consultantes pueden optar por residenciar su consulta ante el Consejo de Estado o ante el Consejo Consultivo de La Rioja, pero teniendo siempre en cuenta que:

- a) Por supuesto, debe tratarse de un caso de **dictamen preceptivo**, ya que, si es facultativo, no ha lugar a esta cuestión, por cuanto el órgano consultante es libre de formular o no su consulta y, en su caso, de hacerlo ante el Alto Órgano Consultivo que tenga por conveniente. Así resulta de los artículos 98.2 de nuestra Ley reguladora y 23.1 de la LOCE.

b) Dicha opción **sólo es posible cuando se trate de funciones asesoras comunes**, no de las consultivas de carácter exclusivo o privativo en las que, por ser éstas últimas privativas de cada Alto Organismo Consultivo según sus propias normas reguladoras, no es posible optar por otro distinto ya que éste resultaría incompetente para dictaminarlas.

c) Ahora bien, el caso de funciones asesoras comunes, ha de optarse, **necesariamente, por uno u otro** Alto Organismo Consultivo, pero no puede prescindirse de ambos, ya que la función asesora común preceptivamente ordenada es una garantía procedimental para los ciudadanos y los poderes públicos, tal y como expresa las antes citada Sentencias de los Tribunales Constitucional y Supremo.

d) La decisión por la que, en su caso, se opte, resulta **irrevocable** ya que el dictamen que emita, tanto el Consejo de Estado como, en su caso, el Consejo Consultivo de La Rioja, es **último** y, por tanto, después de haber acudido a uno de estos dos Altos Órganos Consultivos, no puede luego acudir al otro sobre la misma consulta. Así resulta claramente establecido en los artículos 1.4 de la LOCE, a cuyo tenor: *“Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro Cuerpo u órgano de la Administración del Estado (y) en los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente sólo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno”,* y 9 de nuestro Reglamento, a cuyo tenor: *“después del Consejo Consultivo no podrá informar ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de otra Administración Pública, incluido el Consejo de Estado”*.

D) Preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo elegido.

Siendo, pues, alternativa la intervención del Consejo Consultivo con respecto a la del Consejo de Estado en materia de las que hemos denominado convencionalmente funciones asesoras o consultivas comunes, nuestro Reglamento ha evitado emplear en el art. 8.4 la expresión *“preceptivos”* para referirse a los casos en que debe intervenir consultivamente uno de ambos Altos Órganos de asesoramiento, con objeto de no dar la impresión de que nuestra intervención era absolutamente necesaria y la única posible.

Pero, esto dicho, es claro que, si el órgano consultante decide no acudir al Consejo de

Estado sino residenciar su consulta ante el Consejo Consultivo de La Rioja, queda definitivamente despejada la alternativa legal que se le ofrecía para optar por uno u otro Alto Órgano Consultivo, y, en su caso, nuestra intervención, decidida en el asunto de que se trate, deviene preceptiva por concentración. De ahí que nuestro Reglamento emplee términos imperativos para referirse a la misma, tales como “*habrá de recabarse*” (art. 8.4), o “*consulta exigida*” (art. 8.4. H, inciso quinto). Por tanto, en estos casos, si se opta por consultar al Consejo Consultivo, nuestro dictamen “*será preceptivo*”, como literalmente expresa el art. 8.3 de nuestro Reglamento, y ello en los mismos términos en que lo sea cuando se opte por acudir al Consejo de Estado.

E) Pluralidad de supuestos de preceptividad.

Una última precisión es que, siguiendo siempre centrados en las funciones asesoras comunes, no resulta posible ahora ni siquiera intentar establecer un elenco aproximado de la multitud de disposiciones legales vigentes de todo tipo y rango que, sobre las más variadas materias, exigen la intervención preceptiva del Consejo de Estado y, por tanto (es decir, si así se decide por el órgano competente para consultarnos) del Consejo Consultivo de La Rioja.

Como expresiva de la multitud de casos en que puede ser preciso recabar la intervención de uno de ambos altos órganos consultivos sirva la Resolución de 3 de marzo de 1982, de la Presidencia del Consejo de Estado (B.O.E. núm. 65, de 17 de marzo de 1982, Repertorio Aranzadi núm. 664) que, ante la dificultad de sistematizar todos los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico vigente, no ha sido reiterada desde entonces.

Por ello, nuestro Reglamento optó, en línea con las normativas reguladoras de los Altos Órganos Consultivos semejantes de otras Comunidades Autónomas, por limitarse a ratificar, en su artículo 8.3, la cláusula general de atribución competencial preceptiva a que se ha hecho referencia, y a recoger, en el apartado 4 del mismo precepto, los principales casos en que “*en particular, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado*”.

Ahora bien, es importante aclarar que el listado de supuestos incluidos en nuestro Reglamento no tiene base únicamente en el mismo, sino que procede de la precitada multitud de disposiciones normativas, generales o sectoriales, de todo tipo y rango, tanto estatales como autonómicas, que requieren la intervención preceptiva del Consejo de Estado o del Alto Organismo Consultivo que, en las Comunidades Autónomas, asuma sus mismas funciones asesoras, de suerte que nuestro Reglamento no ha hecho sino sistematizar los más relevantes para facilitar su conocimiento a los aplicadores del Derecho.

Sentada, pues, en los términos precedentes, la doctrina general aplicable a la

intervención del Consejo Consultivo, analizaremos seguidamente los principales supuestos en que la normativa vigente se refiere a la misma para determinar, en cada uno de ellos, la preceptividad o no de nuestro dictamen, comenzando por los incluidos entre las funciones consultivas o asesoras que hemos denominado exclusivas o privativas, y terminando por los más relevantes supuestos de las asesoras o consultivas que hemos denominado comunes.

Tercero

Dictámenes expresamente previstos en nuestra Ley reguladora como funciones consultivas o asesoras exclusivas o privativas del Consejo Consultivo de La Rioja

Nuestra Ley reguladora, en su art. 98.1, prevé que el Consejo Consultivo dictamine sobre Proyectos y Propositiones de Ley, así como sobre los recursos de inconstitucionalidad que hayan de interponerse por la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que estudiaremos en este epígrafe tales asuntos.

Se trata de unas competencias consultivas o asesoras exclusivas o privativas del Consejo Consultivo de La Rioja ya que, como señalábamos en nuestro Dictamen 1/96, 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*”.

Comencemos refiriéndonos a los Proyectos de Ley elaborados por el Gobierno. A este respecto conviene distinguir, con base en el artículo 8.2. a) RCC, dos momentos de su tramitación: primero, la vía gubernativa, es decir, antes de su remisión a la Diputación General; y, segundo, la vía parlamentaria, o sea, una vez remitidos al Parlamento. Junto con ésta última, analizaremos el tratamiento, a estos efectos, de las Propositiones de Ley.

A) Sobre la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo en materia de Proyectos de Ley antes de su remisión al Parlamento.

El artículo 97.3 LRJ establece, genéricamente, que: “*el dictamen del Consejo*

Consultivo será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca”; y el artículo 98.1 a) LRJ establece, respecto a los Proyectos de Ley y sin distinguir los dos momentos de su tramitación a que antes hemos aludido, 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”*.

Por su parte, el artículo 8.1 RCC establece, con mayor detalle y precisión, 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”*.

No existen más referencias en el ordenamiento jurídico riojano y, lógicamente, el estatal no se pronuncia sobre esta competencia exclusiva del Consejo Consultivo de La Rioja.

Pero, la LRJ introduce una importante matización en su artículo 97.3, al establecer que será preceptivo el dictamen *“cuando ésta Ley así lo establezca”*; y, aunque, a primera vista, parece que dicha Ley así lo establece en su artículo 98.1, en realidad, dicho precepto sólo dice que el Consejo *“dictaminará”*, pero no que lo hará con carácter preceptivo, y esta realidad se refuerza cuando el propio artículo 98 introduce la precisión de que dicho dictamen se hará *“a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno”*, precisión ésta que, jurídicamente, es calificable como una condición de procedibilidad que deja en manos de los expresados órganos -en nuestro caso ahora en manos del Gobierno- la decisión sobre si procede o no recabar nuestro dictamen.

Por ello, el artículo 8.2 RCC que, obviamente, sólo puede regular, y regula, los Proyectos de Ley que ahora nos ocupan, es decir, los que han de ser remitidos a la Cámara por el Gobierno, establece que, en estos casos, el Consejo Consultivo *“emitirá”* dictámenes, pero sólo *“cuando medie iniciativa del Consejo de Gobierno”*.

De esta forma, nuestra legislación se sitúa en línea con la reguladora de órganos similares existentes en otras Comunidades Autónomas, pues, aunque, en principio, requiere el dictamen para *todos* los Proyectos de Ley -siguiendo en ésto el modelo de los Consejos Consultivos de Andalucía (art. 16 de la Ley 8/93), Castilla-La Mancha (art. 54 de la Ley 8/85) y Comunidad Valenciana (art. 10 de la Ley 10/1994)-, es consciente de que no siempre resultará precisa la intervención consultiva -tal y como sucede en el modelo del Consejo Consultivo de Canarias, que dictamina preceptivamente *sólo* sobre ciertos Proyectos señalados específicamente en la lista contenida en el art. 10 de la Ley 4/84, en la redacción

dada por Ley 13/86- por lo que, en definitiva, opta por habilitar al Gobierno para decidir *cuáles* han de recabarse -siguiendo en ello el modelo de Cataluña, donde el Consejo Consultivo sólo dictamina los Proyectos de Ley cuando lo solicitan los órganos legitimados para ello (art. 8.1 de la Ley 1/81 y 11 del Decreto 429/81)-, mas sin decidirse por calificar este supuesto como una competencia expresa, pero de carácter facultativo -como hace el modelo de Baleares (art. 11 de la Ley 5/93)-.

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.

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.

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.

En realidad, ésta doctrina, con algunas precisiones complementarias de interés, ya había sido formulada con claridad en el Fundamento Jurídico Primero de nuestro Dictámen 6/96, en el que nos pronunciábamos con todo detalle sobre tres aspectos concretos que ahora conviene recordar, cuales eran: la necesidad de solicitar nuestro dictamen en los Proyectos de Ley aprobados por el Gobierno; el momento de formular dicha consulta; y, finalmente, los límites de nuestros dictámenes en esta materia.

a) Sobre la necesidad de solicitar dictamen del Consejo Consultivo respecto de los Proyectos de ley aprobados por el Consejo de Gobierno.

A este respecto nuestro Dictamen 6/96 sentaba la siguiente doctrina que ahora reiteramos:

“Resulta oportuno, en este inicio de la actividad institucional de Consejo Consultivo y antes de entrar sobre el fondo del asunto de esta consulta, aprovechar la ocasión que nos brinda una cuestión sometida por primera vez a nuestra consideración (el dictamen sobre un Proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno y emitido a su instancia), para precisar, al igual que hicimos en nuestro anterior Dictamen número 1/96, el alcance de las funciones atribuidas a este Consejo Consultivo y, en particular, si todo Proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno, antes de ser remitido a la Diputación General de La Rioja, debe ser dictaminado, siempre y en todo caso, por este Consejo Consultivo.

La respuesta a este interrogante, que conviene aclarar para el futuro, está determinada por el art. 98.1.a) de nuestra Ley reguladora y, en términos mucho más claros, por el art. 8.2. letra a) de nuestro Reglamento. El equívoco al que pudiera llevar la fórmula imperativa que utiliza el art. 98. 1 “*El Consejo Consultivo dictaminará ...*” (y que seguramente explica la interpretación que del mismo se hace en el último párrafo del Informe de la Secretaría General Técnica que obra en el expediente, cuando afirma que, una vez aprobado el Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno, “*deberá ser remitido para dictamen al Consejo Consultivo ...*”), resulta matizado, aunque tal vez no con suficiente claridad, en la propia Ley reguladora cuando en el párrafo a) de ese mismo art. 8.1 se precisa que, para que el Consejo Consultivo dictamine los Proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, debe mediar iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno.

La lectura de nuestro Reglamento no deja dudas acerca de aquel interrogante. En efecto, de acuerdo con el art. 8.2 letra a) del Decreto 33/1996, de 7 de junio, los Proyectos de ley aprobados por el Consejo de Gobierno serán dictaminados por este Consejo Consultivo, (sólo) “*cuando medie iniciativa del Consejo de Gobierno*”, acción que constituye la verdadera condición para que el Consejo Consultivo conozca de los Proyectos de Ley. Esto es, se mantiene el imperativo, pero claramente condicionado a que medie petición del órgano de Gobierno, petición dejada a su libérrima decisión. Por lo tanto, de este tenor literal debe deducirse que la adecuación al Estatuto de Autonomía (y, por supuesto, a la Constitución, como ya señalamos en nuestro anterior Dictamen 1/96) de los Proyectos de Ley aprobados por el Consejo de Gobierno sólo puede ser dictaminada por este Consejo Consultivo si media petición del Consejo de Gobierno, como ha ocurrido en este caso, pero no porque, siempre y en todo caso, tales Proyectos de Ley deban ser dictaminados por este Consejo Consultivo”.

b) Sobre el momento de formular la consulta.

Respecto a este punto, nuestro precitado Dictamen 6/96 sentaba la siguiente doctrina que también ahora reiteramos:

“Asimismo debemos abordar con igual carácter previo, dos nuevas cuestiones, ambas de carácter formal y que, también, es conveniente dejar aclaradas

para el futuro, cuales son el momento de formular las consultas y los límites de nuestros dictámenes en estos casos.

La primera cuestión que suscita el objeto de la presente consulta (un Proyecto de Ley aprobado como tal por el Consejo de Gobierno), es la relativa al momento o fase procedimental de su elaboración en la que, previa decisión del Consejo de Gobierno, el *Proyecto de Ley* debe someterse a dictamen del Consejo Consultivo.

Nuestra Ley reguladora se refiere, sin más matizaciones, como objeto de nuestro dictamen a los "*Proyectos de Ley*" (art. 98. 1. letra a). De su tenor literal, pudiera quedar sobreentendido, de manera implícita, que el proyecto de ley, elaborado conforme a lo dispuesto en el art. 67 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha sido aprobado como tal por el Gobierno que, además, acuerda, expresamente, someterlo a dictamen de este Consejo Consultivo. Ninguna nota aclaratoria nos ofrece nuestro Reglamento acerca de esta cuestión, como no sea el recordatorio de que el Gobierno, en cuanto tal, si solicita el dictamen del Consejo Consultivo sobre Proyectos de Ley, debe hacerlo "*con carácter previo a la remisión de los mismos a la Diputación General de La Rioja*" (art. 8.2. letra a).

Una interpretación literal del tenor de estos preceptos podría conducir a una praxis inadecuada en opinión de este Consejo Consultivo. En efecto, a la aprobación del Proyecto de Ley por el Gobierno... seguiría, si así se solicitase...el dictamen de este Consejo Consultivo, que una vez emitido se adjuntaría al Proyecto de Ley, remitiéndose ambos al Parlamento. Tal interpretación impediría, si el Consejo Consultivo hiciera observaciones de legalidad (constitucionalidad y estatutariedad) e, incluso, de oportunidad, que el Consejo de Gobierno pudiera beneficiarse de la función consultiva y asesora de aquél y decidir, a la vista del dictamen su rectificación o, llegado el caso, la no tramitación y retirada del Proyecto de Ley. Si el Gobierno decide, a la vista del dictamen emitido, modificar o retirar el proyecto de ley, resulta una impropiedad referirse al primero como "*Proyecto de ley*", denominación que sólo debiera merecer el texto definitivo, aprobado por el Consejo de Gobierno para su remisión a la Diputación General de La Rioja.

Para evitar tales inconvenientes, lo que debiera someterse a dictamen de este Consejo Consultivo, previo acuerdo, en su caso, en tal sentido del Consejo de Gobierno, debiera ser el Proyecto de Ley resultante de una *aprobación inicial*, lo cual parece más congruente con el artículo 10.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957, que recoge como competencia del Consejo de Ministros "acordar la redacción *definitiva* de los Proyectos de Ley ...".

Nada impide que, en el propio acuerdo de aprobación inicial de un Proyecto de Ley, el Consejo de Gobierno acuerde, igualmente, solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, todo ello sin perjuicio de lo señalado en el apartado a) de este mismo Fundamento de Derecho que hace innecesaria la aprobación inicial si el Consejo de Gobierno decide no recabar nuestro dictamen."

c) Sobre los límites de los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con Proyectos de Ley a petición del Gobierno.

Respecto a este tercer y último punto, decíamos en nuestro Dictamen 6/96 y ahora reiteramos que:

“La respuesta a esta segunda cuestión formal y previa fue resuelta de una manera tangencial en nuestro anterior Dictamen 1/96 al indagar acerca de los límites de los dictámenes del Consejo Consultivo en relación con las Proposiciones de Ley, doctrina que ahora ratificamos expresamente. En efecto, en aquella ocasión y con la misma finalidad ilustrativa que inspira el presente dictamen, señalábamos que nuestro examen de las Proposiciones de Ley, debía quedar limitado a su adecuación al Estatuto de Autonomía, o, más exactamente, al examen de su constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad, ni siquiera de técnica legislativa. Iguales límites y por idénticas razones debían presidir nuestra función -decíamos- en *“los supuestos en que sea la Mesa de la Diputación General de La Rioja la que solicite el dictamen del Consejo Consultivo en relación con Proyectos de Ley presentados en la Cámara por el Gobierno”*. Esas limitaciones en nuestra función no existen, apuntábamos entonces y confirmamos ahora, tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados en la Diputación General, en cuyo caso, 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”.

Procede, pues, simplemente ratificar toda esta doctrina, pero no sin antes advertir que nuestro dictamen versará en estos casos sobre un Proyecto antes de su aprobación definitiva por el Gobierno, por lo que el texto que sea remitido en definitiva a la Cámara no tiene por qué coincidir necesariamente con el dictaminado por el Consejo Consultivo, ya que, obviamente, habrá casos en que éste último resulte modificado, en su caso, en virtud de las modificaciones que haya podido proponer o sugerir el Consejo Consultivo, lo que es preciso resaltar para evitar controversias en los órganos parlamentarios y también para preservar la facultad que los mismos tienen para, como enseguida veremos, poder remitir a dictamen del Consejo Consultivo el texto remitido por el Gobierno.

B) Proyectos de Ley una vez remitidos al Parlamento y Proposiciones de Ley.

En el apartado anterior hemos contemplado cómo el artículo 97.3 de nuestra Ley reguladora establece, genéricamente, que: *“el dictamen del Consejo Consultivo será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca”*; y cómo el artículo 98.1 a) de la misma Ley establece, respecto a los Proyectos de Ley y sin distinguir los dos momentos -gubernativo y parlamentario- de su tramitación, que: *“El Consejo Consultivo dictaminará sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de La Rioja de todos los Proyectos y Proposiciones 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”.

Nuestro Reglamento no podía regular ningún aspecto de la tramitación parlamentaria de los Proyectos o Proposiciones de Ley, pues, como dice acertadamente la Exposición de Motivos de la Resolución de 1 de abril de 1996 de la Presidencia de la Diputación General (RDG) antes reseñada: *“el procedimiento legislativo es un ámbito reservado por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja a la norma reglamentaria parlamentaria”*; en definitiva, se trata de algo reservado exclusivamente a la autodisposición que el propio Parlamento haga respecto a sus *interna corporis acta*.

De ahí que el RCC se limite a establecer en su art. 6.2 que *“La asistencia jurídica del Consejo Consultivo a la Diputación General de La Rioja podrá prestarse únicamente en los casos previstos en el artículo 98.1 de la Ley reguladora y en aquéllos otros en que una Ley o el Reglamento de la Cámara así lo establezca. Esta asistencia se prestará en la forma que la Diputación General determine, de conformidad con lo establecido en su Reglamento”*. En coherencia con este criterio, el art. 8.6 se remite al expresado art. 6.2 *“respecto a los dictámenes que se soliciten por la Diputación General de La Rioja”*.

Por su parte, la citada Resolución presidencial, interpretativa del artículo 37 bis del Reglamento de dicha Cámara sobre tramitación de los dictámenes del Consejo Consultivo en el procedimiento legislativo parlamentario, establece claramente en su punto 1. a) que :

“En el supuesto previsto en el artículo 98.1 a) LRJ, en el plazo de tres días hábiles a partir de la publicación en el B.O.D.G. del Dictamen aprobado por la correspondiente Comisión, así como de las enmiendas que se mantuvieran para su discusión en el Pleno, cualquier Grupo Parlamentario, mediante escrito motivado, podrá instar a la Mesa de la Cámara para que solicite informe al Consejo Consultivo de La Rioja. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, resolverá en el plazo de tres días hábiles sobre la petición que, en ningún caso, tendrá carácter vinculante. En todo caso, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá solicitar por propia iniciativa el informe del Consejo Consultivo, en el mismo plazo indicado anteriormente.”

Por tanto, también la RDG se sitúa en la misma línea interpretativa que hemos visto en el caso del Gobierno, cuando, refiriéndose a la potestad de la Mesa o de los Grupos Parlamentarios para recabar nuestro dictamen, no emplea expresiones imperativas, sino las facultativas *“podrá”* o *“podrán”*.

Desde luego, si en vía gubernativa no ha mediado la iniciativa del Gobierno y, por

tanto, no se ha recabado nuestro dictamen, ello no obsta para que, en vía parlamentaria, la Mesa, de oficio, o cualquier Grupo Parlamentario, puedan, en la forma prevista por la RDG, recabar, facultativamente, nuestro dictamen, y ello, tanto si el Proyecto, por libre decisión del Gobierno, ha sido remitido por éste a la Cámara sin nuestro dictamen, como incluso si ha recaído previamente dicho dictamen a instancia del Gobierno, ya que el Proyecto ha podido ser alterado sustancialmente en su tramitación parlamentaria o, simplemente, la Mesa o los Grupos Parlamentarios desean que se dictamine o complete algún aspecto distinto del Proyecto.

Aunque referida principalmente a las Propositiones de Ley, ésta doctrina, con algunas precisiones complementarias de interés “*sobre los límites de los dictámenes del Consejo Consultivo en relación con las Propositiones de Ley*”, ya había sido fijada también en el Fundamento Jurídico 1 de nuestro Dictamen 1/96, en los siguientes términos:

“Con carácter previo... resulta imprescindible, a juicio de este Consejo, dejar sentado el alcance que, conforme a la legislación que regula las funciones del Consejo Consultivo de La Rioja, hayan de tener los dictámenes que emita el mismo cuando tengan por objeto, como en el caso presente, proposiciones de Ley de la Cámara.

La enunciada normativa reguladora de las funciones del Consejo Consultivo de la Rioja viene constituida, en este específico caso, única y exclusivamente, por la Ley 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. En efecto: la procedencia del dictamen del Consejo Consultivo en relación con los proyectos y proposiciones de Leyes autonómicas -a diferencia de lo que sucede, singularmente, con los dictámenes relativos a ciertas materias administrativas en que la legislación general prevé la intervención del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos que puedan haber acordado las Comunidades Autónomas-, no aparece prevista ni en la Constitución, ni en el Estatuto de la Rioja, ni tampoco en ninguna ley de alcance general que, de una u otra manera, resulte aplicable en esta Comunidad Autónoma, sino que -en legítima decisión de autoorganización de la propia Comunidad y, en particular, del órgano de la misma que ostenta el poder legislativo- ha sido introducida en el ordenamiento jurídico por la última de las leyes citadas, a la que, por tanto, hay que atenerse.

Pues bien: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98.1.a) de la citada Ley 3/1995, el Consejo Consultivo dictaminará «*sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los proyectos y proposiciones 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*»; precepto del que se infiere, sin lugar a ningún género de dudas, que el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre proposiciones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía, lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en

llamarse «*bloque de la constitucionalidad*»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas o que, sin remisión expresa pero por aplicación de imperativos constitucionales, sirven a este último objetivo.

Esta delimitación legal de la actividad dictaminadora del Consejo Consultivo en el caso de las proposiciones de Ley, impide, pues, a este órgano entrar a examinar, en sus dictámenes, cuestiones de oportunidad o, incluso, de técnica legislativa.”

En cuanto específicamente se refiere a los Proyectos de Ley en vía parlamentaria, nuestro precitado Dictamen continuaba:

“Por lo demás, a juicio de este Consejo, las anteriores conclusiones resultan igualmente aplicables, por idénticas razones, a los supuestos en que sea la Mesa de la Diputación General de La Rioja la que solicite el dictamen del Consejo Consultivo en relación con proyectos de Ley presentados en la Cámara por el Gobierno. No es aplicable, en tales casos, la amplitud que, a la función consultiva del Consejo, parece darle la exposición de motivos de la Ley 10/1995 cuando indica que «se ha configurado este órgano consultivo como el de máximo rango dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *con funciones asesoras en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad*»; afirmación en la que acaso puedan entenderse comprendidos los dictámenes que tengan por objeto anteproyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados en la Diputación General, pero no los proyectos o proposiciones ya en trámite en la Cámara, respecto a los cuales, estando ya en juego la potestad legislativa, la intervención del Consejo no puede ser otra que la estrictamente deducible de los términos en que se expresa el texto legal que la prevé”.

Procede, pues, reiterar ahora esta misma doctrina.

C) Recursos de inconstitucionalidad.

El artículo 98.1 b) de la Ley reguladora establece que “*El Consejo Consultivo dictaminará previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno*”.

Se trata de una competencia consultiva que se nos atribuye precisamente para asegurar un control preventivo de constitucionalidad y estatutoriedad de una medida con la trascendencia de un un recurso de inconstitucionalidad que ha de ser planteado ante el Tribunal Constitucional.

Por tanto, en éste caso, como en el anterior de los Proyectos o Proposiciones de Ley, impera una *ratio legis* tendente a asegurar el acierto de los máximos órganos ejecutivos y

parlamentarios en decisiones constitucionales y estatutarias de la mayor trascendencia respecto al ordenamiento jurídico, como es introducir normas en el mismo asegurándose de su constitucionalidad y estatutoriedad o expulsarlas de su seno cuando repugnen al bloque de la constitucionalidad.

Existiendo, pues, una misma razón, es lógico que también exista idéntica regulación respecto a la preceptividad de nuestra intervención, por lo que procede reiterar al respecto lo que hemos señalado anteriormente, tanto para el caso de que los dictámenes los recabe el Gobierno, como para el supuesto de asistencia jurídica al Parlamento.

Tan sólo procede que efectuemos una precisión y es que nuestro dictamen, no siendo, por tanto, preceptivo, no tiene por qué acompañar necesariamente al texto del recurso que la Comunidad Autónoma de La Rioja decida, en su caso, interponer, ya que tal exigencia podría en algún caso perjudicar la posición procesal de defensa de la Comunidad Autónoma en la materia, sin perjuicio, naturalmente, que pueda acompañarla, si así se estima conveniente, y de que la defensa jurídica pueda inspirarse en el mismo o tomarlo como motivación, en todo o en parte.

D) Precisión común: éstos dictámenes no son vinculantes.

Finalmente, y con carácter general conviene advertir que, en ningún caso, es decir, ni en el supuesto de Proyectos de Ley en vía gubernativa o parlamentaria ni en el de las Propositiones de Ley, como tampoco en el caso de los recursos de inconstitucionalidad, nuestro dictamen tiene el carácter de vinculante, pues claramente así lo expresa el art. 97.3 de la Ley reguladora.

Cuarto

Dictámenes expresamente previstos en el Ordenamiento Jurídico como funciones asesoras o consultivas comunes.

El artículo 97.3 de la Ley reguladora establece que *“el dictamen del Consejo Consultivo será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca”* y hemos examinado cómo, en rigor, dicha Ley no establece ningún caso de preceptividad en sentido estricto.

Pero conviene también precisar que el citado precepto no impide en absoluto, ni, en rigor, puede impedir, que, siendo el Consejo Consultivo el superior organismo asesor de la

Comunidad Autónoma, dicha preceptividad pueda resultar establecida por otras disposiciones y, como hemos expuesto en los Fundamentos Jurídicos Primero y Segundo de este mismo Dictamen, así ocurre cuando una disposición estatal o autonómica, directa o supletoriamente aplicable en la Comunidad Autónoma de La Rioja, determina que un asunto debe ser sometido a dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, puesto que, a consecuencia de la doctrina constitucional y jurisprudencial que antes hemos expuesto, en tales casos, el Consejo Consultivo de La Rioja, adornado de los mismos requisitos institucionales, asume las mismas funciones asesoras que éste, y en los mismos términos y condiciones, cuando el órgano competente decide acudir al Consejo Consultivo en vez de dirigirse al Consejo de Estado.

Consciente de la multiplicidad de casos de preceptividad existentes en nuestro Derecho, el artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, 3/1980, de 22 abril establece rotundamente que *«el dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes»*.

Así lo ha entendido, con toda corrección, nuestro Reglamento que establece, en su artículo 8.4, una amplia lista de materias en las que, con las precisiones que inmediatamente efectuaremos, habrá de recabarse nuestro dictamen, si bien, como antes señalábamos, la preceptividad del mismo no resulta únicamente del referido precepto reglamentario, sino, principalmente, de las diversas normas legales, muchas de ellas estatales y básicas, que el mismo ha sintetizado para facilitar al aplicador una lista, en absoluto exhaustiva, de las materias más importantes en las que es preceptivo solicitar dictamen de un Alto Organismo Consultivo y, por lo tanto, en su caso, del Consejo Consultivo de La Rioja.

Examinaremos, pues, a continuación, sólo los principales supuestos de dictamen preceptivo que, sin intención de agotar la multiplicidad de los existentes, ha recogido del ordenamiento jurídico nuestro Reglamento, por entender que son los más significativos.

A) Proyectos de Reforma del Estatuto de Autonomía.

El apartado A) del art. 8.4 RCC se refiere a los *“Proyectos de Reforma del Estatuto de Autonomía que hayan de aprobarse a iniciativa del Consejo de Gobierno”*.

La razón de la preceptividad de este dictamen estriba no sólo en la incardinación estatutaria en el bloque de la constitucionalidad, cuya garantía preventiva compete a este Consejo Consultivo, a tenor del artículo 98 de nuestra Ley reguladora, sino también en una evidente razón de analogía con la competencia de los Altos Órganos Consultivos en materia de textos normativos (artículos 21 y 22 LOCE) y, principalmente, con la atribuida como

exclusiva o privativa al propio Consejo Consultivo de La Rioja en materia de Proyectos y Propositiones de Ley (artículo 98.1.a) de nuestra Ley reguladora)..

En efecto, la iniciativa para la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a tenor de su propio artículo 42.1, puede proceder, entre otras instituciones, del Consejo de Gobierno o de la Diputación General, por lo que, pese a su diferente naturaleza jurídica y tramitación, ofrece, como tal texto normativo, una evidente analogía con respecto a los Proyectos y Propositiones de Ley, razón por la que nuestro Reglamento, en el apartado A) de su artículo 8.4, consciente de la función de garantía estatutaria y constitucional atribuída al Consejo Consultivo sobre dichos Proyectos y Propositiones, ha optado legítimamente -ya que en nada se opone a ello nuestra Ley reguladora- por atribuir al Consejo Consultivo también competencia para dictaminar los “*Proyectos de Reforma del Estatuto de Autonomía*”.

Desde luego, este precepto alude tan solo a los “*que hayan de aprobarse a iniciativa del Consejo de Gobierno*”, ya que nuestro Reglamento, por los motivos antes expuestos, no podía pretender una regulación de los de iniciativa parlamentaria, sin perjuicio, naturalmente, de que, como hemos indicado, la Mesa o los Grupos Parlamentarios de la Diputación General puedan, también y por iguales razones, recabar nuestro dictamen respecto a los Proyectos de Reforma del Estatuto de Autonomía que sean de iniciativa parlamentaria.

B) Proyectos de Decretos Legislativos.

El apartado B) del art. 8.4 RCC, recogiendo la preceptividad establecida en el artículo 21.1 LOCE, alude a los “*Proyectos de Decretos legislativos del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma*”.

Se trata una función asesora típicamente preceptiva del Consejo de Estado ya que las relaciones de adecuación entre la ley autorizante que fije las bases parlamentarias y el texto refundido o articulado que el Ejecutivo dicte en su cumplimiento, supone una delicada operación ordinamental que requiere la garantía del alto dictamen consultivo.

C) Proyectos de Reglamentos o Disposiciones Generales.

El apartado C) del art. 8.4 RCC requiere dictamen sobre los “*Proyectos de*

reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones, y, en los mismo términos, los reglamentos independientes”.

Con esta expresión se sujeta a dictamen toda la actividad reglamentaria autonómica, no sólo la que supone desarrollo y ejecución de la normativa estatal, sino también, y esto conviene subrayarlo, la de desarrollo o ejecución de la legislación autonómica.

La preceptividad de estos dictámenes resulta claramente establecida con rango de Ley, y una Ley Orgánica, en los artículos 22.3 y 23.2 de la LOCE, así como en los artículos 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (LRJAE) y 130.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA), todos ellos directamente aplicables a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La “*ratio*” del precepto estriba en que la inclusión de una norma en el ordenamiento jurídico es siempre una operación de especial trascendencia que requiere la reflexión y garantía del dictamen consultivo.

En todo caso, es preciso advertir que, pese a ciertas fluctuaciones iniciales, es ya jurisprudencia consolidada que la falta de dictamen preceptivo del alto órgano consultivo correspondiente puede acarrear el vicio de nulidad de la disposición general adoptada sin el mismo y obligar a retrotraer el expediente instruido para su elaboración al momento en que debió recabarse y no se recabó la pertinente consulta, por lo que la petición de este dictamen resulta siempre aconsejable desde la mera perspectiva de la seguridad jurídica de la disposición general correspondiente.

En efecto, una crucial y reciente Sentencia de 3 de junio de 1996 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Aranzadi núm. 4923) exige, bajo sanción de nulidad, que sean sometidos a previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, **no sólo los reglamentos ejecutivos de leyes estatales elaborados por las Comunidades Autónomas, sino también los reglamentos ejecutivos dictados por las Comunidades Autónomas en ejecución de una Ley de la propia Comunidad Autónoma**, y lo hace en términos de tal rotundidad que no dejan lugar a duda.

En el caso resuelto por dicha Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares había dictado una Sentencia, de fecha 4-2-1994, desestimatoria del recurso interpuesto por una entidad mercantil contra un Decreto autonómico que desarrollaba, no una Ley estatal, sino una Ley meramente autonómica.

Pues bien, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la

mercantil recurrente, casa la sentencia impugnada y estima el recurso contencioso administrativo de instancia, anulando la disposición impugnada por no ser ajustada al ordenamiento jurídico al carecer de dictamen del Consejo de Estado o de su equivalente autonómico, y ello en base a los dos siguientes fundamentos jurídicos, en los que, recogiendo toda la evolución jurisprudencial al efecto, se sienta definitivamente la necesidad de dicho dictamen, en los siguientes términos:

“PRIMERO.- ... Como primer motivo de casación, aduce la parte recurrente que la sentencia de instancia ha interpretado erróneamente los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, 3/1980, de 22 abril (RCL 1980\921 y ApNDL 2796), al entender que tales preceptos no imponen la audiencia del Consejo de Estado en el trámite de elaboración de reglamentos autonómicos que desarrollen leyes también autonómicas, cuando la respectiva Comunidad Autónoma no cuente con un órgano consultivo equivalente a aquél.

La Sala de instancia apoya su tesis en una doctrina jurisprudencial, iniciada por la Sentencia de 7 mayo 1987 (RJ 1987\5241), según la cual el informe del Consejo de Estado no representa un requisito de perfeccionamiento del Reglamento sino un control previo de su legalidad, por lo que su omisión no debe dar lugar a la retroacción del procedimiento, puesto que los Tribunales pueden y deben realizar un control posterior de dicha legalidad.

Junto a esta línea relativizadora de la importancia del aludido informe, coexistió otra en sentido contrario (Sentencias de 7 febrero y 15 marzo 1989 [RJ 1989\1089 y RJ 1989\2017]), habiendo resuelto, finalmente, la discrepancia la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985\1578, 2635 y ApNDL 8375), en dos Sentencias de 10 mayo y 16 junio 1989, que reafirman el valor del informe del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos y atribuyen a su ausencia la cualidad de defecto insubsanable que provoca la nulidad de pleno derecho de la correspondiente disposición.

Sin embargo la jurisprudencia expuesta tiene escasa relevancia para la resolución del problema planteado en este recurso, porque se refiere al papel del Consejo de Estado en la elaboración de reglamentos ejecutivos de leyes estatales y ahora **nos encontramos con un reglamento autonómico de desarrollo de una ley también autonómica.**

Tampoco la jurisprudencia ha mantenido una línea uniforme en la interpretación del artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, 3/1980, de 22 abril, que respecto a los reglamentos autonómicos, establece que *«el dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes».*

Después de algunas vacilaciones, acabó prevaleciendo una doctrina que consideraba que el dictamen del Consejo de Estado era preceptivo cuando se tratara de reglamentos autonómicos que desarrollan leyes estatales, pero no cuando aquéllos se hubieran dictado en ejecución de la ley de una Comunidad Autónoma (Sentencias de 12 mayo 1987 [RJ 1987\5258], 7 marzo 1990 [RJ 1990\2516], 25 julio y 27

noviembre 1990 [RJ 1990\6773 y RJ 1990\8639] y 21 enero y 5 mayo 1992 [RJ 1992\742 y RJ 1992\4168]).

Incluso en alguna ocasión se había matizado esa doctrina, distinguiendo entre normas que afectan a competencias transferidas o delegadas y a competencias exclusivas, exigiendo el dictamen del Consejo de Estado sólo en el primer caso (Sentencia de 20 julio 1992 [RJ 1992\6514]).

Enfrentada a estas discrepancias, la Sentencia de esta Sala de 17 noviembre 1995 (RJ 1995\9926), dictada en un recurso extraordinario de revisión, ha declarado, en consonancia con las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 marzo (RTC 1990\56) y 204/1992, de 26 diciembre (RTC 1992\204), que **en el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos, las Comunidades Autónomas han de requerir el dictamen del Consejo de Estado, si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de auto-organización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada.**

SEGUNDO.-Por lo expuesto hemos de estimar el presente recurso de casación sin que, conforme al artículo 102, de la Ley de esta Jurisdicción (RCL 1956\1890 y NDL 18435), proceda hacer declaración expresa sobre las costas causadas ni en la instancia ni en este recurso.”

Sin embargo no es preceptivo someter al Consejo Consultivo los proyectos de actos administrativos generales, aunque los mismos adopten en algunos casos la forma de Decretos u Ordenes, pero desde luego el precepto exige discriminar los reglamentos de los actos administrativos generales, con los criterios doctrinales habituales (ordinamentalidad, permanencia, consunción, generalidad, etc).

D) Conflictos y Convenios.

Los apartados D), E) y F) del art. 8.4 RCC preceptúan la intervención del Consejo Consultivo, en los términos antes expuestos, en materia de: *“propuestas de conflictos de competencia que el Consejo de Gobierno la Comunidad Autónoma de La Rioja haya de interponer ante el Tribunal Constitucional, previa o simultaneamente a la adopción del correspondiente acuerdo de requerimiento”*; *“proyectos de convenios con otras Comunidades Autónomas o Territorios de Régimen Foral, contemplados en el art. 15 del Estatuto de Autonomía, previamente a la remisión de los mismos a la Diputación General de La Rioja”*; y *“conflictos de atribuciones que se susciten entre Consejerías del Gobierno de La Rioja.”*

Las dos primeras son materias de claro ámbito constitucional, por su afectación al régimen estatutario de competencias autonómicas, y la última es de raigambre en nuestro

Derecho Público; todas ellas se encuentran muy en la línea con las competencias de este tipo de Altos Órganos Consultivos.

La preceptividad en el caso de los conflictos competenciales tiene su apoyo en la homóloga adoptada por el art. 22.6 LOCE así como en la analogía con la que confiere el art. 98.1 b) de nuestra Ley reguladora en materia de recursos de inconstitucionalidad. En el caso de los convenios, opera una razón de analogía con las competencias sobre actos convencionales que se atribuyen al Consejo de Estado en los artículos 21 y 22 de la LOCE. En cuanto a los conflictos de atribuciones, es competencia tomada directamente de la homóloga que se atribuye al Consejo de Estado en el artículo 22.7 LOCE.

E) Transacciones y compromisos.

El apartado G) del art. 8.4 RCC incluye las *“propuestas de transacciones judiciales o extrajudiciales sobre derechos de contenido económico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto dce las mismas”*.

Se trata de una competencia y preceptividad determinada por el art. 21.7 LOCE en relación con el art. 10.16 la antes citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) y con el 39.1 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (LGP).

Sobre esta competencia tuvimos ocasión de pronunciarnos en el Fundamento Jurídico 1º de nuestro Dictamen 8/96, donde afirmábamos que:

“Si bien el art. 20 de la ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tan solo establece como requisito procedimental de las transacciones sobre sus bienes o derechos patrimoniales el acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda y Economía (ahora de Hacienda y Promoción Económica), debe entenderse que, además, constituye requisito previo del acuerdo transaccional, entonces y ahora, la necesidad de solicitar previo dictamen del Consejo de Estado (en aplicación de lo dispuesto en el art. 39 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de Septiembre, en relación con los arts. 21.7 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado) o, ahora, tras la creación del Consejo Consultivo de La Rioja, la posibilidad de recabármolo en aplicación de lo dispuesto en el referido art. 8.4.G) de nuestro Reglamento”.

Y en el Fundamento Jurídico 3º del mismo Dictámen, a propósito del *“caracter de nuestro dictamen en materia de transacciones”*, añadíamos que el carácter de previo que tiene nuestro dictamen, lo convierte en *“antecedente necesario para que la transacción*

pueda autorizarse”, hasta el punto de que el Consejo de Estado se ha referido a esta intervención como *“un supuesto claro y típico de tutela administrativa”* (Dictamen 41.546, de 26 de enero de 1978, Recopilación de Doctrina Legal 1978, § 107).

En efecto, continúa nuestro precitado Dictamen, la defensa de los intereses públicos que pueden verse comprometidos justifica la intervención del Consejo de Estado o, en nuestro caso, del Consejo Consultivo, pues *“a él se confía una experta valoración de las causas que generan la inseguridad jurídica desde el punto de vista de la entidad pública afectada y de la justeza, al menos en términos generales, del intercambio, a fin de que los intereses públicos queden debidamente salvaguardados”*.

Quinto

Otros dictámenes propios de las funciones consultivas o asesoras comunes exigidos como preceptivos por normas con rango de Ley

Finalmente, el apartado H) del art. 8.4 RCC somete preceptivamente a dictamen los *“expedientes administrativos en que la consulta venga exigida expresamente por una norma con rango de ley, en los supuestos contenidos en la misma y, en especial, los que se refieran, entre otras, a las materias”* que el precepto especifica en sus cinco incisos que seguidamente analizaremos.

Este apartado, tomado casi literalmente de la competencia asignada al Consejo de Estado en los arts. 21.10 y 22.18, es de estilo en la normativa reguladora de los Consejos Consultivos en nuestro Derecho Autonómico y viene a concretar o especificar la cláusula genérica contenida en el artículo 8.3 RCC antes transcrita para los casos en que la norma que requiere la intervención consultiva sea una disposición con rango formal de Ley.

Se trata de los casos más típicos y tradicionales en nuestro Derecho de las que venimos denominando funciones asesoras o consultivas comunes y, por ello, los más conocidos en que venía requiriéndose la preceptiva intervención del Consejo de Estado.

A) Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El primer inciso del art. 8.4.H) del RCC se refiere así a las *“reclamaciones administrativas de indemnización de daños y perjuicios”*, recogiendo así la competencia atribuida en esta materia al Consejo de Estado por el homólogo artículo 22.13 de su Ley Orgánica reguladora, desarrollado en este punto por el artículo 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial,

aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Sobre esta competencia asesora o consultiva común nos hemos pronunciado en nuestros Dictámenes 2/96, F.J. 1º, y 11/96, F.J. 1º, y, en éste último, señalábamos, sobre la necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo, que el precitado Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone en su artículo 12.1 que *“concluído el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el Dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma”*.

Por todo ello el RCC incluye tal dictamen en su artículo 8.4.H., y el nº 2 del citado artículo 12, disciplina su contenido al disponer que versará: *“sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común”*.

B) Revisión de oficio de actos administrativos.

El inciso segundo del art. 8.4.H) del RCC se refiere a la *“revisión de oficio de actos administrativos”*, quizá el caso más conocido de intervención de los altos órganos consultivos y que recoge la competencia atribuída a estos efectos al Consejo de Estado por el art. 22.10 de su Ley Orgánica reguladora, en relación con los arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Esta competencia asesora o consultiva común tiene la peculiaridad, en el caso de actos nulos de pleno derecho, como ha indicado reiteradamente la jurisprudencia (por todos, Dictamen 698/1993, del Consejo de Estado, y Sentencias del Tribunal Supremo de 20-1-1986, 14-4-1971 y 29-1-1975, entre otras muchas) y, por nuestra parte, señalábamos en nuestro Dictamen 1/97, F.J. 1º, de ser preceptiva y *habilitante* para el órgano de gestión, es decir, *vinculante para el mismo pero sólo si el dictamen es contrario a la revisión*, ya que la legislación vigente exige que el dictamen en este caso sea *“favorable”* a la misma, debido a que se trata de una fundamental garantía del procedimiento administrativo común en esta materia.

Así resulta también del art. 29.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a cuyo tenor: “*respecto a la revisión de los actos en vía administrativa, se estará a lo dispuesto en las correspondientes Leyes del Estado*”. Tales “*Leyes del Estado*” se reducen en la actualidad a la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 102.1, con carácter de norma básica, faculta a las Administraciones Públicas para revisar de oficio los actos nulos de pleno derecho, “*previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere*”.

Es cierto que el artículo 97.3 de la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, establece que los dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja no son vinculantes, pero es obvio que, como establece el artículo 7.1 del Reglamento del propio Consejo Consultivo, ello no sucede ni puede suceder “*cuando una Ley directamente aplicable en la Comunidad Autónoma de La Rioja establezca lo contrario*”, especialmente si, como ocurre en este caso, dicha Ley es básica y de procedimiento común; el propio Estatuto de Autonomía de La Rioja se remite expresamente a la misma, para el caso específico de la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho; y, además, se incardina en el procedimiento como una rigurosa garantía jurídica para el ciudadano.

Conviene advertir que, aunque el RCC no lo ha recogido, también es preceptivo el dictamen en el caso de los **recursos administrativos de revisión**, a tenor del art. 22.9 LOCE, en relación con el art. 118 LPAC.

C) Concesiones y contratos administrativos.

El inciso tercero del art. 8.4.H) del RCC recoge la intervención preceptiva del Consejo Consultivo en materia de “*interpretación, modificación, resolución y nulidad de concesiones y contratos administrativos*”, cuando, por razón de la cuantía y demás condiciones en cada caso señaladas por las normas vigentes en estas materias, sea exigible la peculiar garantía de acierto en las decisiones que supone la intervención de un Alto Órgano Consultivo.

Respecto a los contratos, se recoge la preceptividad establecida en el apartado 11 del artículo. 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado para los casos de “*nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado*”, por lo que éste precepto hay que ponerlo en relación con los artículos 60.3 y 97.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

En cuanto a las concesiones, se recoge la preceptividad establecida en el apartado 12 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado respecto a los casos de “*nulidad,*

interpretación, modificación y resolución de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario, y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables”.

D) Zonas verdes y espacios libres.

El inciso cuarto del art. 8.4 H) del RCC recoge la intervención del Consejo Consultivo en materia de *“modificación de figuras de planeamiento que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres previstos en un instrumento de planeamiento urbanístico”*, competencia ésta tradicional en nuestro Derecho Urbanístico donde se introdujo con objeto de garantizar con la mayor seguridad jurídica el derecho de los ciudadanos a la ciudad y la preservación del principio de intangibilidad de las zonas verdes y espacios libres (Dictámenes 773 y 1328/1993 del Consejo de Estado, entre otros muchos), tal y como señalábamos en nuestro Dictámen 4/96.

La preceptividad de este dictamen resulta del art. 50 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril, que debemos entender vigente y supletoriamente aplicable en La Rioja, al haber sido declarado inconstitucional, por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, tanto el artículo 129 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que establecía igual régimen consultivo, como su disposición derogatoria única, en el inciso que derogaba la precitada Ley de 1976.

E) Régimen local.

El inciso quinto del art. 8.4.H) del RCC atribuye al Consejo Consultivo los dictámenes en *“los supuestos en que la consulta venga exigida por la legislación estatal o autonómica de régimen local”*, teniendo en cuenta que las entidades locales de La Rioja también pueden acudir al Consejo Consultivo en la forma y casos previstos en los arts. 6.3 y 31.4 RCC, habida cuenta de que el Consejo Consultivo es el Alto Organismo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 97.1 de nuestra Ley reguladora) y, por tanto, también de las Entidades Locales riojanas..

Sexto

Dictámenes preceptivos por imperativo del art. 8.5 del Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja.

Finalmente, el art. 8.5 RCC, recogiendo lo dispuesto para el Consejo de Estado en el

mismo sentido en el art. 22.16 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*”.

Este precepto expresa que el Consejo Consultivo de La Rioja “*deberá ser consultado preceptivamente*” porque, obviamente, 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, pues afectan a la autonomía del propio Consejo Consultivo riojano garantizada por el art. 97.2 de nuestra Ley reguladora.

CONCLUSIONES

Primera

El Consejo Consultivo de La Rioja es el superior organismo consultivo de La Comunidad Autónoma de La Rioja al que corresponden, en el ámbito competencial de la misma, no sólo las funciones consultivas o asesoras que privativamente le asigna su normativa autonómica reguladora, sino también las funciones consultivas o asesoras en las diversas materias de la actividad administrativa para las que la normativa estatal o autonómica aplicable en La Rioja requiera dictamen del Consejo de Estado o del órgano autonómico equivalente.

Segunda

El dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja **no es preceptivo en materia de Proyectos de Ley** que el Consejo de Gobierno deba remitir a la Diputación General de La Rioja, sin perjuicio de que, una vez enviado el Proyecto a la Diputación General, ésta, a través de sus órganos competentes (La Mesa o los Grupos Parlamentarios) pueda -también facultativamente, esto es, sin que tampoco ello sea preceptivo- solicitar, en la forma prevista en las normas reglamentarias de la Cámara, que emita dictamen el Consejo Consultivo de La Rioja o que por el mismo se complemente el que, a instancia del Gobierno, se hubiere podido emitir.

Respecto a la práctica que viene observándose de remitir nuestros dictámenes entre la documentación enviada por el Gobierno al Parlamento con los Proyectos de Ley, no debe

olvidarse, para evitar confusiones en la tramitación parlamentaria de tales Proyectos, que nuestro dictamen se refiere, precisamente, al texto que fue aprobado inicialmente por el Gobierno y no al que, eventualmente, en vista y consideración de nuestro citado dictamen, haya sido aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno y remitido por éste al Parlamento.

Tercera

El dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja **no es preceptivo en materia de Propositiones de Ley**, sin perjuicio de que, una vez presentada la Proposición, la Mesa o los Grupos Parlamentarios puedan -también facultativamente, esto es, sin que tampoco ello sea preceptivo- solicitar, en la forma prevista en las normas reglamentarias de la Cámara, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

Cuarta

El dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja **no es preceptivo en materia de interposición de recursos de inconstitucionalidad** por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Quinta

En las demás materias, **es preceptivo** el dictamen del Consejo Consultivo siempre que **una disposición legal o reglamentaria aplicable en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja establezca, con unas u otras expresiones, que un asunto debe someterse a dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, del Consejo de Estado, o del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma, y el órgano competente para recabar el dictamen correspondiente no acuerde solicitarlo del Consejo de Estado**, en el bien entendido de que, cualquiera que sea el Alto Órgano Consultivo por el que se opte y que, por tanto, emita dictamen, el asunto no podrá luego someterse al otro.

Para conocer cuáles son tales materias, es forzoso remitirse a una gran diversidad de normas del ordenamiento jurídico que las determinan, si bien el artículo 8 del Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja ha recogido, sintéticamente, los casos más típicos de intervención preceptiva de los Altos Órganos Consultivos, tal y como hemos analizado en el cuerpo del presente dictamen.

Sexta

Conviene destacar de una manera especial que **es preceptivo el dictamen en la**

elaboración de todo tipo de disposiciones generales o reglamentarias que deban aprobarse en ejecución o desarrollo tanto de las leyes estatales como de las leyes meramente autonómicas, por lo que su omisión puede acarrear la nulidad de la disposición general o del reglamento correspondiente.

Séptima

Los dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja **no son vinculantes, salvo que una Ley directamente aplicable en La Rioja disponga lo contrario**, como ocurre, señaladamente, en el caso de la **revisión de oficio** de actos administrativos nulos de pleno derecho donde el dictamen, no sólo es preceptivo, sino también *habilitante* para el órgano de gestión, esto es, vinculante sólo si resulta desfavorable, tal y como hemos expuesto en el cuerpo del presente dictamen.

Octava

Son preceptivos los dictámenes a que se refiere el art. 8.5 RCC, es decir, los referentes a cualquier procedimiento en el que haya de adoptarse una decisión o disposición que afecte a la organización, composición, competencia o régimen de funcionamiento del propio Consejo Consultivo, sin que en tales casos, por afectar a la autonomía orgánica y funcional del mismo Consejo, pueda acudir al de Estado.

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