

Anuario Jurídico de La Rioja

16

2011
2012



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA

ESTUDIO:

*El Estatuto de Autonomía de
La Rioja visto por cinco juristas*

Juan Manuel Criado Gámez

Antonio Fanlo Loras

Ignacio Granado Hijelmo

Amelia Pascual Medrano

Pedro Samaniego Riaño

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA RIOJA VISTO POR CINCO JURISTAS

I. INTRODUCCIÓN

Durante 2012 la Comunidad Autónoma de La Rioja ha franqueado el mojón de las tres décadas. Y 2013 nos ha permitido arribar al puerto de 35 años de régimen constitucional democrático en España. Ambas situaciones son inéditas en nuestra historia; o sea, mucho más que nuevas.

Frente a ello caben muchas consideraciones. Y todas dignas de ser escuchadas. Las que aquí se van a proponer son estrictamente jurídicas; o jurídico-políticas en algún caso.

El ANUARIO JURIDICO DE LA RIOJA, por acuerdo de su Comité de Dirección, ha estimado oportuno abrir una *ventana* de evaluación técnico-jurídica de nuestro ordenamiento estatutario y reflejar lo que un grupo de destacados juristas perciben a su través.

Si miramos al año 1982, y aun después, percibimos las profundas transformaciones y cambios de una única y sola determinación: construir una nueva estructura política descentralizada; sin planos previos. Quizá apenas con un croquis, potente y nítido en sus trazos determinantes, pero un croquis al cabo.

Aquello no debe ser visto como una apelación, una más, a esa falacia de la improvisación hispánica, pues la Constitución de 1978 diseñaba una estructura firme, solvente y sólida, según hemos podido comprobar hasta hoy.

Cosa distinta era, claro, cuál iba a ser el resultado final coral de tan nobles y variados intentos y deseos.

Y cómo iban a sonar conjuntamente los –finalmente– 17 instrumentos de la orquesta. Pero aunque las notas de la partitura pudiera variar, el papel pautado era el mismo: un dato tranquilizador.

Lo que el ANUARIO ofrece ahora no es una valoración de lo hecho. Ni menos todavía un elenco de propuestas de lo por hacer, deshacer, cambiar, reformar o establecer.

La única afirmación precisa, que no pretendemos ocultar, es que hoy nos encontramos con un nuevo Estado, de nueva planta, diseñado a partir de una constitución normativa vigente. Y que, igualmente, hemos construido en

La Rioja una unidad políticamente descentralizada que ha desarrollado un conjunto de políticas propias. En ambos casos, siempre e indubitadamente, a partir de la voluntad democráticamente expresada de los riojanos. He aquí lo incuestionable, por obvio.

Lo que pretendemos ahora es obtener un conjunto de apreciaciones técnicas expresadas por una selección de juristas expertos, todos ellos de experiencia y conocimiento probados en el ámbito autonómico riojano.

Toda selección es discutible, pero esta es indiscutiblemente honesta. No es exhaustiva, ni con seguridad completa. Hasta podrá parecer a algún lector desatinada en presencias o ausencias. En cualquier caso, este Comité de Redacción del Anuario asume con gusto la responsabilidad de la rigurosa selección. Y respeta la decisión de quienes, con honestos –y hasta compartibles– argumentos, han declinado su participación.

Pretendemos obtener por tanto apreciaciones técnico-jurídicas, de rendimiento institucional o funcional. Y lo haremos mediante una batería de solicitudes de opiniones –no preguntas en sentido propio– que buscarán obtener consideraciones de aquella naturaleza.

Anticipemos que todas ellas nos parecen sabias, parciales y complementarias. Pero plenas de conocimiento, experiencia y altura de miras. Con ello nos basta.

Dejamos para otros actores sociales y políticos, y para el conjunto de los ciudadanos, el legítimo juicio sobre el desempeño actual o las orientaciones futuras de nuestra comunidad. Y estamos dispuestos también, si llegara el caso, a amparar ese tipo de consideraciones; pero en otro momento y circunstancia.

El ANUARIO ofrece a lo largo de su trayectoria sobradas pruebas de compromiso con la Comunidad Autónoma de La Rioja y con su derecho. Así como con sus necesidades y carencias. Esta pretende solo ser una más.

El lector deberá pues tomar este nuevo paso como una prueba –una más– en la construcción de una doctrina jurídica que respalde y apoye las determinaciones colectivas que en cada momento exprese legítimamente el pueblo riojano.

La Dirección del Anuario

II. RELACIÓN DE JURISTAS CONSULTADOS

JUAN MANUEL CRIADO GÁMEZ, Letrado de la Seguridad Social. Ha sido Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTONIO FANLO LORAS, Catedrático de Derecho Administrativo. Ha sido Vocal del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

IGNACIO GRANADO HIJELMO, Secretario General del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ha sido Vocal y Presidente del Consejo Consultivo.

AMELIA PASCUAL MEDRANO, Profesora Titular de Derecho Constitucional. Experta en Derecho Autonómico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

PEDRO SAMANIEGO RIAÑO, del Cuerpo de Administradores Civiles del Estado. Ha sido Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas; y de la Consejería de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

III. OPINIONES QUE SE SOLICITAN

1. El Estado autonómico se ha ido configurando de tal modo que suele ser frecuente la pervivencia de entecas regulaciones estatutarias sobre amplias y complejas materias. Se solicita opinión en primer lugar sobre si se comparte esta apreciación. En tal caso, ¿cuál cree que sería el sistema correcto para aproximar la regulación estatutaria al marco competencial que realmente ejerce la Comunidad Autónoma de La Rioja?
2. En relación con el sistema de fuentes autonómicas, ¿qué funciones y disfunciones aprecia? ¿Qué propuestas técnico-jurídicas cabría sugerir en este ámbito específico?
3. El carácter uniprovincial de la CAR plantea algunos aspectos diferenciados en lo que se refiere a la coordinación espacial del ejercicio de competencias con las de las entidades locales. ¿Qué juicio le merece la situación actual en punto a coordinación, subordinación o concurrencia de competencias y actuaciones de las instancias autonómica y local? ¿Qué propuestas técnico-jurídicas y a qué nivel juzga oportuno sugerir?
4. El ingreso de España en la UE, previsto y deseado, provocó sin embargo un problema imprevisto. Se trata de la integración de las CCAA en los procesos ascendente, formación de la voluntad de la UE, y descendente, aplicación y cumplimiento autonómicos de la legislación comunitaria. Se solicita una consideración de esta problemática en el marco de nuestro Estatuto vigente.
5. La amplitud, extensión e importancia de las competencias de la CAR ha ido poco a poco configurando un plano prestacional que ha derivado finalmente en la atribución a los ciudadanos de un conjunto de facultades jurídicas respecto de los poderes públicos autonómicos de naturaleza difícil de precisar. No se trata de derechos fundamentales, de exclusiva ubicación en la norma constitucional, pero tampoco de meros derechos prestacionales. Esto ha terminado fletando en la doctrina y en algunos estatutos reformados la categoría de los «derechos estatutarios». ¿Cuál es su opinión al respecto en relación con una futura revisión del Estatuto riojano?

IV OPINIONES REMITIDAS

1. El Estado autonómico se ha ido configurando de tal modo que suele ser frecuente la pervivencia de entecas regulaciones estatutarias sobre amplias y complejas materias. Se solicita opinión en primer lugar sobre si se comparte esta apreciación. En tal caso, ¿cuál cree que sería el sistema correcto para aproximar la regulación estatutaria al marco competencial que realmente ejerce la Comunidad Autónoma de La Rioja?

Juan Manuel Criado Gámez

Por virtud del principio dispositivo a cada Estatuto de Autonomía correspondió decidir qué competencias asumía cada Comunidad en el marco de los artículos 148 y 149 de la Constitución, (CE), con qué carácter (exclusivo o no), y con qué funciones (legislativas o no). El Estatuto de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, hizo tal elección en su título I, distinguiendo entre competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución, y de ejecución de la legislación del Estado. Incorporó otras competencias de asunción diferida y algunas otras declaraciones de alcance meramente retórico.

Tras las reformas operadas por las Leyes Orgánicas 3/1994, de 23 de marzo, y 2/1999, de 7 de enero, el Estatuto mantiene esa misma tipología de competencias, si bien, claro está, con la diferencia sustancial del altísimo techo conseguido respecto a una gran diversidad de materias, impensable en 1982 cuando se aprobó el Estatuto. Ese marco competencial puede resultar, de entrada, especialmente complejo por la dificultad de saber qué se esconde detrás de formulaciones genéricas tales como «asistencia y servicios sociales», «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», «protección del medio ambiente», «sanidad e higiene», etc. Materias algunas de ellas de atribución exclusiva a la Comunidad por parte del Estatuto que no deja de ser engañosa pues, en realidad, todas entrecruzan, de una forma u otra, la competencia estatal y la autonómica. Así, v.gr., la competencia autonómica para ordenar las fundaciones tiene como límite el respeto de las competencias del Estado en materia de legislación civil y procesal, e, igualmente, el de las condiciones básicas que este establezca para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de fundación. Y es que, como subraya la doctrina constitucional, por más que el Estatuto califique como exclusiva una competencia asumida *ratione materiae*, nada puede frente a las normas constitucionales que reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa

misma materia. Tampoco hay que olvidar, por último, que las leyes estatales cumplen una función de atribución de competencias y de delimitación de su contenido, condicionando las asumidas en el Estatuto.

Todo lo anterior presupone una importante tarea interpretativa en un terreno que puede parecer especialmente abonado para el enfrentamiento con el Estado. Esa labor debe efectuarse, por lo demás, en diferentes estadios. Con ocasión del traspaso de funciones y servicios a la Comunidad la Comisión Mixta de Transferencias ha de realizar una singularización de cada título competencial, de la materia a que refiere, para concretar su alcance, las atribuciones que comprende, las submaterias incluidas, etc. El Real Decreto que acuerda la transferencia es indiciario de la coincidencia del Estado y de la Comunidad, representados en la Comisión Mixta, sobre la interpretación que merece el pertinente precepto estatutario. Al ejercitar la Comunidad Autónoma el desarrollo normativo de las materias asumidas en el Estatuto debe realizar también una interpretación del título correspondiente para cerciorarse de su competencia, e igualmente, al adoptar cualquier resolución o acto no normativos, toda vez que el riesgo de extralimitación de la competencia propia y el menoscabo de la ajena no es privativo de las disposiciones normativas. No es, pues, una tarea interpretativa ocasional, sino antes al contrario, de ejercicio permanente.

Sin embargo, pese al carácter abstracto y genérico de los títulos estatutarios, de las dificultades interpretativas que plantean y de su potencialidad conflictiva, es preciso constatar un dato fundamental y algo paradójico: La Rioja apenas ha mantenido disputas competenciales con el Estado. Los procesos de traspasos de funciones y servicios a La Rioja verificados desde 1982 se han producido habitualmente con normalidad sin controversias notables entre el Estado y la Comunidad. En más de treinta años de existencia autonómica el Estado (Presidente del Gobierno) solo ha presentado tres recursos de inconstitucionalidad fundados en excesos competenciales contra las Leyes regionales 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja; 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de La Rioja; y 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. También por ese motivo (en parte) fue objeto de recurso la Ley 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos, en este caso por un grupo de 50 senadores. En ese periodo tampoco le ha sido planteado a La Rioja ni un solo conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. El Gobierno central ha interpuesto ante la Jurisdicción contencioso-administrativa escasos contenciosos en los que ha denunciado extralimitación por parte de los órganos autonómicos (entre los más recientes, los planteados contra los Decretos 40/2002, de 31 de

julio, de ordenación de instalaciones de radiocomunicaciones; y 54/2006, de 15 septiembre, de medidas preventivas del tabaquismo). La Comunidad Autónoma, (en particular, su Consejo de Gobierno), sí se ha mostrado más activa al plantear procesos constitucionales o contencioso-administrativos imputando al Estado una posible vulneración de sus competencias. Con todo, el número de procesos apenas si pasará la decena, concentrados casi todos en la segunda mitad de la pasada década, en una etapa de cierta confrontación política con el Gobierno central.

En un sentido amplio, se dice que la eficacia de las normas jurídicas tiene mucho que ver con ciertas propiedades de las mismas, como pueden ser su vigencia, aplicabilidad, etc., aunque también con otras relaciones y efectos, tales como su aceptación, el éxito de su implantación, la consecución de sus objetivos o la eficiencia de sus resultados. Desde esos parámetros de eficacia, el juicio que cabe hacer del conjunto de normas que delimitan las competencias riojanas solo puede ser positivo: han posibilitado su asunción por la Comunidad y vienen permitiendo el ejercicio normal de las mismas sin especial confrontación. Ni el Estado ni la Comunidad Autónoma parecen haber encontrado dificultades reales para interpretar esas normas y aplicarlas rectamente. Son normas de organización que se han revelado eficaces en tanto han conseguido sus objetivos.

A esa normalidad y relativa ausencia de conflicto ha coadyuvado, de parte autonómica, la actitud de las instituciones regionales, leales con el Estado, prudentes en el ejercicio de la competencia propia y respetuosas con la ajena, muy alejada de la estridencia de otros territorios; e, igualmente, la labor desempeñada por órganos auxiliares como el Consejo Consultivo con cuyos dictámenes se ha ido orientado el correcto ejercicio de las competencias autonómicas. También ha sido guía sobresaliente la doctrina del Tribunal Constitucional que casuísticamente ha ido fijando los contornos de las competencias normativas o de gestión de las Comunidades. No se puede negar que, aun con esa misma doctrina, el tema competencial ha sido conflictivo en otras Comunidades Autónomas, generando frecuentes disputas con el Estado. Pero ese no parece haber sido el caso de La Rioja. Por eso, el análisis de situación, previo a proponer cualquier reforma legislativa, debería considerar esa especificidad riojana sin partir de automatismos, tópicos o lugares comunes que solo cuadren al contexto de otras Comunidades.

A mi juicio, no siendo cuestionable en bloque el modelo vigente, cabe plantearse si realmente conviene modificar sustancialmente el sistema actual de delimitación competencial del Estatuto. Sería erróneo dejarse llevar por el

síndrome imitativo que sobrevuela todo lo relacionado con el régimen autonómico. No se trata de reformar porque ya lo hicieron otros, casi siempre más por deseo de las élites políticas regionales, que por auténtica demanda social. Cualquier reforma estatutaria deberá partir de la comprobación cierta de carencias que sea preciso colmar, o de la identificación de aspectos regulados, pero mejorables. Solo desde esa constatación una reforma del Estatuto se hará valer como necesaria.

Pues bien, con esas premisas, creo que se podría abogar por una revisión del sistema de distribución competencial del Estatuto de Autonomía que se ajuste a las pautas siguientes:

- a. En términos generales, habría que mantener las líneas fundamentales del modelo consagrado en el Estatuto que en el caso de La Rioja no se ha demostrado en absoluto inapropiado. Ante la opción rupturista que representan los nuevos Estatutos catalán o andaluz, o la continuista del sistema tradicional que identifican los Estatutos castellano-leonés o valenciano, habría que decantarse por esta segunda.
- b. El incremento de competencias autonómicas, común en los Estatutos reformados a partir de 2006, es una cuestión de oportunidad que solo compete decidir a los representantes políticos. No obstante, esa decisión nunca debería perder de vista la capacidad de la Comunidad para asumirlas y gestionarlas debidamente, tanto en momentos de bonanza económica como de crisis, para descartar, de entrada, lo que se juzgue inasumible.
- c. Manteniendo la tipología actual de competencias, sería oportuno hacer una relación más detallada de las materias objeto de las mismas para identificar con más claridad sus contornos y resolver dudas interpretativas, a la vista, sobre todo de la doctrina constitucional. No se trata de convertir la jurisprudencia en norma, –lo que podría plantear problemas jurídicos–, sino de sistematizar y concretar las competencias propias a partir de los límites del texto constitucional fijados por el Alto Tribunal.
- d. Lo anterior, sin embargo, nunca debería implicar dar acogida a la técnica del blindaje competencial, consagrada parcialmente en los Estatutos andaluz o aragonés, y, de manera plena, en el catalán. Esto es, debe descartarse la inclusión de preceptos que pretendan agotar hasta la extenuación cada materia, detallando todas y cada una de las sub-

materias y su específico régimen competencial, creando nuevos títulos a favor de la Comunidad y tratando de condicionar, restringiéndola, la competencia estatal. La utilización de esta técnica conlleva dificultades y, de generalizarse en todos los Estatutos, la funcionalidad del Estado quedaría seriamente comprometida. La STC 31/2010 ha puesto de manifiesto además que es una técnica inútil en cuanto incapaz de impedir el completo despliegue de las competencias estatales.

- e. El tratamiento estatutario de algunos títulos competenciales podría merecer preceptos específicos en atención a su importancia y significación dentro del elenco de competencias autonómicas. Algo que ya hace el Estatuto actual respecto a la educación, y algunos nuevos Estatutos, como el castellano-leonés o aragonés, con respecto a sanidad o aguas.
- f. Habría que reconocer a la Comunidad Autónoma expresa competencia para desarrollar, aplicar y ejecutar el Derecho comunitario europeo en su propio ámbito competencial.
- g. Por último, por su absoluta inutilidad jurídica, deberían descartarse disposiciones como la llamada clausula Camps o sucedáneos, ante la imposibilidad de incorporar automáticamente a un Estatuto el contenido de otro sin proceder a su reforma.

Antonio Fanlo Loras

Este insuficiente –o imperfecto– marco constitucional junto al laconismo de los títulos competenciales estatutarios pudo estar en el origen de la alta conflictividad de los dos primeros decenios de desarrollo autonómico resuelta por una prolija doctrina del Tribunal Constitucional que, a golpe de sentencia, fue ordenando, articulando y guiando la evolución de nuestro sistema de organización territorial. Tan importante protagonismo del Alto Tribunal ha llevado a algunos a calificar nuestro modelo de Estado como «jurisprudencial», de manera que no es posible conocer el ámbito de las competencias estatales y regionales por lo que literalmente dicen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sino que es preciso cotejar, para cada título competencial, los fallos del Tribunal Constitucional, pues en ellos se encuentra la delimitación –no exenta de contradicciones– de competencias aplicable en nuestro sistema. Un sistema caracterizado por su extraordinaria complejidad que determina la falta de claridad y seguridad jurídica en tan importante cuestión.

La falta de fijación clara y definitiva de los títulos competenciales de Estado y Comunidades Autónomas puede, asimismo, explicar la evolución expansiva seguida, a finales de los años 90, por la legislación estatal básica y su efecto limitador de las competencias autonómicas, reduciendo su espacio y degradando su autonomía –según algunos autores– a un simple nivel administrativo.

En el contexto evolutivo de nuestro sistema de delimitación de competencias ha de situarse la reacción –que juzgo equivocada en el plano de la técnica jurídica– del llamado «blindaje» de las competencias autonómicas paradigmáticamente propugnado por el Estatuto reformado de Cataluña (2006) y, en mucha menor medida, por los de Andalucía y Aragón. El «blindaje» consiste en enumerar e integrar bajo la cobertura de los genéricos títulos competenciales originarios, todas y cada una de las sub-materias identificadas en la jurisprudencia constitucional como susceptibles de ser ejercidas por las Comunidades Autónomas, con la finalidad de «blindarlas» y atribuirles a su competencia, protegiéndolas, mediante esa técnica, frente a la vis expansiva de las competencias básicas del Estado.

Esta operación ha sido desactivada por el Tribunal Constitucional (STC 31/2010) dado que el Estatuto de Autonomía –por ser una norma de ámbito territorial limitado– no es el instrumento formal adecuado para delimitar las competencias del Estado. Las competencias del Estado son las que la Constitución le atribuye, de acuerdo con la interpretación que en cada momento haga el Tribunal Constitucional. Solo indirectamente, en la medida que sea necesario para una mejor delimitación de las competencias de las Comunidades Autónomas, puede el Estatuto de Autonomía contener previsiones en relación con las competencias del Estado, pero sin que supongan menoscabo de las mismas. Sean cuales sean las previsiones –y «blindajes»– de los Estatutos de Autonomía, las competencias del Estado son las atribuidas por la Constitución, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, lo que digan los Estatutos habrá de interpretarse de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia constitucional.

Considero, en consecuencia, que resulta absolutamente innecesario sustituir la técnica de delimitación competencial mediante títulos genéricos por otra basada en amplios listados de submaterias, que no genera sino una falsa apariencia de competencia, pues, como ya advirtiera el Tribunal Constitucional, las competencias son exclusivas cuando así resulte del bloque de constitucionalidad (Constitución y Estatutos de Autonomía) y sus contenidos son los derivados del juego de dichas previsiones. Ello no es obstáculo para que

se incorporen aquellos títulos competenciales «nuevos» (pocos, ciertamente), siquiera intuitivos en 1978, consecuencia de la evolución social o que se actualicen debidamente aquellos otros en los que se ha producido el «vaciamiento» o desaparición de la materia, fruto del retraimiento de los poderes públicos o del cambio en las técnicas de intervención administrativa.

Ignacio Granado Hijelmo

Ordenaré las consideraciones sobre Competencias, Materias y Título competencial.

Competencias son las potestades jurídico-públicas atribuidas a una CA, como legislar o ejecutar. La técnica normativa seguida hasta ahora para asignar competencias distinguiendo entre las exclusivas, las compartidas y las de ejecución, está en crisis porque:

- a. El TC ha relativizado la exclusividad al permitir que el Estado central, mediante sus títulos horizontales, intervenga en los ámbitos reservados en exclusiva a las CCAA por sus EEAA;
- b. La legislación básica del Estado central se ha expandido tanto que, pese a los esfuerzos del TC para acotar el binomio bases-desarrollo (relación entre la legislación estatal básica y la autonómica de desarrollo), el margen dejado a las CCAA por las competencias compartidas es, con frecuencia, muy estrecho; y
- c. Como ha revelado el modelo de organización competencial que, en Derecho Constitucional Comparado, se denomina federalismo de ejecución, las competencias de ejecución requieren una coordinación con el Estado legislador que es difícil, pues solo quien gestiona algo tiene los datos necesarios para legislar al respecto con conocimiento de causa. Además, la tripartición no se aplica en el ámbito financiero y tributario que sigue sus propias reglas constitucionales de distribución, las cuales han quedado muy condicionadas por las potestades emanadas del nuevo art 135 CE para la sostenibilidad económica del sistema.

El accidente nuclear de Chernóbil en 1986 me hizo reflexionar sobre la competencia en materia medio-ambiental, pues era evidente que el suceso tenía una dimensión internacional y no solo interior ucraniana, a diferencia de otros casos de contaminación que, por su menor ámbito de afectación, podrían ser resueltos mejor por instancias regionales o locales. Por ello, sos-

tengo la idea de sustituir el actual modelo (excluyente) de tripartición de competencias por uno (inclusivo) de esferas o círculos concéntricos, en el que estarían llamadas a participar todas las entidades jurídico públicas (desde las internacionales o comunitario-europeas, hasta el Estado central, las CCAA y los entes locales), de suerte que las competencias se atribuirían a todas ellas, pero solo en el grado requerido por la intensidad del caso concreto y en función del distinto ámbito espacial y material que, para afrontarlo, exija el sector de interés público a cuyo servicio esté institucionalmente destinada cada entidad copartícipe. La aplicación de este modelo requiere una previa reflexión sobre el fundamento racional y teleológico de cada entidad y de cada competencia y una posterior distribución (consecuente, coherente y multilateralmente consensuada) de las competencias entre los entes concernidos.

Criterios como los de garantía institucional de la autonomía de cada entidad, subsidiariedad, proporcionalidad, intervención mínima y cooperación, en cuya conceptualización ahora no puedo detenerme, habrían de inspirar el reparto competencial entre los diversos círculos concéntricos o esferas de intereses, siempre en un marco de lealtad constitucional, consenso multilateral y flexibilidad para adaptarse a las novedades que acaecieren.

En ese modelo, la CAR estaría habilitada para ejercitar cuantas competencias requiriesen una intervención jurídico-pública circunscrita al ámbito territorial riojano, pero sin carácter excluyente, de suerte que las mismas pudieran ser desempeñadas por el Estado central o instancias comunitario-europeas cuando afectasen a intereses situados en sus respectivos círculos competenciales.

Para realizar este modelo teórico en una futura reforma del EAR, la técnica normativa más adecuada es la cláusula sin perjuicio, que, de forma expresa o sobreentendida, debe matizar toda habilitación competencial con la doble advertencia al ente habilitado de que: i) puede verse afectado por la intervención de instancias facultadas para actuar en otros círculos competenciales; y ii) deberá cooperar con ellas para facilitarles el ejercicio de las competencias que les correspondan.

Materias. Para la distribución de materias competenciales (es decir, los campos objetivos, como educación o sanidad, sobre los que recaen las competencias), la CE y los EEAA han seguido un sistema de lista, por el que corresponden, al Estado central, las del art. 149 CE, y, a las CCAA, las que ellas mismas asuman en sus respectivos EEAA, no solo entre las no contem-

pladas en el art. 149 CE, sino principalmente, entre las ofrecidas por el art. 148 CE, teniendo en cuenta que el Estado central asume las restantes, en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE.

En el EAR'82 (aprobado tras los Pactos Autonómicos de 1981 e integrado entre los EEAA de primera generación), la CAR asumió una lista consensuada de materias iniciales y expectantes, que (tras los Pactos Autonómicos de 1992) fue aumentada y actualizada en las reformas de 1994 y 1999, las cuales (cfr. arts. 8 a 13 EAR'99) lo integraron entre los llamados EEAA de segunda generación, por el mayor desarrollo competencial e institucional que les caracteriza, en comparación con las redacciones originarias de los mismos, aunque sin alterar, en lo que ahora nos ocupa, el sistema de lista.

Tras el fallido intento de reforma en el País Vasco (Plan Ibarreche 2001-2005), en 2006 se aprobó el polémico EA de Cataluña, inaugural de los EEAA de tercera generación, en la que se incluyen los de Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura, todos ellos aprobados entre 2006 y 2011. En estas reformas estatutarias, la crisis del sistema de lista se ha producido por hipertrofia, mediante la técnica del blindaje, consistente en desgranar la lista de materias competenciales en un denso articulado donde cada materia es delimitada en un precepto distinto, al que se da una redacción muy detallada y repleta de cautelas de salvaguardia e inclusión de submaterias (como la cláusula «que en todo caso incluye»), con la pretensión de cerrar cuantas posibles válvulas de escape pudiera encontrar el Estado central para recuperar las materias competenciales transferidas. Además, la redacción de los preceptos del blindaje está también blindada, en cuanto que trae causa de un análisis minucioso de la doctrina competencial del TC, cuyo casuismo se ha querido categorizar dándole rango estatutario, para tratar así de poner a la redacción correspondiente a salvo de una eventual impugnación ante el propio TC, cuyos criterios ha resumido el precepto.

Dudo mucho de la efectividad de este mecanismo porque: i) no es concéntrico: una lista tan pormenorizada puede colisionar frecuentemente con los muchos y robustos títulos competenciales, generales y horizontales, del Estado central y de las instituciones supraestatales o locales; ii) no es sistémico: no existe una red de conceptos tan exhaustiva que pueda atrapar todas las facetas de la cambiante y dinámica realidad de las materias competenciales; y iii) no es invulnerable: el blindaje no ha superado la primera prueba de resistencia a la que ha sido sometido en la STC 31/10 sobre el EAC'06, que ha declarado inconstitucionales varios de sus preceptos y limitado la eficacia de muchos otros al sujetarlos (mediante la técnica de la interpretación conforme

con la CE) a criterios de aplicación vinculantes (con fórmulas tales como «sin perjuicio de» o «siempre que se entienda como»), cuyo objeto es garantizar la supremacía de la CE y posibilitar al Estado central (y al propio TC) el ejercicio (en «perfecta libertad», dice con frecuencia la STC 31/10) de las competencias que la CE le atribuye (atribución que, como señala la STC 31/10, deriva directa e incondicionadamente de la CE, no queda enervada por las cláusulas estatutarias de inclusión, como la «que en todo caso incluye»; ni precisada de cláusulas estatutarias de salvaguardia, como la «sin perjuicio»).

Algunas instituciones supranacionales, como la UE, y ciertos federalismos, como el norteamericano, que tienen en común proceder de una dinámica de integración, ofrecen como alternativa al sistema de listas, uno de fines, en cuya virtud la instancia central (por antonomasia, «la Federación») se encuentra investida (expresamente o mediante una interpretación judicial expansiva de sus habilitaciones constitucionales genéricas) con cuantas potestades precise para lograr el fin que tiene constitucionalmente asignado. Pero esta doctrina de los poderes implícitos (que tan útil resulta en Derecho Internacional Público para el funcionamiento de las Organizaciones internacionales de integración; y también, aunque en menor medida, para el de las de cooperación), no es apropiada en un Derecho interno que, como el español, ha edificado el Estado de las Autonomías partiendo de una ordenada deconstrucción del Estado centralista preconstitucional, cuyo rearme el poder constituyente ha querido expresamente superar con la creación de las CCAA.

Soy, pues, partidario, en las futuras ampliaciones competenciales, de mantener en el EAR el sistema de lista, pero depurándola de imprecisiones y llenándola de conceptos jurídicos amplios, de suerte que las materias se definan más por géneros que por especies (submaterias); más por principios que por casos; y más por la calidad que por la densidad normativa. La lista ha de ser consensuada, pues, si no hay consenso, por más blindada que esté la materia competencial, no puede evitarse el conflicto y, entonces, la CAR estará mejor defendida, frente a la siempre mutante realidad, con un recio haz de conceptos jurídicos generales mediante los cuales se haya delimitado la materia competencial litigiosa, que con la ingenua pretensión de abarcar en un listado todas sus especies. Por eso, fue suficiente la atribución a las CCAA de una materia como el urbanismo (*tout court!*), para que la STC 61/1997 declarase inconstitucional toda la normativa urbanística del Estado central.

Título competencial. El último plano de análisis es el título competencial, o sea, el precepto concreto que atribuye una competencia sobre una materia. En nuestro Derecho Constitucional (dejando aparte las competen-

cias financieras y tributarias), solo tienen aptitud para atribuir, mediante sus preceptos, competencias a una concreta CA, en materias determinadas, tres tipos de fuentes normativas, que integran (cfr. SSTC 239/02, 13/07 y 56/90) el bloque de la constitucionalidad relevante a efectos competenciales: i) la CE; ii) el EA propio (en nuestro caso, el EAR); y iii) las LLOO de transferencia o delegación previstas en el art. 150.2 CE.

Lo exigido, al Estado central, a la CAR y a las demás CCAA, en cuanto a títulos competenciales, es simplemente lealtad constitucional (SSTC 239/02 y 13/07) para con el citado bloque de la constitucionalidad, que implica renunciar a vías impropias para la habilitación competencial, y, por tanto, negar virtualidad como títulos competenciales a los preceptos contenidos en otras fuentes normativas, que pueden tener virtualidad delimitadora, mas no atributiva, de competencias. Claro que no siempre es fácil en la práctica deslindar los conceptos de atribución y mera delimitación, aunque ambos son claros en el plano teórico y empleados con frecuencia por el TC.

El desleal recurso a pseudo-títulos competenciales solo genera normativas claudicantes ante el TC, en caso de conflicto constitucional. La STC 31/10 ha sido paradigmática al desmontar la pretensión de regular en el EAC'96 (argumentando su carácter de LO), materias cuya regulación la CE reserva a LLOO distintas y específicas para la materia correspondiente. Es mérito de la referida STC haber precisado el funcionamiento de los principios de competencia y jerarquía en el problemático asunto del eventual rango normativo de las LLOO, aclarando que el sistema adoptado por la CE, de reservar ciertas materias regulables a determinado tipo de normas reguladoras, es de doble dirección e implica la interdicción de que otro tipo de normas acometan la regulación de las materias reservadas. Defraudar este sistema supone una deslealtad constitucional que mina los cimientos de la forma de Estado autonómico querida por la CE.

Mi opinión es, pues, que la CAR, en su legislación y especialmente cuando acometa reformas en el EAR, debe abstenerse de estas corruptelas e impugnarlas ante el TC cuando las realice el Estado central u otras CCAA y afecten a su ámbito de autonomía.

Amelia Pascual Medrano

La cuestión planteada a mi entender permite una respuesta desde muy diversos enfoques que, no obstante, me atrevo a centrar, siendo seguramente por ello solo una visión parcial de la misma, en uno de los aspectos más

polémicos generados por este último proceso de reformas estatutarias: la ordenación de competencias.

El peculiar –desde una óptica federal clásica– modelo flexible de distribución competencial diseñado en la Constitución de 1978 ha servido, en un espacio de tiempo bastante limitado, para realizar en España –obviamente en conjunción con otros factores– una profunda descentralización territorial del poder. Nuestra CA es un ejemplo evidente. Sin demasiada tradición, ni expectativas en su inicio, ha alcanzado –ya desde hace años– una plena consolidación social e institucional y un ejercicio notable de políticas propias en su ámbito competencial.

Ahora bien, como decíamos, al hilo del nuevo proceso de reformas estatutarias y después de ya casi 35 años desde su formulación, el actual sistema de distribución competencial se halla sometido a un profundo debate.

En este sentido vaya por delante que, a mi juicio, el vigente modelo abierto o de libre disposición de competencias ha cumplido ya su cometido y requiere, en efecto, de esa revisión a fondo insinuada por el Informe sobre modificaciones de la Constitución Española del Consejo de Estado de 2006. El modelo previsto en 1978, sea o no por emulación, no ha supuesto una distribución competencial adaptada o peculiar en cada CA, ni parece que ello sea una opción futura realista. En cambio, la práctica ha puesto de manifiesto la dificultad de articular 17 niveles competenciales diferenciados y, aun cuando ello se haya verificado a través de pactos de carácter político, al final lo que se ha impuesto es la homogeneización competencial al menos con carácter general.

Sin embargo, tal y como hemos comprobado estos últimos años, mientras que el sistema de delimitación competencial no quede integrado y básicamente prefijado por la propia Constitución, cada reforma estatutaria de índole competencial va a tensionar al conjunto del sistema y no va a incrementar precisamente la seguridad jurídica. Se genera a veces una sensación de carrera en una competición sin sentido que, con frecuencia, poco tiene que ver con la necesidad de optimizar la distribución competencial en aras de la eficacia administrativa y, a la postre, de la mejora del bienestar de las personas.

Sin esta previa y como digo muy necesaria reforma constitucional, la reforma del EAR en este punto creo que en esencia debiera ceñirse a una actualización y mejora de índole fundamentalmente técnico-jurídica de la vigente relación y sistemática de competencias autonómicas. En este sentido,

es una buena ocasión además para examinar críticamente la actual relación de competencias, teniendo especialmente presente el prisma de su efectivo ejercicio –o no– en estos años, sus necesidades de financiación y la concreta articulación habida con el ejercicio efectuado de las competencias estatales. El objetivo último, en suma, sería tratar de que el EA riojano refleje de forma más exacta nuestra realidad competencial actual y, en especial, el singular desarrollo en nuestra CA de ciertas políticas propias (ejemplo clásico es la vitivinícola).

Y es que, tal y como la STC 31/2010 creo que ha dejado claro, si de lo que se trata es de blindar las competencias autonómicas frente a la eventual intromisión estatal, su definición funcional y su detallada concreción o descripción material en la norma estatutaria es una vía inútil, ya que no vincularía la interpretación que a este respecto pudiere realizar el TC. Otra cosa es ciertamente el valor descriptivo y, en este sentido, clarificador que puede tener –lo que tampoco conviene desdeñar– una mejor y más precisa determinación estatutaria del alcance y contenido material de las competencias asumidas.

Con todo, el éxito en esa tarea que cabría atribuir a la reforma de nuestro Estatuto parece de nuevo ligado a una reformulación a nivel constitucional de la distribución competencial (algo, por lo demás habitual en cualquier sistema territorial descentralizado; sirva como ejemplo la reforma constitucional alemana efectuada en 2006). Conviene no olvidar así el hecho de que hemos llegado a un momento en el que, casi sin excepción, no hay materia en la que no resulte extremadamente complejo articular y fijar jurídicamente un marco estable de distribución territorial Estado-CCAA. Son ya así casi lugares comunes a estos efectos hablar de la interdisciplinariedad o pluridisciplinariedad de la materia, de la concurrencia y entrecruzamiento de diversos títulos competenciales o de la suma de actuaciones normativas de los distintos poderes públicos. Y aunque es verdad que la complejidad y un cierto grado de imperfección e indeterminación es inherente a todo sistema de distribución o reparto competencial, también lo es que no cabe renunciar indefinidamente a la mejora de su plasmación técnico-normativa, más aun, en nuestro caso, dado el grado que en él ha alcanzado dicha complejidad y, por ende, la inseguridad de su articulación práctica. Ello, por otra parte, no evita ni pretende esconder la simultánea y obvia necesidad de lealtad y cooperación entre todos los entes políticos –con demasiada frecuencia ausente–, como única forma viable de avanzar y articular eficazmente cualquier sistema territorial de distribución de competencias, por perfeccionado que este sea, en un Estado complejo.

Pedro Samaniego Riaño

El Estado autonómico es, en términos de Muñoz Machado, el resultado de la «desconstitucionalización» de la regulación autonómica y su sustitución por una remisión, muy poco condicionada, a la libre disposición de los actores políticos territoriales. El artículo 143 de la Constitución española (CE), combinado con sus artículos 137 y 147, estableció un marco fundacional de la descentralización del Estado presidido por el principio dispositivo, de manera que la descentralización fue la consecuencia de diecisiete procesos «estatuyentes». El desenvolvimiento del principio dispositivo, a partir de la publicación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco y Galicia, trajo consigo un efecto emulador del resto de entidades territoriales que supuso, de facto, la adopción de una decisión descentralizadora para el conjunto del Estado.

A excepción de los casos catalán y vasco, la decisión «estatuyente» del resto estuvo motivada principalmente, además de por el espíritu emulador de los ejemplos vasco y catalán, por la convicción de que la autonomía política era el punto de partida necesario para el desarrollo económico y social de cada región. Esta creencia se ha visto confirmada hasta la actual crisis económica por una percepción real de crecimiento económico y de bienestar en todas las Comunidades Autónomas.

Los generalización de las autonomías políticas territoriales –lo que se conoció como «café para todos»– activó la «*intelligentzia*»¹ política estatal para hacer de la necesidad virtud y afrontar una política descentralizadora uniforme extramuros de la Constitución. El primer intento lo constituyó la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 30 de julio de 1982 (LOAPA), que fue desposeída de su carácter orgánico y armonizador por la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, del Tribunal Constitucional. El fracaso armonizador de la LOAPA demoró la acción correctora de las asimetrías provocadas por el principio dispositivo al momento de la segunda fase de ampliación competencial, transcurridos los cinco años establecidos en el artículo 148.2 CE. Las reformas estatutarias estuvieron precedidas por la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de

1 Nota de la Redacción. Esta palabra va a ser recogida, en su transcripción al castellano como «inteligencia», con idéntico significado que le atribuye el autor en la edición vigesimosegunda del DRAE. Puede consultarse ya en la versión electrónica de la RAE. <http://lema.rae.es/drae/> (a. 3-7-2013)

competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, con lo que el Estado se aseguraba una reforma de los Estatutos de Autonomía ajustada a los contenidos de la Ley orgánica de transferencia y sustentada políticamente en los Pactos Autonómicos de 1992. La segunda oleada de reformas estatutarias, destinadas a igualar en competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía mediante el artículo 151 CE, en la segunda mitad de los años noventa, se gestó huérfana de un pacto de estado previo, de manera que los consensos reformadores se alcanzaron en cada una de las Comunidades Autónomas. Y finalmente, la tercera oleada de reformas, iniciada en 2006, ha resucitado con renovado vigor en el debate político territorial el principio dispositivo, en su faceta originaria centrífuga e indiferente a los grandes consensos.

El renacimiento incondicionado del principio dispositivo en este último período que media entre 2006 y 2011 ha renovado la creencia de que el proceso estatutario no se distingue del todo del proceso constituyente. No obstante, la relectura correctora que ha realizado la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) ha sepultado esta idea y, posiblemente, haya cerrado este peculiar período de reformas estatutarias. Además, la crisis presupuestaria de las Administraciones públicas, que se manifiesta en una dramática bajada de sus ingresos y en la práctica imposibilidad de acceder a financiación privada para sostener los servicios públicos esenciales, ha trastocado el paradigma político de las reformas estatutarias efectuadas hasta la fecha. Este cambio de contexto económico ha producido un efecto doble: la incorporación al debate político territorial de la posibilidad de devolución de competencias y la incitación, por parte de poderes autonómicos, al Estado para que adopte decisiones cuya asunción por las Comunidades Autónomas les hubiera implicado un enorme coste político.

Nos encontramos ante una situación nueva, marcada por la puesta en cuestión del éxito del proceso descentralizador, la aparición de una legislación de urgencia por parte del Estado cuyos contenidos tienen un fuerte carácter centrípeto, la connivencia de la mayor parte de las Comunidades Autónomas con esta suerte de «liberación» de cargas políticas auspiciada por esa legislación y la desaparición de los referentes vasco y catalán que se encaminan por senderos soberanistas.

Debemos ser muy cautelosos en este momento político en que se realiza la pregunta relativa a cómo «ajustar» nuestro Estatuto de Autonomía al acervo propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante CAR).

En nuestra Comunidad no sabemos si permanece, aun soterrado, el impulso reformista del Estatuto de Autonomía de hace unos pocos años, y de existir, sí está en la dirección de profundización del autogobierno. Al respecto recordaré que con la reforma del artículo 1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante EAR) en 1999, desapareció de la definición institucional de nuestra Comunidad el término «región», a la moda del resto de reformas de los Estatutos de autonomía, en la idea de que nuestra sociedad aceptaba para sí una condición política en nada inferior a la del resto de las Comunidades Autónomas.

Con la reforma del EAR en 1999 se realizaron los principales trasposos de competencias y, en estos catorce años de ejercicio, el rendimiento institucional en su uso ha sido satisfactorio. Es por ello que más que un debate competencial, la reforma del EAR debe partir de una reflexión sobre las aspiraciones y necesidades reales de La Rioja para el futuro más cercano y de una reflexión jurídica sobre la mejora de la calidad del texto estatutario.

Cualquier incremento competencial debe atender a la capacidad de gestión real de nuestra Administración. La mayor parte de los incrementos competenciales realizados en la última oleada de reformas estatutarias no han venido acompañados de traspaso de medios materiales, humanos y financieros. Además, se debe ser muy cuidadoso con la amplitud de la regulación estatutaria, de manera que sea rigurosa en la definición competencial y evite constreñir la acción del legislador estatal en su función de atribución o delimitación de competencias y también permitir la acción política de desarrollo del legislador riojano.

La revisión del listado competencial, en su triple clasificación de competencias exclusivas, de desarrollo y ejecutivas, no debe estar obsesionada por el «quantum», que reduzca el debate estatutario a si La Rioja dispone de más o menos competencias que otras Comunidades Autónomas. Los problemas técnicos que provoca la asimetría competencial, resultado del principio dispositivo, los padece el Estado y a él corresponde resolverlos. Por tanto, la inclusión en el texto estatutario de cláusulas como la Disposición adicional segunda del Estatuto valenciano, de ampliación automática de las competencias estatutarias, o la del artículo 14 del Estatuto extremeño que sigue este modelo, aunque expresan el anhelo político de sus sociedades de no quedar atrás en el devenir del Estado autonómico, no aportan mejora técnica alguna. En el caso riojano, las técnicas cooperativas con la Administración General del Estado resultarán más beneficiosas que una defensa a ultranza de la igualdad competencial con otras Comunidades.

La revisión competencial tampoco debe estar obsesionada por evitar la acción invasiva del Estado a través de su legislación básica. Tradicionalmente la actitud de nuestra Comunidad en relación con la legislación básica del Estado en materias calificadas como exclusivas por el EAR no ha sido beligerante sino connivente con la misma. El «blindaje» competencial realizado por el EAC, mediante el desarrollo articulado de cada competencia en materia y submaterias, ha sido matizado por la STC 31/2010 cuando afirma que esta técnica no puede afectar a las competencias reservadas al Estado, que podrán proyectarse, en su caso, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que haya querido el legislador estatal, con plena libertad de configuración y sin que afecten a ello las cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales que se contengan en los Estatutos. Desde otro punto de vista, la técnica del blindaje competencial fracasa técnicamente en la magnitud de su propia pretensión, pues al «estatuyente» siempre le queda la duda de algún olvido, algún resquicio no previsto por donde se cuele la acción invasiva del Estado. Traeremos como ejemplo de lo dicho la redacción del artículo 80 del Estatuto de Autonomía de Aragón que con el contradictorio título de «Cláusula de cierre» deja abierto el sistema de reparto competencial.

Debemos plantearnos qué competencias son necesarias para llevar a cabo el proyecto de Comunidad, en atención a nuestro tamaño y la sostenibilidad financiera de nuestro sistema institucional y administrativo. No parece muy productivo ahondar en los resquicios del artículo 149 CE para definir nuevas competencias. Interesa más, en lo que a nuestro Estatuto se refiere, apuntar algunos aspectos institucionales y técnicos que deberían ser tratados en el mismo como consecuencia de un proceso de debate y consenso institucional.

En primer lugar, la absorción de la extinta Diputación Provincial por las Instituciones de la Comunidad Autónoma ha oscurecido el debate sobre el régimen local riojano, al punto de que la última reforma de 1999 ha empañado la visión del «estatuyente» sobre el modelo de organización territorial. La revisión estatutaria debería contemplar en primer lugar los aspectos esenciales de la organización territorial interna en los términos que se dirá en la respuesta 3.

En segundo lugar, el modelo estatutario riojano en lo que se refiere a las Administraciones públicas responde a las necesidades primigenias de la instauración de una autonomía política con una «administración» capaz de hacerla efectiva y para ello necesitada de todas las potestades, prerrogativas

y características de la Administración del Estado. En la actualidad existe una concepción de la Administración Pública que trasciende su consideración meramente instrumental para ser considerada como un elemento esencial para el desarrollo económico y social. Esta concepción debería tener reflejo estatutario en los siguientes aspectos:

- a. La incorporación del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con el artículo 135 CE.
- b. La recepción de los principios de transparencia, participación y control.
- c. La instauración de organismos independientes de control, especialmente del gasto público.
- d. El desarrollo de los principios de neutralidad e imparcialidad de la Administración y de sus agentes.
- e. Y, la profundización en la democracia participativa.

En tercer lugar, la articulación de un sistema de derechos estatutarios, como expresión de la opinión general y peculiar de los ciudadanos riojanos sobre nuestro modelo de convivencia, es un elemento esencial de integración simbólica de la sociedad riojana y de orientación de las políticas públicas de la CAR.

Existe además un bloque de aspectos técnicos a los que una revisión estatutaria no debería dar la espalda. Se trata de previsiones y apoderamientos a las Instituciones de la Comunidad Autónoma, necesarios para resolver problemas concretos, y sobre los que profundizaré en cuestiones posteriores.

Entre otros aspectos, es aconsejable la institucionalización de la Comisión Bilateral Estado-CAR que permita disfrutar de un marco estable de cooperación con el Estado, especialmente en temas que repercuten de manera específica sobre La Rioja. La política fiscal de los territorios forales y el denominado «efecto frontera», la política vitivinícola europea, las infraestructuras –especialmente en terrenos de montaña–, la dependencia y el envejecimiento de la población riojana, la política hidráulica, la lengua española, etc. son materias en las que la cooperación bilateral con el Estado puede reportar grandes beneficios a nuestra Comunidad.

Además, convendría incorporar el derecho europeo y apoderar a la CAR para desarrollarlo cuando afecte a materias de su competencia y no

haya intervenido el Estado mediante la emisión de normativa básica. La profundización en clave territorial del sistema de sanciones europeo por incumplimiento de la normativa comunitaria, así como la aplicación de esa normativa de manera directa por los jueces y tribunales españoles, exigen prevenirnos contra la inactividad o el desinterés del Estado.

Y por último, el sistema de reforma estatutario está necesitado de una revisión que supere la difícil lectura conjunta de los artículos 12 y 58 EAR y redefina las cláusulas residuales de competencias (artículo 8.1.38^a, artículo 9.9 y artículo 11.dos EAR) y mandatos al legislador estatal. Se trata de abordar un mecanismo de reforma flexible, que permita adaptar el sistema competencial a las necesidades de cada momento.

2. En relación con el sistema de fuentes autonómicas, ¿qué funciones y disfunciones aprecia? ¿Qué propuestas técnico-jurídicas cabría sugerir en este ámbito específico?

Juan Manuel Criado Gámez

El ordenamiento autonómico es un ordenamiento jurídico diferenciado formado por un conjunto o sistema de normas que emanan de sus propias instituciones. El Estatuto de Autonomía establece las instituciones con poderes normativos y el procedimiento para la creación de normas jurídicas. En cierto modo, y respecto del ordenamiento autonómico, las normas estatutarias vienen a jugar un papel similar al que Kelsen asignó a las normas constitucionales: confieren poderes normativos y establecen los procedimientos para crear otras normas. No son partes de las normas derivadas de ellas, sino que son condiciones operativas, previas en el tiempo, para que se creen y existan esas otras normas derivadas.

Como norma de cabecera del subsistema autonómico, el Estatuto de Autonomía es la norma idónea para delimitar el respectivo sistema de fuentes. Necesariamente, y por afectar a la relación entre poderes, es una materia que debe quedar extramuros de la legislación ordinaria. En la reglamentación de ese sistema el Estatuto constituye, además, la pieza clave, sin que sean aplicables, de manera automática, normas y principios estatales.

En el ordenamiento riojano, la elección estatutaria a favor de la forma parlamentaria de Gobierno atribuye una posición central a la ley postergando o

atribuyendo un valor secundario a otras fuentes formales. La modificación operada por la Ley Orgánica 3/1994, amplió el marco competencial de la Comunidad, pero no afectó ningún aspecto del sistema de fuentes. Por el contrario, la reforma de la Ley Orgánica 2/1999 no se limitó a incrementar las competencias de la Comunidad, sino que introdujo algunos cambios en esta materia (v.gr. red denominación del órgano titular de la potestad legislativa; supresión de la iniciativa reglamentaria; modificación del régimen de promulgación y publicación de las leyes; ídem del de entrada en vigor de leyes y reglamentos, etc.). La actual regulación estatutaria de las fuentes del ordenamiento autonómico, perfectible en algunos puntos, debe completarse con las previsiones del Reglamento del Parlamento de La Rioja y de diversas leyes ordinarias.

Como ha ocurrido con otros aspectos del régimen autonómico, con las reformas operadas a partir de la VIII legislatura los nuevos Estatutos de Autonomía han introducido modificaciones de calado en sus respectivos sistemas de fuentes, tanto en lo que hace a la ley autonómica, como a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria. Reformas que básicamente han supuesto la evolución desde una primacía casi absoluta de la ley a la admisión de otras categorías normativas que, teniendo el mismo rango y fuerza de ley, proceden del órgano ejecutivo o de gobierno. Ello junto a otras innovaciones no menos importantes que, amén de las anteriores, pueden orientar en la reforma del Estatuto riojano.

Así, efectivamente, algún Estatuto de nuevo cuño ha dado acogida a una clase especial de ley, la llamada ley de desarrollo básico estatutario, concebida como una disposición que a semejanza de la ley orgánica se reserva para la regulación de ciertas materias y exige requisitos y mayorías cualificadas para su aprobación. Partiendo de una existencia inicial extraestatutaria, el Estatuto catalán ha incorporado esa categoría normativa, contemplándola expresamente en su artículo 62.2. En otros textos estatutarios su existencia se deduce de forma indirecta en las leyes que exigen mayorías cualificadas para su aprobación, o respecto a ciertas materias cuya regulación queda excluida de la delegación legislativa. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los Estatutos valenciano (artículo 65.1), balear (artículos 48.1 y 49.1) o aragonés (artículos 43.1 y 44.1).

Aunque el Estatuto riojano no contempla expresamente este tipo de leyes, es posible detectarlas tanto en aquellas que exigen mayorías reforzadas para su aprobación (caso de la ley electoral prevista en el artículo 17.uno, o la de transferencia o delegación de competencias a las corporaciones locales del artículo 33.tres), como en las materias que, a semejanza de los Estatutos

citados, quedan excluidas de la delegación legislativa. El artículo 43 de la Ley 4/1983, de 29 de diciembre del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el artículo 42 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, interpretaron que esas materias excluidas eran las relativas al ordenamiento institucional básico de la Comunidad, incluido su régimen jurídico, el régimen electoral, y las materias reservadas a leyes cuya aprobación exigiera una mayoría cualificada. Actualmente, sin embargo, la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus Miembros, no contiene una disposición similar a los citados artículos de las Leyes 4/1983 y 3/1995. Aunque el anteproyecto de Ley contuvo una norma muy parecida (artículo 51) fue suprimida tras el dictamen del Consejo Consultivo (dictamen 64/2003, de 29 de julio). Sin embargo, aun sin disposición legal que lo proclame, la recta interpretación de los artículos 82.1 y 81 CE a los que remite el artículo 19.tres del Estatuto, lleva a concluir que las materias excluidas de delegación siguen siendo las que previeron las Leyes 4/1983 y 3/1995. Por tanto, aun de forma indirecta, dicha clase de ley tiene presencia en el texto estatutario. Y siendo una categoría detectable en nuestro ordenamiento, habría que sacarla del aparente anonimato en que se desenvuelve, para individualizarla en el Estatuto y lograr la más perfecta clarificación del sistema de fuentes.

Por otro lado, con las sucesivas reformas estatutarias operadas a partir de 2006 se ha ido generalizando el fenómeno de la potestad normativa gubernamental encaminada a la producción de disposiciones con rango y fuerza de ley. Aunque la delegación legislativa y el decreto-legislativo se incorporaron a algunos de los Estatutos de primera generación (o se regularon, de forma anómala, en normas infraestatutarias dictadas por las Comunidades Autónomas cuyos textos no lo contemplaron), la figura del decreto-ley no estuvo en la redacción inicial de ningún Estatuto de Autonomía (aunque hubo también alguna habilitación extraestatutaria).

Si bien el riojano fue uno de esos Estatutos de primera generación que contempló expresamente la delegación legislativa (artículo 17.tres que, ligeramente modificado, pasó a ser el 19.tres con la reforma de la Ley Orgánica 2/1999), su regulación nunca se ha podido considerar satisfactoria y es quizá uno de los aspectos del sistema de fuentes más necesitado de reforma. También podría sostenerse, no sin razón, que el nulo uso que el Parlamento ha hecho de la delegación legislativa aconsejaría, más que la modificación, la directa supresión de su regulación estatutaria. Sin embargo, ello supondría prescindir de una herramienta útil para dar solución a situaciones de disper-

sión normativa o para regular materias de contenido marcadamente técnico. La solución no pasaría, pues, por suprimir el mecanismo de la delegación legislativa, sino por hacer un pertinente y eficaz uso del mismo.

El actual artículo 19.tres del Estatuto, es, en expresión del Consejo Consultivo, «ciertamente impreciso y de redacción poco afortunada», (dictamen 64/2003 citado). Se limita a contemplar la posibilidad de que el Parlamento delegue su potestad legislativa en el Gobierno, en los términos del Estatuto y con iguales requisitos a los establecidos en los artículos 82 a 84 CE. Esa remisión no deja de ser problemática pues los preceptos remitidos exigen una adaptación al ámbito autonómico que puede suscitar controversia. Tampoco la legislación ordinaria ayuda hoy a clarificar el sentido de la norma estatutaria al haber renunciado la Ley 8/2003 a contemplar aspecto alguno de la delegación legislativa como si hicieron sus antecesoras las Leyes 4/1983 y 3/1995. Similar carencia se aprecia en el Reglamento del Parlamento que solo se refiere a ella en su artículo 135 para disciplinar algunos aspectos básicamente formales. Por ello, es indudable que la reforma del Estatuto de Autonomía debería ocuparse de regular más precisamente esta figura, fijando, sin las actuales remisiones, los límites formales, materiales y subjetivos de la delegación parlamentaria, así como el control que proceda sobre los decretos-legislativos que en uso de la misma dicte el Gobierno.

También sería de utilidad incorporar al Estatuto de Autonomía la figura del decreto-ley, en línea con los Estatutos que han sido objeto de reforma reciente. En algún caso puntual la carencia de esta herramienta impidió a las instituciones autonómicas dar respuesta normativa a ciertas situaciones con la misma agilidad y rapidez que aplicaron las Comunidades que contaban con ella en sus respectivos Estatutos, (por ejemplo, en la transposición al ámbito autonómico de las medidas que se contuvieron en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo). Es evidente que la regulación del decreto-ley autonómico solo cabe en sede estatutaria sin que quepa admitir habilitaciones concedidas a través de la legislación ordinaria. Amén de que solo el Estatuto puede acoger el sistema de fuentes, ninguna norma jurídica puede crear otra de igual o superior rango. Por lo demás esa regulación debería comprender tanto los límites materiales del decreto-ley (presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y determinación de materias excluidas), como sus límites formales (competencia del Gobierno para dictarlo y control parlamentario).

Por último, la regulación actual del Estatuto de la potestad reglamentaria es escueta pero, a mi juicio, suficiente. Es, en realidad, en la legislación

ordinaria donde se contiene una regulación detallada de dicha potestad, particularmente en la Ley 8/2003 que la residencia en el Gobierno y en los Consejeros cuando estén habilitados por ley o reglamento aprobado por el Gobierno (artículo 46); y en la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que se ocupa del procedimiento para la elaboración de reglamentos (artículos 33 a 42).

No obstante, en una eventual reforma del Estatuto quizá podría matizarse la atribución de dicha potestad, incluyendo a los Consejeros, en los términos ya previstos en la legislación ordinaria, y en algún Estatuto de nuevo cuño, como el andaluz (artículo 119.3). En la misma línea, podría aclararse la cuestión relativa a su atribución, o no, a otros órganos de la Administración o a los organismos integrantes de la Administración institucional, solventando una cuestión discutida respecto a ciertos entes. Finalmente, –y como han hecho algunos nuevos Estatutos– una innovación de mayor calado pasaría por vincular el reglamento autonómico a un ámbito competencial y territorial no integrado solo por el sometimiento a la ley autonómica, sino de modo directo a la ley estatal.

Antonio Fanlo Loras

La denunciada autonomía de «baja» calidad de las Comunidades Autónomas, desde ciertos foros políticos y académicos, no siempre obedece a falta de instrumentos legales en los Estatutos de Autonomía, sino a simple falta de voluntad política de los llamados a ejercer la dirección política de la sociedad. Eso ha ocurrido con la ley, que como fuente del ordenamiento jurídico sigue teniendo una posición central en nuestro sistema jurídico, que ha experimentado una notable degradación en sus contenidos, hasta convertirla materialmente a veces en un instrumento puramente administrativo. En esos casos, resulta cuestionable el estrépito parlamentario desplegado ante contenidos frecuentemente tan irrelevantes. Incluso, debiera llevarnos a plantearnos la necesidad del grado de autonomía política otorgado en muy diversas materias, cuando, en muchas ocasiones, bastaría para alcanzar resultados similares con una simple autonomía administrativa. Estas consideraciones nos conducirían a reconsiderar el modelo autonómico configurado, pero no es esta la cuestión por la que se me pregunta.

No es este el momento de entrar en un análisis de la producción legislativa de La Rioja para comprobar el alcance de la valoración adelantada. En la mente de los lectores cualificados están un sin número de leyes que res-

ponden a estos parámetros, bien porque carecen de verdadero contenido regulador –simple actividad declamatoria– o lo es de naturaleza meramente administrativa, aunque con rango formal de «leyes», lo que tiene múltiples consecuencias disfuncionales.

La experiencia ha demostrado en el Parlamento de La Rioja que, cuando se tiene voluntad política, el plazo temporal de aprobación de las leyes es sumamente reducido. Por ello, considero que es innecesario introducir otro tipo de fuentes, como es el caso de los Decretos-Leyes, incluidos en los nuevos Estatutos de Autonomía reformados.

Ignacio Granado Hijelmo

En el EAR'99, las fuentes de producción jurídica se limitan a las siguientes: i) el EAR, norma de cabecera del sistema jurídico riojano (art. 1.1 EAR'99); ii) la Ley autonómica, aprobada por el Parlamento riojano (art. 21 EAR'99); iii) el Decreto legislativo, aprobado por el Gobierno autonómico previa delegación del Parlamento riojano (art. 19.3 EAR'99); y iv) los Reglamentos, los cuales (art. 30.3 de la Ley riojana 4/2005) adoptan la forma de Decreto, cuando son aprobados por el Gobierno (a quien el art. 24.1 a) EAR'99 atribuye la potestad reglamentaria) o de Orden, cuando son aprobados por los Consejeros (art. 46.1 de la Ley riojana 8/2003). El EAR'99 también contempla los Convenios del art. 145.2 CE con otras CCAA (art. 14,1 a 4 EAR'99). En cuanto a los Tratados internacionales, el art. 14.5 a 5 EAR'99 prevé que, en cuantos afecten a sus intereses, pueda la CAR participar en las fases previas de petición, e información y en la posterior de ejecución, en su ámbito competencial.

Sin embargo, el EAR'99 no ha previsto que el Gobierno pueda aprobar Decretos-leyes, a diferencia de los EEAA de tercera generación que, con ello, han demostrado hacia los Decretos-leyes un afecto que no se cohonestaba con la inseguridad jurídica derivada de la doctrina del TC sobre sus estrictos límites constitucionales. Existen situaciones de urgencia normativa, pero lo cierto es que, en la CAR, se han resuelto hasta ahora acudiendo a la rápida elaboración de un proyecto de ley, aprobando un reglamento provisional o, simplemente, controlando los nervios, como sucedió cuando la STC 61/97 anuló la legislación urbanística estatal y la CAR, a diferencia de otras CCAA (que experimentaron un *horror vacui* normativo que el fallo no justificaba), no dictó normas urgentes, sino que: i) se limitó a seguir aplicando el planeamiento municipal y su normativa subsidiaria regional; y ii) comenzó a elaborar su propia ley de ordenación territorial y urbanismo, que se aprobó, sin prisas ni impugnaciones, en 2006 (Ley 5/06).

En resumen, la panoplia de fuentes expuesta es común a los EEAA de segunda generación, y no ha presentado en la CAR disfunciones relevantes, aunque cabe señalar algunos defectos que deberían ser solventados en una futura reforma estatutaria:

El Estatuto de Autonomía (EAR'99) es la norma de cabecera del sistema normativo riojano, pero carece de un mecanismo de defensa que permita el control de estatutoriedad de las leyes riojanas.

Es cierto que dicho control corresponde al TC (en cuanto que una ley autonómica contraria al EA es inconstitucional, pues los EEAA integran el bloque de normas del art. 28 LOTC), pero el juicio de estatutoriedad queda difuminado en el de constitucionalidad que propiamente realiza el TC. Por ello, en el EAC'06, que es el prototipo de los EEAA de tercera generación, la Generalidad catalana ha instaurado un Consejo de Garantías Estatutarias (art. 76), del que la STC 31/10 solo ha declarado inconstitucional el carácter vinculante de sus dictámenes, lo que implica que no existe problema constitucional alguno en que dictamine, con carácter preceptivo y no vinculante, sobre las iniciativas legislativas autonómicas, tal y como hacía el extinto Consejo Consultivo de la Generalidad catalana.

Por tanto, en la CAR, no habría tampoco ningún inconveniente constitucional para que el Consejo Consultivo (art. 42 EAR'99), recuperase, en el EAR o en su Ley 3/2001 reguladora, la función consultiva de estatutoriedad, que le atribuyó el art. 98.1.a) de la Ley 10/1995 y que ejercía mediante dictámenes preceptivos y no vinculantes sobre todos los proyectos y proposiciones de ley. Repárese en que: i) al ser unicamerales, los Parlamentos autonómicos carecen de una segunda oportunidad de reflexión sobre la estatutoriedad de las iniciativas legislativas; ii) el juicio de estatutoriedad, al implicar el de constitucionalidad, convertiría al dictamen consultivo en un control preventivo de constitucionalidad tanto más importante desde que la LO 4/1985 derogó el art. 79 LOTC que regulaba el recurso previo de inconstitucionalidad; y iii) carece de sentido que el Consejo Consultivo deba intervenir, previa y preceptivamente, en los conflictos en defensa de la autonomía local (art. 75 ter 3 LOTC) y, sin embargo, no pueda hacerlo en el control de estatutoriedad de las leyes riojanas, donde está en juego la propia autonomía regional.

En cuanto a las **leyes autonómicas riojanas**, existen algunas peculiaridades.

El EAR'99 contempla algunas leyes de mayoría cualificada, como la electoral (art. 17.1 EAR'99) o el propio Reglamento parlamentario (art. 18.2'99 EAR'99), que requieren mayorías parlamentarias especiales para su aprobación. Esta exigencia de mayoría reforzada recuerda la requerida en el art. 81.2 CE para la aprobación de LLOO y debiera aclararse si debe operar también como una reserva especial de doble sentido (de materia y de forma o procedimiento).

Otra especialidad presentan las leyes relativas al régimen local, debido a la insatisfactoria situación de las reservas de ley autonómica en esta materia y que debiera ser aclarada. En efecto, el Parlamento puede aprobar por ley (cfr. art. 33.2 EAR'99) cuestiones de régimen local que sean competencia de la CAR; y debe aprobar por ley (cfr. art. 27 EAR'99) algunas de ellas (arts. 5, 19.1 g y 27 EAR'99), como el reconocimiento y delimitación de las comarcas, la creación de agrupaciones municipales con fines específicos, la creación de áreas metropolitanas y las alteraciones de términos municipales, su denominación y capitalidad. Nada se dice sobre la forma que ha de revestir la autorización de transferencias competenciales a los entes locales (art. 19.1, h EAR'99). Es cierto que algunas de esas decisiones, como la de alteración de términos municipales, están, en la legislación estatal y de otras CCAA sobre régimen local, atribuidas al Ejecutivo, por lo que son impugnables judicialmente. Pero también es clara (ya desde el EAR'82) la *voluntas legislatoris* de atribuir al Parlamento esas competencias, sin duda considerando la trascendencia de las decisiones sobre ordenación del mapa local. En la actualidad, contra tales decisiones con forma de ley no queda otra vía de defensa a las entidades locales afectadas que el conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC (arts. 75 *bis* a 75 *quinque* LOTC, introducidos por la LO 7/1999), un procedimiento que adolece de tal restricción de la legitimación activa (cfr. art. 75 *ter* LOTC) que puede provocar casos materiales de indefensión, aunque la preceptiva intervención del Consejo Consultivo (art. 75 *ter* 3 LOTC) pueda paliar este problema.

La misma duda sobre la necesidad o no de una ley autonómica surge, en general, en las competencias no legislativas atribuidas al Parlamento en el art. 19.1 EAR'99. La aprobación parlamentaria de sus Presupuestos (art. 19.1 d) EAR'99) ha de revestir la forma de ley por imperativo del art. 56.5 EAR'99. También la de los Convenios entre la CAR y otras CCAA, aunque no lo establece el EAR'99 al contemplarlos en sus arts. 14.4 y 19.1, ll, sino el art. 118 RPR, que no parece norma apta para ello. La cuestión es si estas decisiones parlamentarias, aun cuando en algún caso sean materialmente administrativas, deben revestir forma de ley y quedar, así, sustraídas a la revisión judi-

cial prevista en el art. 36.1. c) EAR'99 para actuaciones del Ejecutivo. El art.1.3.a) LJCA solo atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de los recursos interpuestos contra actuaciones materialmente administrativas adoptadas por el Parlamento autonómico (p.e, en materia de patrimonio, contratación, e personal o responsabilidad patrimonial); pero no alude a estas otras decisiones que el EAR'99 atribuye al Parlamento riojano. Entiendo, pues, que esta cuestión debiera se aclarada en una futura reforma del EAR'99.

Otra especialidad concurre en las Leyes de aprobación de los presupuestos generales de la CAR, no solo por la restricción al derecho de enmiendas (art. 134.6 CE y art 110 RPR), sino también por la estricta delimitación económica de su contenido material (art. 56 EAR'99) y por la paradoja que implica ser anuales pero de vigencia potencialmente indefinida. Estos aspectos, resaltados por la doctrina del TC, han producido esa, aparentemente inevitable, patología del sistema normativo que son las llamadas Leyes de acompañamiento que, anualmente, incluyen diversas medidas administrativas, fiscales y sociales y modifican otras muchas leyes sectoriales. Mucho se ha criticado esta técnica, a la que también se ha sumado la CAR, pero su constitucionalidad ha sido avalada por la STC 136/2011. En mi criterio, una posible solución es que la CAR prosiga en la línea de facilitar gratuitamente textos, permanentemente actualizados en internet, de sus disposiciones generales. En todo caso, una reforma del EAR debiera precisar más los límites de la reserva en favor de la ley anual de presupuestos.

Finalmente, es de citar la especialidad de las leyes autonómicas (e incluso del propio EAR) en materia financiera y tributaria, por los muchos condicionamientos a que se ven sujetas por el peculiar sistema de distribución competencial existente en esta materia y que se plasma en la existencia de: i) leyes generales del Estado (como la tributaria, presupuestaria o de subvenciones) que operan como garantías de mínimos que el legislador autonómico no puede disminuir; ii) leyes particulares del Estado (como las que determinan el contenido y alcance de la cesión de tributos a la CAR o las medidas para el equilibrio presupuestario); iii) otras fuentes especiales (como los Acuerdos del Consejo de Política fiscal y financiera de las CCAA que se traducen en leyes estatales sobre los distintos fondos y sistemas de financiación autonómica en el marco de la LOFCA). Estos condicionantes debieran ser recogidos en el EAR.

Los Reglamentos han sido durante estos tres decenios de autonomía riojana la fuente jurídica estelar y puede decirse que el sistema normativo

riojano se compone fundamentalmente de reglamentos. Esto es debido a que, si bien los mismos pueden ser objeto de revisión judicial (art.30.3 EAR'99), su procedimiento de elaboración (arts. 29 a 42 de la Ley riojana 4/2005) es más ágil que el de los proyectos de ley (arts. 92 a 106 RPR), cuenta con la importante garantía jurídica del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo (art. 40.1 de la citada Ley 4/2005) y evita al Gobierno su debate parlamentario con la oposición.

Pero las disfunciones jurídicas que ello plantea son de calado: i) legislar mediante reglamentos obliga con frecuencia a buscar su necesaria cobertura legal en leyes estatales, con la consiguiente merma de la autonomía estatutaria por preterición de la potestad legislativa, especialmente cuando la legislación estatal no es básica y podría ser desplazada por leyes de la CAR; ii) el reglamento carece del rango preciso para regulaciones que son objeto de reserva de ley por disposición del bloque constitucional o por el mero efecto de congelación del rango normativo; y iii) la transposición de Derecho europeo mediante reglamentos autonómicos confiere a las Directivas y Reglamentos comunitarios, o a la normativa estatal de transposición de los mismos con rango de ley no básica, un papel de cobertura de la normativa autonómica que debía asumir la ley de la CAR.

Otras disfunciones se aprecian en los reglamentos que aprueban planes, cuando: i) desplazan indebidamente las competencias de aprobación parlamentaria de la planificación (art.19.1.f EAR'99); ii) carecen de sustancia normativa y solo la tienen técnica, o mezclan ambas, a veces con merma de la calidad técnico-normativa de los textos; o iii) teniendo contenido jurídico (como sucede con los planes de ordenación medio-ambiental, territorial o urbanística), inciden en materias objeto de reserva de ley o que afectan a la autonomía local.

También es de señalar la disfunción de algunos reglamentos de organización que, al no desarrollar leyes, son reputados como independientes y quedan sustraídos a la garantía que supone la intervención del Consejo Consultivo en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos, siendo así que, en ocasiones, desarrollan leyes o incorporan disposiciones de carácter sustantivo; y, especialmente, deben ser estudiados cuando se trate, al amparo del art. 11.2 EAR'99, de organizar servicios en que la CAR solo tiene competencias de ejecución. Estimo, pues, que el Consejo Consultivo debe recuperar la competencia que tenía conferida en el art. 8.4.c) de su derogado Reglamento (Decreto 33/1996, de 7 de junio), para analizar los regla-

mentos independientes y extender su función consultiva a todo ejercicio de la potestad reglamentaria.

En cuanto a la llamada potestad reglamentaria de los Consejeros, que éstos ejercen dictando Órdenes en materias de su competencia administrativa, es preciso aclarar: i) que, propiamente, la potestad reglamentaria solo reside en el Gobierno como órgano pluripersonal (que no «colegiado», como incorrectamente dice el art. 24.1.a) EAR'99); y ii) que Decreto y Orden no son fuentes jurídicas, sino formas externas que pueden revestir las disposiciones generales, por lo que también pueden envolver simples actos administrativos generales.

Respecto a lo primero, es claro que la atribución por el EAR'99 de la potestad reglamentaria al Gobierno reunido en Consejo implica que la admisibilidad de una potestad reglamentaria en los Consejeros *ut singuli* ha de ser muy limitada y siempre vinculada a una habilitación expresa contenida en una ley sectorial o en un reglamento aprobado por el Gobierno como órgano pluripersonal. Por eso, entiendo que debe elevarse a rango estatutario el requisito de la doble habilitación instaurado en el art. 46.1 de la Ley 8/2003, por el que los Consejeros solo disponen de potestad reglamentaria cuando, además de los preceptos legales genéricos que se la reconocen (ahora incluidos en las Leyes de la CAR 8/03 y 4/05), cuenten con un precepto específico incluido en una ley sectorial de la CAR o en un reglamento aprobado por el Gobierno, que les faculte para reglamentar algún aspecto concreto.

En cuanto a lo segundo, ha de quedar claro cuándo la disposición general aprobada por el Consejero es un reglamento o un mero acto administrativo general y cuándo, en el primer caso, debe ser aprobado por el Gobierno mediante Decreto o puede revestir la forma de Orden, poniendo especial cuidado en evitar que estas lesionen una reserva de ley, invadan la potestad reglamentaria que el EAR atribuye al Gobierno como órgano pluripersonal o eludan trámites preceptivos en la elaboración de reglamentos, como el dictamen del Consejo Consultivo.

Quizá una buena solución sería la de potenciar el papel central que el Consejo Consultivo representa, con sus dictámenes preceptivos, en el procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales, como garante de la calidad de los productos normativos de la CAR, especialmente cuando se trate de trasponer, desarrollar o ejecutar una norma de rango superior, sea esta procedente de instituciones internacionales, comunitario-europeas, del Estado central o de la CAR.

Amelia Pascual Medrano

A este respecto, en primer lugar, yo incidiría en la conveniencia de corregir una cierta tendencia en nuestra CA a recurrir a la ley formal en supuestos en los que a priori ello no parece estar muy justificado y que, por el contrario, pueden acarrear algunas disfunciones. Y es que parece preciso insistir en que no debe identificarse o confundirse, al menos en algunos casos, lo que son atribuciones parlamentarias con la necesidad de una ley formal, la cual, por lo demás, no siempre añade una mayor dosis de control y garantía efectiva al procedimiento en cuestión.

De peculiar cabe así tildar la aprobación del vigente Reglamento del Parlamento riojano a través de una ley (Ley 2/2001, de 19 de abril). De otra parte, el margen ofrecido por la CE a los Estatutos en la determinación del modo de aprobación de los convenios y acuerdos de cooperación previstos en su art. 145.2, se ha concretado en el de La Rioja en una intervención parlamentaria muy cualificada. Según el art. 19.1 II) del EAR es competencia del Parlamento de La Rioja «autorizar y aprobar los convenios a que se refiere el artículo catorce del presente Estatuto», lo que luego se concreta, en el Reglamento del Parlamento de La Rioja (art. 118), a través de la tramitación de un proyecto de ley de autorización y aprobación del convenio o acuerdo. Semejante grado de formalización indiscriminado, en mi opinión, no parece precisamente facilitar el siempre deseable fomento de este instrumento de cooperación territorial, ni es imprescindible de cara al control parlamentario, y a lo que sí que da lugar es a leyes cuando menos chocantes, dado el variopinto tenor que pueden tener estos convenios o acuerdos. Por último, la situación planteada no hace mucho por la aprobación de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela sirve de forma particular para ejemplificar algunos efectos indeseables de esta, si se me permite la expresión, querencia excesiva por la ley. Sobre la base nuevamente de que art. 19.1 g) del Estatuto establece entre las funciones del Parlamento de La Rioja la de «aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 27», el art. 9.4 de la Ley 1/2003, de 10 de marzo de Administración Local de La Rioja (como ya hiciera antes la Ley 3/1993), dispone de forma expresa que «la alteración de los términos municipales será aprobada en todos los casos por Ley del Parlamento de La Rioja». Pues bien, al margen de que quizás hubiera sido posible otro desarrollo sin violentar la letra de los artículos 19 y 27 del Estatuto, de que esta solución sea una excepción en el ámbito autonómico (en donde viene siendo una competencia pro-

pia del Consejo de Gobierno) y de que no se adapte a la naturaleza de un procedimiento que es, a todas luces, administrativo, en el supuesto concreto de la Ley citada se acarrea además de partida la eventual imposibilidad efectiva de recurso por parte del municipio que se consideraba agraviado con la alteración y, por consiguiente, privado de tutela judicial, por más que finalmente el TC haya admitido la utilización –un tanto forzada– del mecanismo del conflicto en defensa de la autonomía local.

El segundo de los aspectos en los que en este apartado cabría incidir es en la conveniencia de incorporar o desarrollar en nuestro ámbito las llamadas fuentes con valor de ley. Fuentes estas que, si bien pudieron ser superfluas en los primeros tiempos de desarrollo de nuestra CA, en el nivel vigente de autogobierno autonómico podrían ser de utilidad.

La incorporación al Estatuto riojano de la figura del decreto-ley, con las garantías precisas que esta norma requiere, dada su clásico potencial de utilización abusiva y alejada de su naturaleza excepcional, no plantearía inconveniente alguno desde el punto de vista constitucional [art. 153 a)] y podría solventar situaciones o supuestos extraordinarios que, ocasionalmente, puedan requerir de una respuesta normativa de carácter legal inmediata. Ciertamente, en la práctica habida estos años no parece que se haya evidenciado demasiado dicho requerimiento, pero lógicamente no puede descartarse ad futurum y menos aun en una tendencia de ampliación del ámbito y, sobre todo, ejercicio competencial, de suerte que su –digamos prudente– previsión estatutaria evitaría de raíz una eventual utilización sin cobertura estatutaria y, por ello, inconstitucional, ya que solo a la norma estatutaria puede corresponder la creación de esta sensible fuente, en determinadas situaciones fácticas.

En cuanto a los decretos-legislativos, como sabemos, a diferencia de los decretos-leyes, han estado presentes desde un origen en los ordenamientos autonómicos, bien es verdad que en ocasiones han venido, lo cual es censurable, ordenados extraestatutariamente. Hoy son ya sin embargo una realidad presente en todo el panorama estatutario. El EAR, ya desde su primera versión, ha prestado siempre cobertura jurídica a esta fuente. El vigente art. 19.3 contiene una regulación –que se repite en otros muchos Estatutos– que no hace sino remitirse a la regulación de los decretos legislativos establecida por el Texto Constitucional, lo cual parece del todo sensato, ya que no acierto a imaginar las ventajas de separarse en el ámbito autonómico del modelo constitucional. Con todo, esta remisión genérica plantea el problema de determinar las materias excluidas de la delegación legislativa autonómica. En

un interpretación un tanto forzada podría admitirse que la exclusión de la delegación de materias propias de Ley orgánica prevista en el artículo 82.1 CE se traslada a nuestro ámbito como una exclusión de las materias reservadas estatutariamente a leyes que requieran una mayoría cualificada (así, la Ley electoral del art. 17.1), pero parece evidente la conveniencia de que el Estatuto refiera expresamente esta y otras exclusiones pertinentes. Ni el reglamento parlamentario y menos aun una ley autonómica son la fuente adecuada (de hecho recordemos como acertadamente desapareció la regulación de esta cuestión contenida en el Anteproyecto de la Ley del Gobierno de 2003).

Pedro Samaniego Riaño

En la práctica jurídica, cuando acudimos al sistema de fuentes para perfilar el silogismo que propicie una buena solución jurídica, sabemos que este paso es trascendental. En la actualidad el Derecho constitucional además de un derecho principal es un Derecho común, pues acudimos a él para encontrar soluciones jurídicas y no simples explicaciones justificativas a los problemas planteados. Será habitual, en consecuencia, que las motivaciones de los actos administrativos o los considerandos de las demandas dediquen una gran parte del esfuerzo argumentativo a defender la intervención de la fuente del derecho identificada y elegida, su grado de protección e intangibilidad frente a otras, su primacía, vigencia y eficacia. La reflexión sobre el rango de la norma, y su consecuente ubicación en el lugar correspondiente de la jerarquía de fuentes, es cada vez menos principal en la práctica jurídica diaria en favor del debate basado en el principio de primacía o en el de competencia.

A modo de ejemplo, vemos en la práctica como las posiciones jurídicas de los particulares, establecidas en normas con rango de ley, se ven modificadas de manera sustancial por «actos administrativos» dimanantes del diálogo cooperativo entre poderes del Estado; o a la inversa, como la acción normativa de esos poderes se ve desplazada por normas (reglamentos y directivas) o actos administrativos procedentes de la Unión Europea (en adelante UE), de los tratados internacionales o por resoluciones de los jueces y tribunales de todo orden en aplicación del principio de primacía.

La nitidez del principio jerárquico sustentador de la pirámide de Kelsen se ha difuminado por el protagonismo, en el Estado autonómico, del principio de competencia; y, a su vez, el principio de primacía se ha convertido, con nuestra presencia en la UE y la aceptación como derecho interno de los tratados internacionales, en el tercer eje de un nuevo sistema de fuentes que podríamos definir como multidimensional.

Este sistema de fuentes se ve enriquecido, como se apuntó, por la fecundidad reguladora del diálogo entre poderes y también del acervo jurídico que emana de las relaciones entre esos poderes y las colectividades, organizaciones e individuos sobre los que actúan. No es el momento de incidir en el tema de la «democracia relacional», cuya complejidad supera con creces estas reflexiones, pero si apuntar el hecho de que el éxito de la «Administración independiente» en los nuevos Estatutos de autonomía (agencias de protección de datos, entes audiovisuales, consejos reguladores, consejo de garantías estatutarias, comisiones, etc.), en muchos casos con rasgos participativos, augura el nacimiento de marcos reguladores que habrá que ubicar en el sistema de fuentes. En nuestra Comunidad es paradigmático el modelo del Consejo Regulador de la D.O.C. Rioja, cuya naturaleza jurídica es confusa y en el que participan, con poderes decisorios, corporaciones de la sociedad civil, y cuya actividad incide en las expectativas, derechos e intereses de una parte importante de la sociedad riojana.

El carácter multinivel del ordenamiento jurídico es una característica principal del Estado en el que vivimos, con independencia de su grado de descentralización política. Nuestro modelo de Estado autonómico es complejo, tanto el conjunto como sus partes, como complejos son hoy en día también los Estados denominados unitarios. La complejidad es, por tanto, una característica nuclear del actual sistema de fuentes. La instauración de nuestra Comunidad Autónoma –como las demás– fue el resultado de un proceso discontinuo, surcado por varios caminos, que en virtud del artículo 147.2 CE propició el traspaso de competencias mediante diferentes técnicas jurídicas y la modulación del ejercicio de aquéllas por la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Constitucional. A ello habrá que añadir el acervo jurídico riojano de más de treinta años de producción normativa propia de todo tipo y la acción delimitadora y atributiva de competencias de las leyes estatales.

En este contexto, la existencia de la Ley autonómica como fuente del derecho se advierte como necesaria, en el modelo de Estado permitido por el Título VIII CE, para el despliegue de políticas autonómicas, especialmente en las áreas que le son propias: educación, servicios sociales, sanidad, vivienda, industria, organización de la administración pública, cultura, etc. Se trata del ámbito regulador más intenso del Estado del Bienestar, pero ello no se ha traducido en un cuantioso rendimiento institucional ni ha salvado de la crítica a las fuentes autonómicas por su baja calidad. En nuestro caso nos bastará para describir esta realidad con apuntar que el Parlamento de La Rioja ha legislado en el último quinquenio una media de siete leyes por ejercicio anual –de las cuales dos se corresponden cada año con las de presupuestos genera-

les de la Comunidad y de medidas administrativas y fiscales– y que una gran parte del «código» legislativo de la Comunidad está muy matizado por la normativa básica posterior del Estado. Paralelamente, el efecto normativo desplegado por la potestad reglamentaria del Gobierno asciende a más de ochenta Decretos de media por año.

No obstante estos datos, no parece que se pueda, sin más, aventurar un juicio negativo sobre esta parquedad de la producción legislativa.

Aunque en algunas materias podremos convenir que es necesario incrementar las reservas estatutarias de ley para legitimar la acción del Gobierno, no debemos confundir la sobreproducción reglamentaria con un afán desmedido del ejecutivo por sortear el control –o en términos positivos la acción– del Parlamento. Obsérvese, por ejemplo, la vejez de la legislación riojana sobre función pública o la ausencia, sin más, de legislación sobre el personal estatutario de las instituciones, centros y servicios sanitarios del Servicio Riojano de Salud (la legislación del personal estatutario). Ambos casos comparten un mismo problema: la dificultad técnica de interpretar la legislación básica así como la falta de solidez de la misma. En rigor, pues, y al hilo de lo que se apuntó sobre el ordenamiento jurídico «multinivel», la calidad de la ley autonómica habrá que medirla también, tanto en su presencia positiva como en su condición de fuente del derecho, con la valoración técnica que nos merezca la norma básica estatal en los casos de legislación compartida o fragmentada. Esta valoración técnica de la ley estatal que marca las bases tiene dos aspectos: por un lado la que se predica sobre la bondad técnica de la norma en sí y por otro la que hacemos acerca de la ponderación que hace sobre el reparto competencial en cada caso. Pero tanto en un caso como en otro, no parece que esté en el ámbito estatutario la solución de estos problemas, sino en la definición de un correcto funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto.

Un tema distinto es la conveniencia de ampliar las reservas de ley en el EAR, que incrementen el poder de resistencia de la Ley riojana frente a la estatal y que exija una presencia más activa de nuestro poder legislativo en la conformación del derecho riojano. Como se verá más adelante, estas reservas de ley encuentran un campo fértil en la conformación de un código de derechos ciudadanos estatutarios, y en el apoyo de la ley para desarrollar la potencialidad transformadora de los principios rectores y de las normas programáticas que se puedan incorporar a nuestro Estatuto de Autonomía. Pero tanto en un caso como en otro no desconocemos la dificultad con la que se enfrenta el control de la Ley autonómica en relación con el Estatuto de Autonomía cuya reserva completa, pues no disponemos de un sistema de control

de la «estatutariedad» de la Leyes autonómicas de manera que solo indirectamente, en su contraste con la CE, y con las limitaciones que tiene la legitimación activa de la justicia constitucional, puede intervenir el Tribunal Constitucional. La potenciación estatutaria de la acción de nuestro Consejo Consultivo en el control previo de los proyectos y proposiciones de ley puede ser una vía sencilla para favorecer el control de «estatutariedad» y el rigor técnico de nuestra producción legislativa.

Por lo que respecta a las normas con fuerza de ley dimanantes del poder ejecutivo –Decretos legislativos y Decretos leyes– la doctrina se muestra conforme con la posibilidad de que existan este tipo de instrumentos normativos en los Estatutos de Autonomía. La Constitución no lo impide y parece que en el ánimo del constituyente estuvo presente esta posibilidad cuando en el apartado a) del artículo 153 atribuye al Tribunal Constitucional el control de las «disposiciones normativas con fuerza de ley» procedentes de los órganos de las Comunidades Autónomas.

El artículo 19.3 EAR reconoce la posibilidad de delegación legislativa en los términos del propio Estatuto y con iguales requisitos a los establecidos en los artículos 82, 83 y 84 CE. El Decreto ley, en cambio, no está regulado en el EAR. En ambos casos es necesaria, en caso de reforma del texto estatutario, una revisión en profundidad de tales instrumentos. Por lo que a la delegación legislativa respecta, resulta necesaria una mejora técnica de la remisión a los artículos 82, 83 y 84 CE que, claro está, están pensados para el legislador estatal y su sistema de fuentes. En este caso nuestro estatuyente deberá adoptar, si decide mantener esta figura, por alguno de los modelos que nos ofrece el derecho estatutario comparado, con una mejora de los límites técnico-formales, materiales, temporales y subjetivos de la delegación legislativa y, en todo caso, evitando la actual remisión normativa a la Constitución.

Las últimas reformas estatutarias han recogido de manera generalizada la figura del Decreto ley, la llamada legislación de urgencia, de una manera muy similar a la configuración que disfruta el Real Decreto ley en la Constitución. Tal recepción no ha venido acompañada, sin embargo, de desarrollo positivo de la limitación –hasta ahora exclusivamente jurisprudencial– de la libre apreciación gubernamental de la «urgente y extraordinaria necesidad» que sirve de causa a este tipo de normativa.

Respecto al juicio de oportunidad que merecen estos instrumentos, hay que anotar en primer lugar que la elaboración de textos articulados o refundidos como resultado de la delegación legislativa está pensada para materias

cuya complejidad técnica o extensión regulativa requieren un enfoque técnico y un esfuerzo eminentemente exegético (normas laborales, legislación de la seguridad social, normativa fiscal, etc.). Se trata de la elaboración de verdaderos «códigos» normativos, que requieren la dedicación de equipos humanos altamente cualificados. Nuestra Comunidad, por su tamaño, disfruta de una Administración muy cualificada pero a la vez muy ajustada para la gestión de las competencias que ha asumido, por lo que la «liberación» de sus profesionales más expertos y especializados para ejercer labores de codificación no está exenta de problemas prácticos.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la legislación de urgencia, su incorporación al Estatuto de Autonomía parece que trae más inconvenientes que ventajas. A lo ya apuntado sobre la difícil positivización de límites a la libre apreciación gubernamental de la «urgencia» y de la «necesidad extraordinaria» hay que añadir las dificultades para el control de estos Decretos leyes. En efecto, el control parlamentario se reduce a la mínima expresión (convalidación o rechazo), sin el debate político típico de la producción legislativa; y el resultado, el Decreto ley, es de muy difícil fiscalización por el Tribunal Constitucional en la medida en que legitimación activa para recurrir la norma de urgencia solo la tienen en el interior de la Comunidad el órgano productor de la misma y quien la convalida –obviamos otros agentes legitimados pero que carecen de interés en los asuntos internos de la Comunidad–. En este marco, de cierta impunidad política, no es desdeñable el riesgo del uso del Decreto ley como medio para «blindar» posiciones jurídicas controvertidas de la Administración Pública frente a los particulares, evadiendo el control de jueces y tribunales. Por otro lado, está por demostrar que un sistema unicameral como el riojano no pueda instituir procedimientos parlamentarios de elaboración normativa para estos casos de urgencia y extraordinaria necesidad.

Queda un último aspecto que atañe al sistema de fuentes y que tiene que ver con la recepción de las normas europeas en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma. Es necesario inscribir el derecho europeo en el sistema de fuentes de la Comunidad y establecer la competencia de desarrollo legislativo cuando afecte a las competencias exclusivas de la misma o cuando el Estado no dicte legislación básica de desarrollo.

Por último, la iniciativa legislativa popular debería tener una presencia más contundente que la actual así como la participación popular directa en la producción legislativa.

- 3. El carácter uniprovincial de la CAR plantea algunos aspectos diferenciados en lo que se refiere a la coordinación espacial del ejercicio de competencias con las de las entidades locales. ¿Qué juicio le merece la situación actual en punto a coordinación, subordinación o concurrencia de competencias y actuaciones de las instancias autonómica y local? ¿Qué propuestas técnico-jurídicas y a qué nivel juzga oportuno sugerir?**

Juan Manuel Criado Gámez

El desarrollo de las previsiones constitucionales produjo la conversión en Comunidades Autónomas de algunas provincias españolas, entre ellas La Rioja. La relevancia jurídica de constituirse en Comunidad Autónoma ha sido de considerable trascendencia. El superior rango constitucional del derecho regional a la autonomía, el carácter paccionado del Estatuto, el reconocimiento de potestad legislativa o la ampliación de competencias y recursos económicos, implican importantes diferencias respecto al régimen jurídico de la provincia.

Y es que según dijo la STC 32/1981, la entidad provincial resulta potenciada cuando una sola provincia se erige en Comunidad Autónoma, asumiendo un superior nivel de autonomía y confiando su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 CE. No siendo recomendable la subsistencia separada de la entidad provincial y de la propia Comunidad uniprovincial, el artículo 40 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, establece que las Comunidades Autónomas uniprovinciales asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones provinciales; precepto que reproduce en el ámbito autonómico el artículo 13 del Estatuto de Autonomía, y desarrolla, a nivel de legislación ordinaria, el artículo 7 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja.

A grandes rasgos, la Comunidad de La Rioja se define no solo por ese carácter uniprovincial, sino también por la reducida extensión de su territorio; por un reparto poblacional descompensado donde domina la capital de la Comunidad; y por la existencia de un elevado número de municipios de poca población y débil estructura organizativa y económica. Sobre un reducido territorio y para una población no muy elevada y desigualmente repartida, concurren sendas Administraciones, autonómica y local, a ejercer competencias no siempre perfectamente deslindadas. Una concurrencia que produce varios fenómenos: de un lado, y respecto a los grandes municipios, las hoy tan denostadas duplicidades; y, de otro, respecto a los pequeños, la

necesidad de asistirlos en su actividad, a la par que el fomento del asociacionismo municipal.

En general, existen duplicidades cuando las Administraciones autonómica y local llevan a cabo actividades similares en un mismo espacio territorial y poblacional, de manera legítima y sin extralimitación competencial. El carácter de Comunidad uniprovincial de La Rioja excluye, por definición, esa duplicidad con relación a una inexistente Administración provincial. También se descarta, por razones obvias, respecto a los pequeños municipios, incapaces en muchos casos de gestionar servicios básicos. Es sobre todo respecto a los grandes municipios donde se detecta ese fenómeno, singularmente, en el caso de La Rioja, la ciudad de Logroño (y en menor medida otros municipios grandes). Ello es explicable si se tiene en cuenta que la capital de la Comunidad concentra casi la mitad de la población regional y que su Administración municipal ostenta una capacidad de gestión y gasto que, no igualando la autonómica, si le hace contrapeso. La experiencia demuestra que cuando diverge el color político de ambos gobiernos se acentúa la tendencia a la duplicidad. Recae normalmente sobre actividades de relevancia social que las dos Administraciones juzgan atractivas para los ciudadanos. Una y otra actúan en un marco de concurrencia competitiva, donde no son infrecuentes los reproches de invasión competencial, sobre todo de parte municipal. Por el contrario, la idéntica filiación política de ambos gobiernos tiende a reducir la duplicidad por favorecer medidas consensuadas para su supresión.

Existe básica unanimidad en considerar las duplicidades antieeficientes y antieconómicas y en recomendar su eliminación, proponiéndose al efecto muy diferentes soluciones. Algunas se han ensayado ya en La Rioja. Así la simplificación unilateral mediante la coordinación de servicios y actividades por parte de la Administración autonómica se ejemplifica en disposiciones como la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja, y en el Decreto 46/2010, de 19 de agosto, que regula un procedimiento unificado de movilidad y de selección unificada de Policías Locales. La simplificación convencional, mediante acuerdo de las Administraciones implicadas, tiene una de sus más recientes manifestaciones en el denominado Plan de Eliminación de Duplicidades, concertado a fines de 2011 entre el Gobierno regional y el Ayuntamiento de Logroño, centrado áreas como educación, transporte, o salud y servicios sociales. Finalmente, una tercera solución prevista en el ordenamiento no ha sido puesta en práctica. Es la que debería verificarse mediante la transferencia o delegación de competencias de la Comunidad en las entidades locales en los términos fijados por la Ley

1/2003. Este proceso de transferencias, expresión del llamado Pacto Local, solo podría tener como claro destinatario el municipio de Logroño.

A mi juicio, y desde una perspectiva general, las medidas reseñadas y otras similares son irreprochables en cuanto son hábiles para la eliminar actuaciones duplicadas de parte de las Administraciones autonómica y local. Es cuestionable, sin embargo, su excesiva dependencia del escenario político de cada momento; su apariencia de medidas desconectadas de una estrategia más amplia orientada a otros municipios grandes, además de Logroño; y la posposición de algunas soluciones válidas oportunamente previstas en el ordenamiento.

Por otro lado, hablar de infra-municipalismo es, a la vez que un lugar común para caracterizar el mapa municipal riojano, una realidad incontestable de la que no se puede prescindir a la hora de diseñar el régimen de las entidades locales y el marco de su relación con la Comunidad Autónoma. La existencia de un importante número de municipios, (174) en su mayoría de reducido tamaño (131 no superan los 500 habitantes) y escasa capacidad económica y de gestión, confiere singularidad a ese mapa, obligando a la Administración autonómica a suplir determinados servicios, en defecto de los propios municipios.

Y es que, efectivamente, por esa debilidad municipal, la Administración autonómica debe desarrollar tareas de alcance local, directamente o por vía de ayuda o subvención. Asistencia que los artículos 26.3 y 36.1.b) de la Ley 7/1985 asignan a la Diputación Provincial y que aquí asume la Comunidad Autónoma por su carácter uniprovincial. Se extiende a ámbitos como el transporte (línea de transporte rural); saneamiento, pavimentación, alumbrado o recogida de residuos (Plan Regional de Obras y Servicios bianual, competencia autonómica como reminiscencia de las correspondientes a la Diputación Provincial); servicios administrativos (ayuda para costear secretarios municipales y personal administrativo; oficina de asistencia a pequeños municipios); vivienda (ayudas a la rehabilitación) etc. Al mismo tiempo, esa debilidad propicia el asociacionismo municipal traducido en agrupaciones para el sostenimiento en común de personal, y mancomunidades de fines generales o específicos (abastecimiento de aguas, turismo, servicios sociales, pastos y aprovechamientos forestales).

Aunque es una situación difícil de enderezar, algunas medidas puntuales, legislativas y de gobierno, se han orientado correctamente en la dirección de no agravar ese infra-municipalismo, bien frenando la creación de nuevos

entes (caso de Rincón de Olivedo), bien racionalizando términos municipales claramente disfuncionales (Ley 3/2010, de 10 de marzo, respecto al lugar de Somalo). Algunas soluciones más radicales previstas en la Ley 1/2003 también podrían aplicarse (vgr.: incorporación o fusión de municipios). Es evidente, por demás, que la endémica debilidad de gran parte de municipios riojanos exigiría la adopción de medidas que, aparte de clarificar las competencias municipales, procurasen la suficiencia económica y reforzaran su estructura organizativa, garantizando una adecuada prestación de servicios. Algo complicado de cuadrar en época de austeridad, que aun así, debería figurar entre los objetivos de una futura Ley de Financiación Local, anunciada en 2011 por el titular de la Consejería de Política Local.

Es indudable, sin embargo, que la reforma de la Administración Local que se atisba en el anteproyecto de Ley estatal de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, tendrá una importante repercusión, y seguramente trastocará cualesquier proyecto autonómico referido al régimen municipal. El carácter básico de esa normativa condicionará toda actuación autonómica. Y aunque desde ámbitos políticos se vaticina una mínima repercusión en los municipios riojanos, la profundidad y alcance previstos de la reforma hace esperar otra cosa.

Antonio Fanlo Loras

Este elemento, unido a las dimensiones territoriales, a la distribución de la población sobre el territorio de la Comunidad Autónoma y al número de municipios, (174) es de extraordinaria relevancia y ha condicionado en el pasado –y lo hará en el futuro– los modos de acción de las políticas públicas regionales. No puede ignorarse que casi el sesenta por ciento de la población de La Rioja reside en el municipio de Logroño, capital de la Comunidad Autónoma. Que el resto de la población se asienta, principalmente en la ribera del Ebro y que la ocupación del espacio en la sierra ibérica (Cameros Viejo y Nuevo) es prácticamente nula.

Así pues, ese es el entramado institucional existente. Resulta indiscutible, en el plano político e institucional, el liderazgo de Logroño-capital, que ha actuado como un contra-poder equilibrador, incluso en los momentos de sintonía política entre ambas esferas de poder, regional-municipal (ha sido paradigmático el asunto de la «Ecociudad», conflicto iniciado con un gobierno municipal del Partido Popular y mantenido y concluido con el gobierno de coalición socialista-regionalista). Por su posición y capacidad, Logroño ha sido beneficiaria de convenios específicos de financiación (capitalidad) y de

delegación de competencias en determinadas actividades o funciones administrativas territorializadas. Debe advertirse que, cuando puede quedar comprometido el equilibrio y solidaridad territorial, el municipio de Logroño ha quedado integrado –con buen criterio– en las redes institucionales creadas a este propósito. Es el caso del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, organismo de colaboración del Gobierno regional y los municipios, en el que la presencia del Ayuntamiento de Logroño contribuye al sostenimiento del sistema financiero necesario, garante de la solidaridad territorial.

Este ejemplo, referido a la gestión de dos competencias municipales –ciclo urbano del agua y residuos– de prestación en el territorio, constituyen un ejemplo modélico para superar las limitaciones derivadas de la planta local y la incapacidad estructural de la mayoría de los municipios riojanos, y refleja la plasmación de un sistema de solidaridad interterritorial sostenido por una fiscalidad a escala regional. Además de esta configuración institucional cooperativa, sus éxitos y buen hacer administrativo no hubieran sido los mismos sin el equipo humano que lo ha impulsado, pues las organizaciones, sean públicas o privadas, son lo que las personas que las encarnan y sirven en cada momento.

En el mismo sentido de reconocimiento de las realidades institucionales locales existentes, se ha mantenido una política de colaboración económica con los municipios cabecera de comarca (Convenios de cabeceras de comarca), por su papel vertebrador del territorio, pese a que la comarca, como entidad local, no tiene reconocimiento práctico. Fuera de la posibilidad legal de su institucionalización, que no se ha hecho realidad, quizá por el recelo de los propios municipios cabecera de comarca a perder protagonismo en el seno de las entidades comarcales que pudieran crearse.

Otra política que ha vertebrado la cooperación institucional entre las instituciones regionales y los municipios es el Plan Regional de Obras y Servicios, instrumento que plasma la cooperación regional en la prestación de los servicios municipales obligatorios. La atomización municipal y la escasa capacidad de los municipios riojanos hacen imprescindible esta cooperación financiera. Aunque se han objetivado los criterios para la inclusión de las diversas actuaciones y obras a realizar, debe señalarse que es posible avanzar en esa dirección para evitar la aparición de tuteladas administrativas encubiertas o de clientelismo político.

Asimismo, debe resaltarse la importancia de la cooperación financiera sectorial regional dirigida a las entidades municipales instrumentada me-

diante la técnica subvencional, configuración que genera ciertas disfunciones. Esto es, el conjunto de partidas sectoriales del presupuesto regional (transferencias de créditos) que se articulan mediante convenios específicos, suscritos con cada uno de los municipios afectados. Se trata de un mecanismo de financiación desligado de los fondos generales de cooperación municipal y que tiene importantes condicionantes por su configuración sectorial. En primer lugar, la temporalidad (limitada normalmente al ciclo presupuestario anual) que impide una planificación a largo plazo y que genera una notable carga administrativa de gestión, por la brevedad del plazo, tanto a la administración regional como a la municipal. En segundo lugar, la ausencia de un planteamiento territorial global, al basarse en iniciativas municipales que se acogen al ofrecimiento regional, y que pueden dejar desatendidos a aquellos territorios que carezcan de cuadros políticos o profesionales capacitados para presentar las correspondientes solicitudes. En tercer lugar, los ya aludidos peligros del clientelismo político, que requeriría de criterios objetivos para el reparto.

Finalmente, no puedo dejar de referirme a las consecuencias de la anunciada reforma de la Administración Local, de la que se viene hablando en los últimos meses sin que todavía se haya presentado por el Gobierno de la Nación ante las Cortes Generales el correspondiente Proyecto de Ley. Aunque parece desechada la vía de la supresión de municipios (por fusión o incorporación), la medida más significativa afecta a los pequeños municipios en el plano funcional. Todos los municipios de menos de 20.000 habitantes (todos menos Logroño y Calahorra) que no aseguren la prestación de los llamados servicios obligatorios mínimos (residuos, ciclo urbano del agua, etc.) a un coste estándar quedarán desapoderados de dichas competencias cuyo ejercicio corresponderá a las Diputaciones provinciales o a la Comunidad Autónoma en el caso de las uniprovinciales, como es La Rioja.

Al margen ahora del discutible concepto de «coste estándar» del servicio y de la metodología con la que parece se ha establecido, la aplicación de este criterio requiere estudios específicos para determinar el coste del servicio de cada uno de los 172 municipios de La Rioja, determinante, en su caso, del desapoderamiento competencial. Es evidente que la Comunidad Autónoma de La Rioja (como el resto de Diputaciones Provinciales de régimen común, carece de estructura organizativa adecuada para asumir esta encomienda competencial de la práctica totalidad de los municipios y, salvo que la cree *ad hoc*, no cabe otra posibilidad que externalizar la gestión y atribuir a terceros dicha gestión, mediante el correspondiente contrato de concesión de servicios. En ese caso, será determinante el protagonismo que asuman los

responsables políticos y titulares de los contratos de gestión que adjudiquen para velar por la correcta satisfacción del interés público de los ciudadanos residentes en los pequeños municipios.

Ignacio Granado Hijelmo

La uniprovincialidad de la CAR es, a mi juicio, no solo una característica, sino el principal activo de la misma, porque ha evitado una dimensión espacial excesiva, ha impedido un crecimiento anómalo de la Administración autonómica y ha propiciado dos importantes racionalidades en La Rioja: i) la minoración de la Administración periférica del Estado central; y ii) la supresión de la Diputación provincial (cfr. art. 13 y DT 1^a EAR'99). Todo ello hace que las frecuentes –y generalmente poco fundadas– críticas de duplicidad competencial que se hacen a las CCAA no tengan razón de ser cuando se dirigen a la CAR, la cual, prácticamente desde el EAR'82, ha plasmado la utopía de la Administración única, con muy pocas salvedades, al menos en lo que se refiere al reparto de materias competenciales con el Estado central.

Así pues, estimo que La Rioja, como ámbito de las competencias estatutarias, permite un tratamiento espacial de las mismas muy cercano (que puede descender incluso a detalles minúsculos) y especialmente adecuado para lograr una buena calidad de vida, al comportarse, no solo como campo de experimentación de técnicas que sería muy oneroso ensayar en espacios más dilatados, sino también como escenario apropiado para un correcto ejercicio de las competencias más ligadas al suelo (como las de ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, el medio ambiente,...) o que requieren un despliegue territorial de servicios y prestaciones (como la sanidad, la educación o los servicios sociales).

Por supuesto, la pequeñez conlleva también disfunciones varias, como el peligro de un control excesivo, la insuficiencia financiera o la dificultad de una estructuración racional de las redes de comunicaciones a larga distancia. De ahí que el papel propedéutico de las instituciones y, sobre todo, de los partidos políticos, las asociaciones empresariales y los sindicatos, manteniendo y potenciando políticas de consenso sea trascendental en la CAR.

En cuanto a las comarcas, en 1992 propuse, tras un análisis minucioso de la cuestión, una comarcalización integral del territorio riojano. Entonces estaba en vigor el EAR'82, cuyo art. 5 consideraba preceptiva la organización de CAR en municipios y comarcas; pero, sobre el terreno, el único «mapa» comarcal arraigado era el decimonónico de partidos judiciales, el cual era

desplazado, en ocasiones sin criterios racionales constatables, por distintos «mapas» elaborados por los órganos estatales y regionales responsables de prestar servicios sobre el territorio.

Debo aclarar que es más una propuesta de ordenación cartográfica que organizativa, pues no se trata tanto de implantar un nuevo nivel de Administración comarcal, intermedio entre el regional y el local, cuanto de sectorizar el territorio riojano en zonas, dotadas de coherencia geográfica, económica e histórica, que, presididas por un núcleo habitado apto para operar como nodo polarizador, permitan una más racional y coordinada prestación espacial de los servicios públicos tanto regionales como municipales. Por supuesto, el «mapa» comarcal debe, en mi opinión, ser único y a todos los efectos, por lo mismo que intenta superar la confusión de operar simultáneamente con «mapas» comarcales distintos para la prestación de cada servicio público, como sanidad, educación, deporte, servicios sociales, agricultura o justicia.

En el EAR'99 (cfr. su art. 5.2), la comarca es una entidad local de reconocimiento facultativo mediante ley del Parlamento riojano. Esta opción estatutaria ha ahorrado a la CAR el coste de implantación de un nuevo nivel de Administración comarcal, aunque a costa: i) de ubicar la prestación territorial de servicios en una pequeña pero significativa Administración periférica regional o en Mancomunidades y Agrupaciones de municipios para fines específicos; y ii) de marginar la idea de una única y racional ordenación comarcal del territorio a todos los efectos, pese a que el propio EAR'99, no solo atribuye a la CAR competencias (cfr. arts. 34.2 y 38.2) para decidir nuevos «mapas» comarcales (en concreto, nada menos que las demarcaciones judicial, registral y notarial), sino que, cuando en el art.39.2, se enfrenta de lleno con la decimonónica división de partidos judiciales (que, como he señalado antes es la que fácticamente sigue determinando la capitalidad y zonificación comarcal en La Rioja), insta, en una precisión que estimo generalizable a toda comarcalización, a tener en cuenta las «características geográficas, históricas y de población». La actual crisis económica ayuda a que este asunto siga pendiente.

Respecto al asociacionismo municipal se ha canalizado en La Rioja básicamente a través de dos vías: i) la jurídico-privada, que ha conducido a la constitución de una única Federación Riojana de Municipios; ii) la jurídico-pública que ha conducido a la institucionalización de Mancomunidades y Agrupaciones de municipios, así como de Consorcios mixtos con la CAR.

La FRM, una vez superadas las tensiones cismáticas que condujeron a la existencia de dos federaciones según el color político de sus componentes,

presta una relevante labor de cooperación e información y opera eficazmente como foro de participación local.

En cuanto a las Agrupaciones, voluntarias o forzosas, se han constituido varias para el mantenimiento en común de puestos de trabajo de Secretaría de los pequeños municipios agrupados. Se trata de una necesidad permanente, pero como depende de factores económicos y de recursos humanos, las Agrupaciones ofrecen una geografía variable que no puede servir de pauta, aunque sí de estímulo, para una comarcalización racional.

Capítulo aparte merecen las Mancomunidades. Algunas son venerables instituciones de un pasado que hay que conservar (como las de pastos, montes y leñas). Otras son sectoriales pues vinculan a los municipios que las integran en la prestación de concretos servicios de interés común (como aguas, servicios sociales o turismo), pero su carácter sectorial y voluntario las convierte también en modelos inestables, aunque prestan eficazmente los servicios correspondientes. Las que han fracasado son las Mancomunidades de fines generales, quizá por el temor a que constituyesen el embrión de una Administración comarcal.

Los Consorcios mixtos entre entidades locales y el Gobierno regional, como los de aguas y residuos o el de extinción de incendios y salvamento, han sido auspiciados por la CAR con un notable éxito en la prestación de los servicios encomendados.

Respecto a la instancia local propiamente dicha, el municipalismo riojano (centrado en la fuerza de la capital y de las cabeceras tradicionales de partido, así como en la tenaz permanencia de los pequeños municipios) es, a mi juicio, otra de las características territoriales de la CAR y el gran elemento equilibrador (por su fuerza descentralizadora) del poder autonómico regional (que, en las CCAA uniprovinciales, representa un polo más bien centralizador). Repárese, frente a las propuestas de eliminación de municipios, en que el art. 5.1 EAR'99 los considera elemento estructural necesario (no facultativo, como las comarcas) de la organización territorial de la CAR. Por eso, la CAR está enfrentada al doble reto de contrapesar la fuerza centrípeta del Gobierno autonómico con la centrífuga de los municipios.

En la CAR, el municipio de Logroño representa una singularidad innegable por su capitalidad estatutaria (art. 4 EAR'99) y el carácter metropolitano que representa como nodo central de La Rioja. Esa singularidad ha de ser contemplada por el legislador regional, especialmente en los correspondien-

tes instrumentos de planificación y ordenación del territorio. Cuestión distinta y que ha de ser analizada con rigor es si la singularidad logroñesa justifica la estructura administrativa propia del régimen de grandes ciudades al que está acogida.

Las localidades consideradas cabeceras de comarcas están llamadas a desempeñar la capitalidad del espacio en que predominan como nodos territoriales. Entiendo que un «mapa» comarcal adecuado que, entre otras cosas, determinara, con una claridad actualmente inexistente, cuáles son las cabeceras de cada una, potenciaría su capacidad estructuradora del territorio.

En mi criterio, los actuales municipios, mientras mantengan un suficiente núcleo de población estable, no deben desaparecer, aunque sean pequeños. La razón es que el poblamiento constituye una acción humana tan primaria y, en La Rioja, tan ancestral (¿hay que recordar que tenemos municipios de origen prerromano o repoblados a fuero en la Alta Edad Media?) que su coagulación en núcleos de población estables dota a la autonomía local de unas raíces tan profundas que no pueden ser ignoradas. Ahora bien, si la población deviene insuficiente, la opción histórica más adecuada es la conversión del municipio en entidad local menor, lo mismo que esta debe acceder a la municipalidad si reúne los requisitos que una racional legislación local exija para ello. De nuevo aquí la exigencia de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo resulta trascendente.

Lo que no parece de recibo es que cualquier núcleo habitado deba ser reconocido como entidad local o que todas las entidades locales tengan la misma estructura administrativa e igual patrimonio competencial. La doctrina de los círculos concéntricos puede ayudar a resolver también este problema y, en el plano organizativo, si no se quiere crear comarcas como entidades locales, queda la opción de las Mancomunidades voluntarias y sectoriales, sin privar de entidad propia a los pequeños municipios que las integren, aunque siempre en el marco de un «mapa» comarcal coherente, aligerando todo lo posible la estructura administrativa de los mismos y potenciando, a la vez, el apoyo a su labor por parte de las instancias autonómicas, sean centrales, periféricas o consorciales.

Finalmente y como resumen, la autonomía local debe ser objeto de profunda reflexión en la CAR, por un lado, para ser respetada por la legislación general y sectorial de la CAR y del Estado central (carácter doblemente bifronte del régimen local); y, por otro, para no ser esgrimida como argumento huero en defensa de competencias que no pueden ser adecuada y

racionalmente ejercitadas por las entidades locales. En el futuro, habrá que corregir la actual dispersión normativa del régimen local en el EAR (que se refiere al mismo en los arts. 5; 8.1.3; 9.8; 19.1.g y h; 27; 33 y 53 EAR'99), reconduciéndola a un capítulo del EAR específicamente destinado a la Administración local.

Si se me permite un juego de palabras con el proceso introducido en la LOTC por la LO 7/1999 y denominado conflicto en defensa de la autonomía local, estimo que, en la CAR, no es el conflicto, sino el consenso en defensa de la autonomía local, la vía que debe ser seguida para articular el ejercicio de las competencias autonómicas sobre el territorio, huyendo de la doble tendencia a menospreciar la gestión municipal y la coordinación autonómica. Ese consenso debe ser reflejado en la legislación sectorial de la CAR que, cuando afecte a los entes locales, debe ser objeto, no solo de consultas informales, sino también de otras institucionalizadas en órganos mixtos de asesoramiento y participación. También en este ámbito estimo que debe ser potenciado el papel del Consejo Consultivo para posibilitar un acceso directo y más amplio al mismo por parte de las entidades locales.

Amelia Pascual Medrano

De partida, el carácter uniprovincial de la CAR, su pequeña extensión, el marcado predominio de municipios de menos de 1000 habitantes y su alta concentración poblacional en la capital desactiva, creo que de forma diáfana, la necesidad de estructuras institucionales superpuestas entre el municipio y la CA. Ello, por lo demás, estaría en línea con la reforma estatutaria del 99 que, prudentemente, dejó al municipio como única demarcación territorial necesaria y, por supuesto, no excluye el desarrollo legal de fórmulas de cooperación y asociación municipal que optimicen el ejercicio de sus funciones.

Ello sentado, nuestra CA no es ninguna excepción en la consabida y general relegación de la autonomía local, solapada siempre entre el Estado y las CCAA. Y es también aquí una demanda frecuentemente formulada la de la necesidad de reforzar su garantía, para lo que la actual oleada de reformas estatutarias se entiende como una nueva ocasión para avanzar en ese clásico pendiente de la llamada «segunda gran descentralización».

A mi juicio, desde esa óptica, sí que parece recomendable una mayor atención estatutaria al régimen local, que creo debe comenzar por dotarle de una ubicación sistemático-formal en el Estatuto acorde con la autonomía que

ostenta, y a la que en absoluto induce su actual integración en el capítulo genéricamente dedicado a la Administración pública. De otra parte, entiendo que no sería superfluo que la reforma Estatutaria incluyese el reconocimiento y garantía expresa general de la autonomía municipal, en conexión con los principios reconocidos en la Carta Europea de Autonomía Local.

Por lo que se refiere, en cambio, a la determinación estatutaria de las competencias locales, a través de la concreción de su listado, creo que debe actuarse con extrema cautela. No cabe ignorar nuestra sujeción a la legislación básica estatal, la cual, por mas que resulte compatible (STC 31/2010, FJ 37) con el referido listado autonómico de competencias locales, condiciona sobremanera estas –aunque, desafortunadamente, no atiende a la diversidad local existente en el conjunto del Estado–, a la par que puede propiciar no pocos problemas en orden a su conjunta articulación en la práctica, cuya resolución no se ve precisamente favorecida por la rigidez estatutaria.

Pero es más, a mi juicio, el aludido peculiar perfil territorial que presenta la CAR aconseja también huir en esta esfera de soluciones meramente miméticas o de emulación con lo realizado en otras CCAA. Situados así, por ejemplo, en la órbita del principio o criterio de subsidiariedad, no parece difícil observar cómo en La Rioja la distancia del ciudadano con el ente local y el autonómico se halla mucho más desdibujada que en otras autonomías. En suma, creo que es el legislador autonómico riojano el que, en el marco de los principios que, como decíamos, sí debieran quedar establecidos en el Estatuto, puede ir adaptando mejor una realidad cambiante, en la que, además, debe tenerse muy en cuenta que, excepción hecha de los municipios de mayor población y, singularmente, de la capital, el resto de nuestra estructura municipal difícilmente puede desligarse del paraguas de la Administración autonómica, sin que por lo demás, en estos años, ello haya dado lugar a especiales conflictos.

Pedro Samaniego Riaño

La aproximación a la situación actual del régimen local en la CAR, como en el resto del país, se enfrenta a una cuestión de partida insorteable, cual es el debate que provoca el Anteproyecto de Ley estatal de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El éxito o fracaso de este proyecto normativo en su redacción actual –versión de 18 de febrero de 2013–, como la aprobación final de un texto distinto, condena a la obsolescencia toda la reflexión que no lo haya tenido en cuenta. El Anteproyecto de Ley acompaña, en materia de régimen local, al conjunto de medidas adop-

tadas en 2012 tendentes a la contención del gasto público, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas. Los retoques que este Anteproyecto hace de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (en adelante LBRL), tienden a liberar a los Municipios de carga financiera mediante la correspondiente limitación de sus responsabilidades competenciales.

El Anteproyecto opera una especie de «blindaje competencial inverso», pues tras sofocar la fuerza expansiva del concepto «necesidades y aspiraciones» de la comunidad vecinal del punto 1 del artículo 25 de la LBRL –y derogar el actual artículo 28 relativo a las actividades municipales complementarias de las propias de otras Administraciones públicas (en especial, educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente)– opera una redefinición de las competencias del Municipio en el punto 2 del precepto que, si bien implica una mejora técnica, expulsa del ámbito competencial municipal básico materias generales tales como los servicios sociales, la participación en la atención primaria sanitaria o la tradicional colaboración municipal en el ámbito educativo. Se desgajarían, por tanto, del ámbito competencial propio municipal su participación en las tres políticas esenciales del Estado del bienestar: educación, sanidad y servicios sociales. Además, el Anteproyecto otorga carta de naturaleza en el derecho positivo al concepto de «competencia impropia» para limitar su ejercicio a que no se ponga en riesgo financiero el resto de competencias propias o delegadas, a que no se preste la misma por otra Administración, a que esté controlada su puesta en marcha por el Interventor en atención a su sostenibilidad financiera y, quizás lo más relevante, a la necesidad de que se emita un informe previo de la Comunidad Autónoma en el que se descarte la existencia de duplicidades. No queda del todo claro en el Anteproyecto qué ocurre con la financiación que en la actualidad soporta el ejercicio de estas competencias que salen de la esfera municipal (construcción de colegios y su mantenimiento, apoyo a los consultorios de salud, mantenimiento y gestión de residencias de mayores o guarderías, etc.) aunque parece que irá destinada a la reducción del déficit presupuestario local o de la deuda municipal.

Esta cura de adelgazamiento de la administración municipal es paralela en el Anteproyecto al fortalecimiento de la Provincia y de su órgano de gobierno –la Diputación–, aunque no existe una correspondencia entre lo que «pierde» el Municipio y lo que «gana» la Provincia. En efecto, la citada redefinición del ámbito competencial municipal agranda la esfera de responsabilidad de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que se quedarían solas –y puede que muy a su pesar– en ámbitos de gestión de

políticas públicas de carácter social en las que actualmente o bien reciben un importante apoyo de la Administración municipal o simplemente compiten con ella.

El papel que el Anteproyecto atribuye a la Provincia es distinto. Esta Institución no gana competencias materiales nuevas sino que deviene en una suerte de «aseguramiento» de los servicios de prestación obligatoria de los Municipios cuando estos no sean capaces de gestionarlos por debajo de un «coste estándar». El «coste estándar», que se regula en la reforma del artículo 26 de la LBRL (artículo primero. Uno. Seis del Anteproyecto), se determina por Real Decreto y funciona como un dispositivo automático de atribución de la competencia para la prestación común y obligatoria de los servicios en los Municipios de menos de 20.000 habitantes: si el Municipio no consigue prestar el servicio por debajo del «coste estándar» la competencia para la prestación del mismo pasa a la Diputación provincial por un período de cinco años. El Anteproyecto regula detalles relativos al traspaso obligatorio de medios, a la entrega voluntaria de la prestación de servicios y a la renovación o no del traspaso de la competencia que plantean muchos problemas técnicos pero que no es tema de esta reflexión. Si es interesante destacar, en cambio, la desconfianza que se advierte en el Anteproyecto respecto de las mancomunidades de Municipios, pues se impide su constitución para la prestación de un servicio cuando este lo haya perdido el Municipio en aplicación del dispositivo del «coste estándar».

En otro orden de cuestiones, además de la prevención contra las mancomunidades para que no se conviertan en un mecanismo de defensa de los Municipios frente a la Diputación provincial, el Anteproyecto refuerza los controles de la Administración de la Comunidad Autónoma frente a las iniciativas municipales (ejercicio de competencias impropias, incorporación al servicio común provincial, etc.) y limita la capacidad de la Administración local en general para crear instrumentos tales como consorcios, sociedades públicas y organismos autónomos.

En resumen, el Anteproyecto de Ley nos aporta un posible nuevo marco de referencia para la administración local en España que modifica en profundidad los fundamentos y los objetivos del denominado «pacto local» en sus perfiles anteriores a la crisis económica actual y cuyo desenvolvimiento en un futuro próximo no es fácilmente predecible.

Las previsiones del Anteproyecto, de convertirse finalmente en ley en su redacción actual, tienen una trascendencia especialmente importante en

La Rioja. Así, en nuestra Comunidad solamente los Municipios de Logroño y Calahorra estarían a salvo –por contar con más de 20.000 habitantes– del impacto competencial del citado «coste estándar» en la prestación de los servicios municipales obligatorios. El resto de los 172 municipios, así como las mancomunidades, estarán sometidos a la evaluación del coste de la prestación de sus servicios obligatorios y al contraste del mismo con el estándar que en cada caso se establezca.

Este posible horizonte debe ser acicate para resolver en nuestra Comunidad, y preferiblemente en sede estatutaria, una organización territorial que no atente contra el sentimiento «municipalista» –que de momento parece vigente en el sentir ciudadano–; que permita la implantación territorial eficiente de las políticas públicas; que garantice la participación política en condiciones de igualdad de todos los municipios en la formación de la voluntad de la Comunidad Autónoma; que establezca mecanismos eficaces de defensa de sus intereses frente a instancias superiores; y, principalmente que establezca las bases para un desarrollo equilibrado y solidario de todo el territorio.

El estado de la cuestión lo define la exposición de motivos de la Ley 1/2003, 3 marzo, de la administración local de La Rioja (en adelante Ley 1/2003) en estos términos: «El municipio es la única entidad local necesaria, puesto que la comarca, tras la reforma estatutaria de 1999, ha perdido el carácter necesario reconocido en la redacción originaria de 1982. Su creación es, ahora, de acuerdo con el art. 5, apartados 2 y 27 del Estatuto, una mera posibilidad libremente acordada por el Parlamento, decisión basada, en su caso, en estrictas razones de política territorial.» La Ley 1/2003 renunció a poner en marcha el proceso de creación de las comarcas dado que no se percibían, en aquel momento, como una necesidad imperiosa, a la vez que incorporaba en su artículo 70 una suerte de reserva de ley –más propia del Estatuto de autonomía– para la creación de las mismas. En su lugar la Ley citada apostó por un proceso paulatino de «comarcalización», con la constitución previa mediante ley –otra vez una reserva de ley contenida en la ley– de «demarcaciones territoriales» (artículo 65 de la Ley 1/2003), como punto de encuentro entre la necesaria racionalización de la prestación de servicios administrativos en el territorio y la espontaneidad asociativa municipal con la constitución de mancomunidades de municipios. Pero el camino, en estos diez años, no se ha iniciado.

La política territorial riojana no ha desarrollado las posibilidades legales de constitución de «demarcaciones territoriales», «mancomunidades de

interés comunitario» o comarcas. Un de las posibles razones la podemos encontrar indiciariamente en el artículo 35 de la propia Ley 1/2003 que, a propósito de ciertos municipios, menciona aquellos que sean «cabeceras comarcales». No parece referirse este concepto de «cabeceras comarcales» a las capitales de las comarcas, reguladas en el apartado 3 del artículo 69, sino a los municipios que consuetudinariamente se han denominado en La Rioja «cabeceras de comarca» y con los que el Gobierno de La Rioja mantiene convenios específicos de financiación incondicionada en atención a esta consideración: Alfaro, Arnedo, Calahorra, Cervera de Río Alhama, Haro, Nájera, Santo Domingo de La Calzada y Torrecilla en Cameros. De ellos, solo el Municipio de Calahorra dispone de más de 20.000 habitantes, por lo que de prosperar el Anteproyecto de Ley citado las otras siete «cabeceras comarcales» deberán enfrentarse, como los municipios más pequeños, a la evaluación del coste en la prestación de sus servicios públicos obligatorios y la comparación del mismo con el «coste estándar». Y en esta tesitura quizás quede en entredicho el trato específico que reciben estos Municipios, principalmente en materia financiera, lo que les permite en la práctica evitar su pertenencia voluntaria a las mancomunidades de municipios que ya se han constituido. La comarca es una estructura intermedia entre el Municipio y la Comunidad Autónoma que, de existir, cuestionaría la relevancia política de los órganos de gobierno de los actuales municipios «cabeceras de comarca» y limitaría también la actual potestad discrecional del Gobierno en el diseño de las líneas de subvenciones a los municipios riojanos.

Quizás sea el problema de las «cabeceras de comarca» el nudo político que haya que desatar en el pacto de reforma del Estatuto de Autonomía o posiblemente antes si las bases estatales de régimen local cambian en el sentido apuntado por el Anteproyecto de Ley. Y es que, como ya ha sido advertido por la doctrina, la libre creatividad de mancomunidades por los municipios agota muy tempranamente su eficacia para convertirse en una grave disfuncionalidad y en un obstáculo para la eficiencia y la sostenibilidad de las políticas públicas. Al respecto, en nuestra Comunidad la ausencia de desarrollo normativo de las «demarcaciones territoriales» no ha permitido un desarrollo ordenado de las mancomunidades de municipios creadas hasta la fecha.

Al hilo de las indefiniciones que se han apuntado, hay que advertir la necesidad de incorporar al EAR las instituciones de cooperación y participación local, fortaleciendo su representatividad –sobre la base de un modelo territorial que, como se dijo, todavía no tenemos–, su funciones de cooperación y, especialmente, las de participación política en la formación de la

voluntad normativa y ejecutiva de la Comunidad Autónoma en los aspectos de interés local. El Consejo Riojano de Cooperación Local, el Consejo Riojano de Pequeños Municipios –creado por un reglamento «autónomo» en 2006–, el Municipio de Logroño –con regulación propia en la Ley 1/2004, de 16 de febrero– y los Convenios interadministrativos que reglan la especial relación gubernamental con los ocho Municipios «cabeceras de comarca» conforman un modelo riojano de participación local de naturaleza «infraestatutaria» y carente de sistematicidad.

Junto al fortalecimiento de la cooperación local es aconsejable, como ya se ha previsto en otros Estatutos de Autonomía, el reconocimiento de la iniciativa legislativa a las entidades locales riojanas en la forma y con las limitaciones que se estimen más convenientes, y la posibilidad de realizar consultas populares en el ámbito local. Además, se hace necesario establecer mecanismos estatutarios de protección de los intereses locales frente a la intervención de otros poderes de la Comunidad Autónoma, especialmente en materia de gasto; así como posibilitar la participación de la Administración local en la formación de las decisiones de la Administración general en materias de su interés y, especialmente, la participación de los Municipios afectados en la definición de la política de vecindad con la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad del País Vasco.

La asunción por la CAR de todas las competencias de la extinta Diputación provincial ha representado una enorme mejora en la gestión de los intereses «provinciales», pues la nueva administración pública autonómica ha desarrollado una potencia impensable en la vieja Diputación. Pero llegados a este momento de crisis generalizada de las Administraciones públicas y especialmente de las haciendas locales, la citada potencia de gestión de la Administración autonómica puede enervar, en favor de la urgencia del momento político, cualquier otra solución que pase por la constitución de entes locales intermedios e impedir, otra vez, la estructuración política de nuestro territorio.

- 4. El ingreso de España en la UE, previsto y deseado, provocó sin embargo un problema imprevisto. Se trata de la integración de las CCAA en los procesos ascendente, formación de la voluntad de la UE, y descendente, aplicación y cumplimiento autonómicos de la legislación comunitaria. Se solicita una consideración de esta problemática en el marco de nuestro Estatuto vigente.**

Juan Manuel Criado Gámez

El Estatuto de Autonomía de La Rioja no incluye referencia alguna a la Unión Europea y apenas si contiene alguna disposición aislada que pueda ser incardinada remotamente en el ámbito de la proyección o acción exterior. Las únicas previsiones al respecto se hallan ubicadas en el capítulo VI del título I, comprensivo de un solo artículo, el 14. Ello con deficiente sistemática, pues esas normas se agrupan bajo la rúbrica «*De los convenios con otras Comunidades Autónomas*», mezcladas con las disposiciones que atañen a los convenios interautonómicos.

La naturaleza e importancia de las actividades de las instituciones comunitarias, su incidencia sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, y su repercusión en sus esferas normativa y organizativa, hace inexplicable que, aun hoy, la Unión Europea siga siendo para nuestro Estatuto una realidad inexistente. Es verdad que al tiempo de su aprobación todavía no se había producido el ingreso de España en las instituciones comunitarias y que cualquier mención al respecto hubiera resultado inapropiada. Sin embargo, también lo es que con posterioridad a la integración, el Estatuto se ha reformado en dos ocasiones –1994 y 1999– y aun así las instituciones europeas siguen siendo ignoradas. Se trata de una suerte de amnesia comunitaria que el Estatuto riojano, y los demás de primera generación, compartían con la CE que hasta la reforma de su artículo 135 desconocía que el Estado español está inmerso en un proceso de integración política en la Unión Europea de intensidad comparable a los fenómenos de federación. Por eso, de la misma manera que se ha defendido la necesidad de *europeizar* la CE, debe abogarse por una *europeización* del Estatuto de Autonomía.

No obstante, se ha dicho que al ser la Unión Europea una unión de Estados y no de entidades subestatales, y no estar definido en nuestro ordenamiento constitucional un marco unitario de participación de estas en las decisiones de aquella, puede resultar en cierta medida irrelevante, que los Estatutos de Autonomía traten de definir desde posiciones unilaterales el marco de participación de las Comunidades en la Unión. Otras opiniones,

por el contrario, no lo consideran tan inadecuado y no objetan que los Estatutos se puedan ocupar, con mayor o menor extensión, de esta materia. No es posible ignorar, en cualquier caso, que los Estatutos de Autonomía empezaron a establecer su regulación normativa diferenciada a partir de 2006 y que el Tribunal Constitucional la ha avalado en STC 31/2010 al resolver las impugnaciones planteadas al Estatuto catalán. No es, por tanto, un proceder incorrecto, al menos en el criterio de la doctrina constitucional.

A día de hoy, el Estatuto de La Rioja nada dice, –y quizá debiera decir algo–, de la intervención de la Comunidad Autónoma en la formación del Derecho comunitario, ni sobre su participación en la ejecución del mismo. Tampoco contempla otros aspectos de la relación con la Unión Europea como puede ser la participación en instituciones u organismos europeos, las relaciones con otras regiones de la Unión, o la gestión de fondos europeos. Participación en ese ámbito que supone una actuación muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, reservadas en exclusiva al Estado, *ex* artículo 149.1.3º CE. Con el proceso de integración europea ha surgido un orden jurídico, el comunitario, que para los Estados componentes de la Unión puede considerarse, a ciertos efectos, como el interno. Por eso, los Estatutos reformados, –debidamente *europizados*–, han distinguido entre la actividad autonómica en asuntos europeos y la acción exterior en sentido más amplio, introduciendo las que se han dado en llamar *clausulas europeas*.

Pues bien, al hilo de esas cláusulas, y de cara a una eventual reforma del Estatuto de Autonomía, creo que cabría considerar lo siguiente:

- a. La participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de formación del Derecho comunitario exige un diálogo entre el Estado y las Comunidades para formar la posición nacional, que puede ser bilateral, entre el Estado y una Comunidad, o multilateral, con participación de todas ellas.

El diálogo bilateral entre el Estado y una Comunidad Autónoma, que ha sido una práctica ocasional a propósito de propuestas concretas, puede ser útil en situaciones particulares que afecten a una determinada región. Sin perjuicio de la participación en el marco de procedimientos multilaterales, no es posible negar que los Estatutos contemplen una relación bilateral con el Estado para tratar aquellas cuestiones específicas de cada Comunidad o para dar cauce a un singular interés de participación en aquellos asuntos europeos que le atañan de forma especial. El inciso inicial del artículo 186.2 del nuevo

Estatuto catalán consagra esa posibilidad de diálogo bilateral (también el andaluz, artículo 231.2; o el balear, artículo 110) y la STC 31/2010 no opone reproche alguno.

Siendo ello así, no parece en absoluto inconveniente para La Rioja que la reforma del Estatuto de Autonomía incorpore una declaración de ese tenor que prevea un mecanismo de relación bilateral con el Estado en materias de importancia esencial para la Comunidad. Sectores de valor estratégico para La Rioja, en los que la intervención de las instituciones comunitarias se hace omnipresente, (singularmente, la viña y el vino), exigen que la Comunidad Autónoma tenga una participación más intensa, y hasta determinante, en la formación de la posición del Estado. Ello, lógicamente, sin excluir una participación a través de procedimientos multilaterales en asuntos menos decisivos.

- b. La fase descendente de aplicación del Derecho comunitario, que abarca el desarrollo legislativo y reglamentario de las normas comunitarias no directamente aplicables, exige la participación de las Comunidades Autónomas en la medida en que afecte a sus propias competencias.

A nivel estatutario se ha de recoger, básicamente, la doctrina general establecida por el Tribunal Constitucional, reconociendo competencias de desarrollo, aplicación y ejecución del Derecho comunitario a la instancia que internamente ostente la competencia sobre la materia en cuestión. El Estatuto riojano habría de establecer, por consiguiente, una regla general que reconozca a la Comunidad competencia para desarrollar, aplicar y ejecutar el Derecho comunitario europeo en su propio ámbito competencial, o, si se quiere, que incluya dentro de su competencia, como un contenido más, la facultad de desarrollo y ejecución, según corresponda, de las normas comunitarias. Algo que, de hecho, sin el debido reflejo estatutario, realiza la Comunidad desde 1986 mediante la transposición de las normas de Derecho comunitario derivado en materias de su competencia.

Amén de lo anterior, algún Estatuto de segunda generación, como el catalán, ha establecido otras reglas complementarias que contemplan situaciones de concurrencia de títulos materiales o actuaciones que exceden el territorio de la Comunidad Autónoma (artículo 189). Con respecto a lo primero, no deja de ser interesante la previsión relativa a la posibilidad de que en «en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado,

la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas», (artículo 189.3). Sobre ello la STC 31/2010 no ha encontrado tacha de inconstitucionalidad pues, según el Alto Tribunal, no existen razones para impedir que la Comunidad ejecute el Derecho europeo en el ámbito de sus competencias, pudiendo adoptar legislación de desarrollo a partir de legislación europea que esté sustituyendo a la normativa básica estatal. Ello sin afectar a la competencia básica del Estado que no queda desplazada ni eliminada por la normativa europea, teniendo la puerta abierta para dictar, cuando lo crea conveniente, las normas básicas.

Además de la mencionada doctrina general, una previsión expresa en ese mismo sentido no estaría de más en un futuro Estatuto riojano reformado, desligando el posible desarrollo autonómico del Derecho comunitario de la previa iniciativa estatal en adaptar la legislación básica.

A lo dicho cabría añadir la consideración de dos aspectos específicos referidos a las relaciones con la Unión Europea.

- c. El protagonismo que ha tenido la Comunidad de La Rioja ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a lo largo de los años pasados podría sugerir, quizá, la conveniencia de incorporar al Estatuto una disposición relativa a esa materia aprovechando su futura reforma. Sin embargo, aunque algunos Estatutos de nuevo cuño contemplan dicha intervención, resulta algo dudosa la utilidad de dichas cláusulas estatutarias.

La legitimación para intervenir ante el Tribunal comunitario se rige por la normativa procesal comunitaria que al respecto reconoce una posición privilegiada a Estados miembros y a Instituciones comunitarias, aunque no así a los entes subestatales, locales o regionales, cuya posición se asimila a los particulares, personas físicas o jurídicas. Si bien en algún momento la jurisprudencia comunitaria pareció mostrarse más flexible, en ningún caso dichos entes han alcanzado una equiparación con la posición de los Estados o Instituciones.

Aun así los Estatutos reformados han incluido normas relativas a la intervención de las Comunidades ante el Tribunal de Justicia de La Unión Europea. Esencialmente se ha previsto el acceso al Tribunal en los términos previstos en la normativa europea, así como la posi-

bilidad de instar del Gobierno del Estado o de las instituciones comunitarias legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal en defensa de los intereses y competencias autonómicas, imponiendo al Gobierno el deber de motivar su negativa si decidiera no hacerlo. Así se determina, de forma más o menos coincidente, v.gr., en los Estatutos catalán (artículo 191), aragonés (artículo 95) o castellano-leonés (artículo 65).

Sin embargo, aunque la STC 31/2010 no puso objeción a ese tipo de declaraciones, tampoco es factible reconocerles demasiada utilidad. En general, estamos ante remisiones a la normativa comunitaria que nunca podrán modificar, ni siquiera matizar, la posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de la Unión. Además, lo relativo al ejercicio de acciones a instancias de la respectiva Comunidad es una mera reiteración de algo ya existente, en concreto de lo previsto en el Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el TJCE de 11 de diciembre de 1997, adoptado en el seno de la CARCE, referido básicamente a los recursos de anulación, por omisión y por incumplimiento, y a la cuestión prejudicial.

No obstante, aun tratándose de declaraciones algo superfluas, podrán ser útiles en la medida que apunten la obligación del Gobierno central de explicar el posicionamiento del Estado en controversias surgidas ante el Tribunal que afecten particularmente a una Comunidad Autónoma, más aun cuando, -como ocurrió en épocas recientes-, entren en conflicto intereses contrapuestos de distintas Comunidades españolas (desde luego, el estricto cumplimiento de esa obligación hubiera permitido conocer las exactas razones que impulsaron al Gobierno de la Nación a alinearse con las tesis vascas en la defensa de normas forales fiscales). También serán útiles en cuanto impulsen eficazmente el mecanismo interno de coordinación de posiciones y defensas jurídicas comunes ante el Tribunal comunitario.

- d. Finalmente, asumiendo la distinción entre relaciones internacionales, actividad autonómica con proyección exterior y participación en asuntos europeos, los nuevos Estatutos han dado especial relevancia a las relaciones con otras regiones europeas, subrayando especialmente el objetivo de promover la cooperación con aquellas que compartan intereses sociales, culturales, etc. Así se contempla, por ejemplo, en los artículos 66 del castellano-leonés y 197 del catalán.

En ese aspecto tampoco sería inconveniente que el Estatuto de Autonomía siguiera la estela de los Estatutos reformados, incorporando una disposición parecida que permita el establecimiento de dichas relaciones y ampare la suscripción de convenios y fórmulas de colaboración con regiones que compartan con La Rioja intereses afines. Se trata de sancionar estatutariamente una actividad de proyección exterior de conexión con entidades públicas exteriores al Estado, cuyo ejercicio está permitido en tanto no afecte a materias de competencia exclusivamente estatal como la celebración de tratados, representación exterior, creación de obligaciones internacionales y responsabilidad internacional del Estado.

Antonio Fanlo Loras

Por obvias razones temporales, no existen en nuestro Estatuto de Autonomía (originario y en la reforma de 1999) referencias a los problemas derivados de la integración de España en la Unión Europea y, en consecuencia, a la participación de La Rioja en los mecanismos de integración de la voluntad estatal o europea. La cuestión es de extraordinaria relevancia si se tiene en cuenta que la práctica totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas forman parte del contenido de las políticas de la Unión Europea. La estructura compuesta de nuestro Estado hacía aconsejable, siguiendo la experiencia de otros Estados compuestos (caso de Alemania) que se institucionalizaran mecanismos para la integración de las Comunidades Autónomas en los procesos ascendente (formación de la voluntad de la Unión Europea) y descendente (aplicación y cumplimiento autonómicos de la legislación comunitaria).

Con este objetivo se aprobó Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, órgano de cooperación, de composición horizontal, y que tiene como finalidad esencial garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del derecho comunitario, así como ofrecer a las Comunidades Autónomas un foro en el que el Estado pueda informar y oír las opiniones autonómicas sobre los grandes temas del proceso de construcción europea, que por su naturaleza institucional no pueden ser abordados en las Conferencias Sectoriales específicas. Su breve Exposición de Motivos es bien expresiva de esta finalidad. Como consecuencia del Tratado de Lisboa, la Conferencia cambió –en 2010– su denominación que ha pasado a ser la de Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea

(CARUE). No procede en este momento referir el marco institucional interno y los avances conseguidos en los últimos años para hacer efectiva la presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea (incluida la directa participación autonómica ante el Consejo de Ministros de la Unión y sus Grupos de Trabajo).

Cuestión distinta es si es necesario, a la vista de este marco institucional general, que se regule de manera minuciosa en el futuro Estatuto de Autonomía, la participación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en este mecanismo. Entiendo que bastaría un simple precepto que contemplase la participación de La Rioja en dicho marco, suficientemente claro y consolidado.

Ignacio Granado Hijelmo

El ingreso de España en la UE es un acontecimiento histórico-jurídico de primera magnitud que, al coincidir con el proceso autonómico y el debate sobre la autonomía local, todo ello en un marco de creciente globalización, ha exigido a los juristas de nuestra generación el titánico y simultáneo esfuerzo de construir y articular el Derecho en los niveles global, comunitario europeo, autonómico español y local.

Como ha señalado el TC reiteradamente, el proceso de integración europea no debe servir como disculpa para que el Estado central trate de recuperar competencias transferidas a las CCAA, ni para que estas renuncien a ejercerlas. Por el contrario, la adhesión de España a la UE no altera la distribución interna de competencias, determinada, en nuestro caso fundamentalmente por el EAR'99, pero es claro que exige una participación de la CAR en la fase ascendente o de elaboración y descendente o de aplicación del Derecho comunitario europeo.

En la fase ascendente, la participación de la CAR en instituciones europeas se ha visibilizado mediante contactos, más o menos formalizados, con el Estado central (así la multilateral Conferencia de Asuntos relacionados con la UE –CARUE– creada por la Ley 2/97) para hacer llegar los intereses riojanos a la Comisión y el Consejo de la UE, habiendo llegado la CAR a participar ocasionalmente en el Comité de las Regiones y a abrir (como permite la STC 31/10) una oficina permanente en Bruselas, actualmente integrada en la misión diplomática española ante la UE. Se trata, pues, de contactos consultivos e informativos, pero sin una formalización clara de la participación riojana en la elaboración de la normativa comunitaria europea, como sería

deseable, quizá mediante una presencia estable de la CAR en el Comité de representantes permanentes (COREPER) y mediante dictámenes (preceptivos y preventivos) del Consejo Consultivo sobre los proyectos que puedan afectar a competencias de la CAR.

La fase descendente es visible en la múltiple legislación de la CAR inducida por una necesaria transposición del Derecho comunitario europeo en materias sectoriales de competencia autonómica. Una primera disfunción estriba en que transponer implica un contacto directo con la fuente comunitaria, mientras que la transposición autonómica suele ser de segundo grado, es decir, posterior a una efectuada previamente por el Estado central, la cual opera como modelo o incluso condicionante formal (desde la traducción, hasta la técnica normativa) y material (pues, si la transposición autonómica es mediante reglamento y la estatal tiene rango de ley, esta sirve a aquella de cobertura). Además, como ha señalado la STC 31/10, aunque el Derecho comunitario-europeo no es parámetro de constitucionalidad, su efecto directo puede determinar el desplazamiento de la legislación estatal básica y, como derivación, que la normativa autonómica de transposición pueda, a su vez, ser desplazada, si el Estado dicta luego nuevas bases ajustadas al Derecho europeo.

Un caso paradigmático, por su especial complejidad, ha sido la transposición de la Directiva 2006/123/CE (del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, más conocida como Directiva *Bolkestein* por su promotor, o de Servicios, por ser su finalidad la liberalización de los mismos), la cual, primeramente, fue transpuesta por el Estado central en dos fases: i) primero, en el plano general y abstracto de lo básico, mediante la Ley 17/2009, denominada «Ley paraguas», por recoger los principios y criterios generales de la Directiva; y ii) luego, en el plano de lo concreto, mediante la Ley 25/2009, llamada «Ley ómnibus», por adaptar a la Directiva los distintos sectores, modificando o derogando múltiples normas estatales, lo cual ha sido completado en cada sector por las correspondientes normas reglamentarias estatales. Después, las distintas CCAA (como hizo la CAR mediante el Decreto 25/2010) han transpuesto la Directiva en sus respectivos ámbitos competenciales con parecidas técnicas, dando lugar a múltiples disposiciones de distinto rango. En suma, la transposición y, en general, la aplicación del Derecho comunitario europeo por la CAR en su ámbito espacial y competencial es cuestión jurídica tan delicada que debe ser contemplada en el EAR, sin preterir la intervención del Consejo Consultivo en la fase descendente.

Otra cuestión relativa al Derecho comunitario europeo es la intervención de la CAR ante el Tribunal de Justicia de la UE. Como es sabido, la CAR ha reñido en el TJUE la que podemos denominar fase europea del famoso y multiforme pleito de las vacaciones fiscales vascas (mantengo convencionalmente esta popular denominación como género para referirme, no solo al asunto inicial que le dio nombre, sino también a una larga serie de conflictos y procesos que la CAR ha planteado, y aun mantiene, ante diversas instancias jurisdiccionales, como el TJUE, el TC y la jurisdicción contencioso-administrativa, dirigidos todos ellos contra normas forales tributarias vascas y navarras, así como contra las normas estatales que han tratado de blindar la impugnación de aquéllas).

Este ruidoso asunto ha demostrado el depresivo estatuto procesal que la legislación comunitaria ofrece a las CCAA, así como la escasa eficacia de la legitimación activa del Estado central cuando el conflicto enfrenta a diversas CCAA entre sí. La Abogacía del Estado ante el TJUE ha quedado sujeta en este pleito a una situación perpleja ya que, por un lado, la CAR deseaba que el TJUE declarara contrarias al Derecho comunitario (art. 108 TFUE, antiguo art. 88 TCE, regulador de las ayudas de Estado) las normas forales fiscales vascas reputadas abusivas; y, por otro, las instituciones vascas defendían la legalidad de las mismas y presionaban a la Abogacía del Estado para defender la foralidad tributaria como peculiaridad constitucional del Estado español según la DA 1ª CE.

La perplejidad procesal del caso estriba: i) por una parte, en que la UE (que ha estructurado sus procedimientos procesales sobre la base del proceso contencioso-administrativo francés, siendo Francia modelo del Estado centralista) no ha resuelto bien la problemática procesal que presentan sus Estados miembros cuando éstos, como sucede en el caso de España, son de estructura constitucional compuesta y precisan una legitimación activa tanto del Estado central, como de sus regiones autónomas; y ii) por otra, en que la Abogacía del Estado está institucionalmente diseñada en nuestro Derecho interno para la defensa jurídica del Estado central o, a lo sumo, de las instituciones constitucionales comunes que se integran en el Estado en sentido global, pero no sabe literalmente qué hacer cuando, como sucede ante el TJUE, ha de asumir (en la postulación que le corresponde como representante procesal de un Estado miembro de estructura constitucional compuesta), la defensa simultánea del Estado central y global, y, además, la de intereses contrapuestos de unas CCAA «que también son Estado», lo que no significa que sean Estado central, sino partes integrantes del Estado global que, al ser «autonómico», es un Estado compuesto.

Estas disfunciones son muy perjudiciales para los intereses de la CAR y deben ser corregidas. En el terreno práctico, esto implica que, a mi juicio, la negociación del Convenio navarro, del Concierto vasco, de los respectivos cupos y, por supuesto, de la terminación convencional de los eventuales conflictos tributarios, económicos o financieros que surjan (entre el Estado central y una CA no foral o de esta con CCAA o territorios forales), debe hacerse, precisa y únicamente, en un foro multilateral donde todos participen, como es el actual Consejo de política fiscal y financiera de las CCAA, auspiciado por la LOFCA.

La STC 31/10 ha reconducido hacia los foros multilaterales las pretensiones autonómicas de instaurar marcos de negociación exclusivamente bilaterales con el Estado central, reduciéndolos a contactos preparatorios o complementarios de los acuerdos adoptados en foros multilaterales. Y lo mismo debe predicarse, en mi criterio, en el caso de los territorios forales, puesto que ningún precepto (incluida la DA 1ª CE) justifica que escapen a la misma disciplina.

Mientras esta solución multilateral no se adopte, me temo que continuará el conflicto.

Amelia Pascual Medrano

Seguramente es este uno de los ámbitos en los que existe una mayor coincidencia en orden a la necesidad de adecuar nuestro vigente texto constitucional. Este prácticamente permanece ajeno a esta realidad cuando, bien al contrario, la misma condiciona hoy –o incluso determina– la práctica totalidad de las políticas públicas y, por extensión, los derechos y obligaciones de todas las personas. Es también de sobra conocido que el problema enunciado en la pregunta de integración de las CCAA pone además en evidencia nuevamente las carencias que presenta nuestro actual modelo de Cámara Alta.

En cualquier caso y entretanto pudiera operarse esa conveniente reforma constitucional, todas las nuevas reformas estatutarias que se han ido verificando han abordado la temática europea con bastante extensión. No en vano resulta difícil cuestionar el hecho de que precisamente es el ámbito competencial de las CCAA el más afectado por las políticas y decisiones –a su vez, cada día más extensas– adoptadas en sede europea. De manera pues que, a mi juicio, tal atención estatutaria merece de partida y en general una valoración altamente positiva.

A igual que la CE, los EEAA no pueden hoy obviar su especial dependencia y conexión con el ordenamiento europeo y parece por tanto ineludible, en una futura reforma de nuestro EA, incluir en él ciertas pautas o principios que enmarquen la relación de nuestra CA con la Unión Europea y, a su vez, proporcionen en una sede normativa adecuada –más aun a falta de previsiones constitucionales al respecto–, garantía a los mecanismos y medidas de integración ya arbitrados (señaladamente, los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) o que puedan establecerse en un futuro.

Desde esta perspectiva, una futura reforma del EAR creo que, en primer lugar, en la llamada fase ascendente, debería dejar sentado el principio de participación de nuestra CA en el proceso de formación de la posición del Estado ante la UE, así como su posible participación directa en los órganos e instituciones de esta, en cualquier asunto que pudiera afectar al ámbito de sus competencias o intereses, si bien, lógicamente –y ello lo ha dejado claro la STC 31/2010 (FJ 121)– es al Estado al que corresponde fijar y concretar los supuestos, términos y condiciones de dicha participación, en la que, por lo demás, no parece viable la asimetría autonómica. El Estado, por lo demás, tampoco puede obviar el marco jurídico europeo al respecto, ni su responsabilidad última respecto a la unidad de acción exterior de España.

En segundo lugar, en la fase descendente, al margen de que ello venga siendo doctrina jurisprudencial constitucional reiterada, es el Estatuto la norma adecuada para dejar sentado que, en el ámbito de sus competencias, corresponde a la CA el desarrollo y ejecución del Derecho europeo (queda por resolver, aunque entiendo que en sede constitucional, la articulación de la, sin embargo, responsabilidad del Estado de los posibles incumplimientos autonómicos al respecto). Mayor duda merece, en cambio, la introducción al hilo de este principio de ciertas concreciones o especificaciones en orden, por ejemplo, al posible desarrollo directo por parte de la CA de las normas europeas que sustituyan normativa básica estatal, por cuanto ello no parece ser el medio adecuado para tratar de asegurar –y esa parece realmente su razón de ser– que el Estado ciña su actuación al ámbito competencial que le corresponde, algo a lo que justo es también reconocer no ha sido muy proclive si mediaba normativa europea. Y es que, tal y como la STC 31/2010 ha reiterado, este tipo de previsiones o prevenciones estatutarias no impiden el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales, de modo pues que la eventual extralimitación del Estado debe ser encauzada a través del oportuno recurso en sede jurisdiccional.

Y, en tercer lugar, creo también conveniente acoger estatutariamente la participación de nuestra Cámara legislativa en el novedoso control parlamentario político-jurídico del principio de subsidiariedad introducido por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europea y trasladado después el art. 5 del vigente Tratado de la Unión Europea y al Protocolo anexo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. De manera que, sin perjuicio de las competencias de las Cortes Generales, el Parlamento riojano, de acuerdo a dicho protocolo, estaría llamado a participar en el referido control y a ser al menos consultado en supuestos en los que se vean afectadas sus competencias. Quedarían con todo por desarrollar a nivel estatal la instrumentación práctica –nada sencilla– de este control.

Pedro Samaniego Riaño

La recepción estatutaria del hecho europeo se ha producido en los Estatutos de segunda generación iniciada en 2006 con el EAC. Los aspectos más relevantes de esta recepción –sirva para todos el modelo de los artículos 184 a 192 EAC agrupados bajo el título «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea»– pueden resumirse en los puntos siguientes:

- a. Establecimiento de una delegación autonómica en Bruselas.
- b. Articulación estatutaria de un «deber» estatal de información.
- c. Previsión de la posibilidad de participación de la Comunidad en las delegaciones españolas para la revisión de tratados.
- d. Participación en la formación de la voluntad estatal, que deviene bilateral cuando afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma.
- e. Participación en instituciones y organismos europeos.
- f. Participación en la aplicación y control del principio de subsidiariedad.
- g. Ejecución de la legislación básica europea en materias de su competencia y regulación de un deber estatal de información en la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio. Además incluyen la reserva de que en el caso de que la UE establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Comunidad

Autónoma puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Este modelo de recepción ha sido declarado constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio, que ofrece una interpretación de esta regulación acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia. La segunda oleada de Estatutos de Autonomía se ha adelantado, con la incorporación de regulaciones relativas a la UE, a la propia Constitución, lo que ha sido calificado por la doctrina como una posible fuente de asimetrías disfuncionales, de relaciones de bilateralidad innecesarias y preceptos estatutarios sin contenido jurídico alguno.

Las menciones a la UE se incorporan por vez primera a la CE el 27 de septiembre de 2011 con la reforma de su artículo 135, cuyo desarrollo mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera inaugura unos poderes de intervención del Estado sobre las Comunidades Autónomas inéditos hasta la fecha.

Tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación reforzados con el modelo apuntado, la posterior reforma constitucional del artículo 135 y su desarrollo orgánico confirma que la incorporación de España a las Comunidades Europeas supuso –y supone– una limitación, de facto, de las competencias de nuestros poderes regionales.

La jurisprudencia constitucional es clara cuando matiza que la incorporación a las Comunidades Europeas no supone una alteración del reparto competencial; y en cualquier caso la cesión de soberanía que realizó el Estado en virtud del artículo 93 CE trajo consigo la llegada del denominado acervo jurídico europeo como derecho interno y ordinario. En aquellos casos en los que la cesión de soberanía afecta a las competencias de las Comunidades Autónomas –como por ejemplo en materia de agricultura– estas son las llamadas a aplicar y desarrollar el derecho europeo en la materia.

Pero en nuestra historia como Estado miembro de la actual UE las Comunidades Autónomas han visto reducida la amplitud de sus competencias exclusivas no solo por lo apuntado, sino también y principalmente por el reconocimiento jurisprudencial de la competencia del Estado para la adopción de medidas internas de ejecución del derecho europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de una Comunidad y las Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus territorios a través de mecanismos de colaboración y cooperación.

No hay que olvidar, además, que la normativa europea es producto de un sistema institucional externo y distinto del de sus Estados miembros que ha sido ajeno, por imperativo fundacional, a la organización interna de los mismos. Es lo que la doctrina alemana ha definido como «ceguera federal comunitaria», y que entre otras expresa la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de mayo de 1982 con estos términos: «cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue conveniente las competencias en el plano interno y de aplicar una directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales». No es extraño, por tanto, que la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad europea estuviera constreñida tanto por la titularidad estatal de la competencia de la relación con la U.E. como por la indiferencia jurídica de la propia Unión ante los poderes regionales. Esta situación empieza a cambiar con el Tratado de Maastricht y su previsión de que en el Consejo de Ministros de la Unión puedan intervenir no solo representantes ministeriales de cada Estado miembro, sino también cualquier persona autorizada para su representación, y entre ellas, las procedentes de las Comunidades Autónomas.

Es por ello que la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de la UE es una cuestión que debe resolverse en sede constitucional, y posiblemente sea uno de los aspectos más necesitados de reforma. Al ser la UE una unión de Estados y no de entidades «subestatales», y al no estar definido en nuestro ordenamiento constitucional un marco de participación de estas en las decisiones de aquéllas, puede resultar jurídicamente difícil, e incluso en cierta medida irrelevante, que el Estatuto de Autonomía trate de definir ese marco desde posiciones unilaterales. Por ello, la integración de la CAR en la fase ascendente de conformación de la voluntad europea –y en la española como paso previo– será el resultado de su actuación en el marco estatal que se establezca: participación en la Conferencia para asuntos relaciones con las comunidades europeas (CARCE), en instituciones europeas específicas (Comité de las Regiones, Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales), en la REPER (a través del Consejero para asuntos autonómicos) o en grupos de trabajo. En consecuencia, la regulación que pudiera incorporarse al EAR, más allá del establecimiento de algunas relaciones de bilateralidad con el Estado en temas sensibles para La Rioja –política vitivinícola, fiscalidad de territorios fronterizos, etc.– posiblemente resultaría en 2013 extemporánea. A estas alturas, lo más conveniente puede que sea esperar a que la regulación de esta cuestión se aborde de manera general entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En conclusión, quizás lo más adecuado sea establecer, en el momento actual, dos previsiones estatutarias: el establecimiento de mecanismos bilaterales de cooperación con el Estado en materia vitivinícola y fiscal, y la regulación del principio de igualdad de trato con el resto de las Comunidades Autónomas que impida al Estado favorecer a una o varias Comunidades Autónomas en perjuicio de La Rioja. En todo caso, el Estado –como la Comunidad Autónoma– se debe al principio de lealtad institucional en el ejercicio de sus competencias y responsabilidades, y entre ellas servir de vehículo eficaz a las aspiraciones y objetivos de nuestra Comunidad en la UE. Es un imperativo que exige reformar la red exterior española para que La Rioja encuentre en ella la plena satisfacción de sus necesidades en materia de «acción exterior», sin que sea necesario revivir la implantación de instrumentos burocráticos regionales en la capital europea.

Por lo que se refiere a la fase descendente, aunque la aplicación del derecho comunitario no atribuye al Estado un título competencial *ad hoc* que le permita apropiarse de competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, lo cierto es que en la práctica constitucional se ha producido un importante recorte de las competencias autonómicas por la necesidad de la intermediación de la legislación básica correspondiente para la ejecución del derecho comunitario.

No es posible poner en cuestión la constitucionalidad de la legislación básica en materias de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas cuando por aplicación del derecho europeo se requiere una trasposición ordenada en todo el territorio nacional. Los problemas jurídico-prácticos se plantean, y en muchos casos con importantes consecuencias económicas, cuando la legislación básica se adopta tarde, no se adopta o se adopta mal.

Algunos de los Estatutos de Autonomía de segunda generación han previsto que cuando la UE establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Comunidad Autónoma puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas. En este caso, propiamente, el desplazamiento de la legislación básica estatal previa por la normativa básica europea determina que, si no se sustituye por otra legislación básica, la Comunidad es libre de desarrollar las bases europeas en ejercicio de su propia competencia. (STC 31/2010, FJ 123): «...la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases».

Cuestión distinta es cuando la legislación básica, que traspone derecho europeo, lo hace tarde o de manera defectuosa, o ambas cosas a la vez. Es una situación complicada, que empeora si la competencia autonómica es meramente ejecutiva y, en consecuencia, la Comunidad no dispone de facultad alguna de desarrollo que le permita, con su mediación, interpretar ambas normas básicas de manera conjunta. En estos casos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –véase STJUE de 22 de diciembre de 2010– establece que cuando a pesar de la existencia de normativa nacional que transpone una Directiva (cuyas características permitan una aplicación directa sin necesidad de transposición), se observa en aquella algún defecto en la transposición que pueda resolverse con la aplicación de alguna cláusula de la Directiva dotada de efecto directo, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata están obligadas a aplicarla directamente. Está por determinar a qué se refiere la Sentencia europea cuando cita a las «autoridades competentes del Estado miembro» como las obligadas a aplicar directamente la Directiva en cuestión. No parece que pueden ser las autoridades del poder ejecutivo –sometidas a los principios de legalidad y jerarquía– sino los jueces y tribunales en aplicación del principio de primacía. Pero la norma desplazada –si se trata de una Ley– solo lo es para el recurrente y en la medida establecida por la resolución judicial. El defecto de la ley básica permanece en tanto no sea derogada, avocando a la Administración ejecutante a dictar resoluciones en su aplicación a sabiendas de que serán anuladas por la jurisdicción ordinaria. La inactividad del Estado en estos casos de «desplazamiento» de sus normas por la jurisdicción ordinaria produce graves perjuicios jurídicos y materiales a las Comunidades y a los particulares. Además, está por ver cómo sería el reparto de las sanciones europeas por incumplimiento entre la Administración central y la regional si median resoluciones judiciales revisoras de actos administrativos de la Comunidad por ser contrarios al derecho europeo y, a la vez, ejecutores de la legislación básica estatal vigente. Véase al respecto la literalidad de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la UE, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento.

El Estatuto debe recoger un apoderamiento a la CAR para ajustar la actuación de su Administración a la jurisprudencia firme y reiterada de jue-

ces y tribunales de La Rioja cuando apliquen el principio de primacía del derecho europeo en relación con sus actos administrativos e impliquen el desplazamiento de la ley básica estatal. Este apoderamiento sería provisional, hasta tanto el Estado no emita una nueva norma básica y se fundamentaría en el principio de lealtad institucional.

En conclusión, la incorporación del hecho europeo en el Estatuto, con el modelo que el «estatuyente» elija, no debería olvidar aspectos técnicos como los expresados que faciliten la asunción del derecho europeo como verdadero derecho ordinario y garanticen, en todo caso, la necesaria intervención estatal cuando el Gobierno de la Nación la estime necesaria.

5. La amplitud, extensión e importancia de las competencias de la CAR ha ido poco a poco configurando un plano prestacional que ha derivado finalmente en la atribución a los ciudadanos de un conjunto de facultades jurídicas respecto de los poderes públicos autonómicos de naturaleza difícil de precisar. No se trata de derechos fundamentales, de exclusiva ubicación en la norma constitucional, pero tampoco de meros derechos prestacionales. Esto ha terminado fletando en la doctrina y en algunos estatutos reformados la categoría de los «derechos estatutarios». ¿Cuál es su opinión al respecto en relación con una futura revisión del Estatuto riojano?

Juan Manuel Criado Gámez

Como efecto de la tendencia a emular la Constitución que ha presidido las recientes reformas estatutarias, los nuevos Estatutos han optado por incorporar cartas o declaraciones de derechos (y deberes) de la ciudadanía, esto es, un conjunto de disposiciones que, con mayor o menor extensión y coherencia, incorporan una formulación expresa de derechos de los ciudadanos de la Comunidad respectiva, dotándolos de un régimen de garantías más o menos acabado. Es lo cierto, sin embargo, que pese a las apariencias, los nuevos textos aprobados a partir de 2006 tampoco han incrementado sensiblemente el acervo de derechos ciudadanos, aunque puedan detectarse en ellos algunos verdaderos derechos subjetivos estatutarios, indisponibles para el legislador autonómico. Como ha señalado la doctrina, se ha tendido, más bien, a reiterar la regulación constitucional o internacional de determinados derechos, verificando a lo más una concreción de los mismos; y a plasmar determinados principios, directrices y mandatos dirigidos a los poderes públicos.

Es sabido que el Tribunal Constitucional ha admitido la existencia de esos *derechos estatutarios*, si bien perfilando sus límites en STC 247/2007, reformulados luego en STC 31/2010. Tras esa sanción matizada del Tribunal Constitucional no creo que puedan oponerse a la incorporación estatutaria de derechos objeciones como la que sostiene que con ello las Cortes Generales vienen a otorgar unos derechos a unos españoles y otros derechos a otros españoles, (argumento del *legislador esquizofrénico* o *legislador abúlico*); o la que, conectada con la anterior, opone el trato asimétrico que esas declaraciones de derechos implican para los ciudadanos del Estado en función de su Comunidad de residencia. Esos reparos no son viables una vez que se ha producido la respuesta favorable del Tribunal Constitucional, y una vez que algunos Estatutos han incorporado catálogos que comportan un trato distinto para los ciudadanos de sus respectivas Comunidades. Inevitablemente, nada podrá impedir que los Estatutos de Autonomía no reformados hagan lo mismo en el futuro. Ese tratamiento diferenciado es, por lo demás, una consecuencia derivada de la existencia misma del Estado de las Autonomías y de la diversidad que su reconocimiento constitucional entraña.

Respetando los límites marcados por el Tribunal Constitucional no encuentro obstáculo para que una futura reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja incluya un catálogo de *derechos estatutarios*, al modo en que lo han hecho ya los Estatutos que han sido objeto de reforma: esto es, una tabla de derechos vinculantes para el legislador autonómico, ligados materialmente al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma y complementaria, no sustitutiva ni repetitiva, de la constitucional. Comparto la opinión de quienes sostienen que la inclusión de esos derechos eleva la función institucional del Estatuto al dotarlo de un contenido novedoso, que si bien no lo asimila a una constitución, si le hace trascender su carácter inicial de simple norma de organización institucional y delimitación competencial. Catálogo que, adecuadamente configurado, incorporará la titularidad de nuevos derechos para la ciudadanía e impondrá, de manera correlativa, a los poderes públicos riojanos, nuevos compromisos y pautas de comportamiento con relación a los mismos.

A mi entender el campo de las políticas públicas relacionadas con la sanidad, educación, asistencia y servicios sociales, cultura, vivienda, etc., así como el que atañe a la relación de la Administración autonómica con los ciudadanos, es el terreno idóneo para configurar esa nueva carta, dando preeminencia y realce estatutario a los denominados derechos sociales, económicos y de participación ciudadana. La distribución actual de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas hacen recaer en estas últimas

la ejecución de importantes servicios públicos relacionados con esas políticas y parece lógico que sean las Comunidades quienes asuman nuevos y más sólidos compromisos frente a sus ciudadanos por la vía de la incorporación estatutaria de derechos. Más aun si por expresa determinación del Tribunal Constitucional los *derechos estatutarios* deben conectarse necesariamente con competencias reales de la Comunidad Autónoma. Considero, en suma, que son los derechos genéricamente conocidos como *sociales*, ligados a competencias asumidas en el Estatuto (o por otros cauces constitucionales), los más apropiados para integrar ese novedoso catálogo estatutario.

No puede desconocerse el hecho de que algunos de esos derechos están ya consagrados a nivel legal en la normativa sectorial dictada por la Comunidad Autónoma en desarrollo de los títulos competenciales contenidos en los artículos 8 y siguientes del Estatuto de Autonomía. Así, por ejemplo, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, contiene en su título II un catálogo de derechos de los ciudadanos en relación con la salud y la atención sanitaria, así como un sistema de garantía de los mismos; algo similar se verifica en la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, en cuyo título I se configuran como derecho subjetivo los servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales. Es palmario, sin embargo, que la consagración de los mencionados derechos en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, y no solo a nivel de legislación ordinaria, refuerza de manera notable su garantía, entre otras razones, por la importante dimensión de integración simbólica que tienen los derechos y por la vinculación que ello supone para las mayorías gobernantes en el futuro. No es solo, pues, un cambio de sede normativa. La condición de *leyes reforzadas* que tienen los Estatutos, el complejo procedimiento previsto para su reforma, es la mayor garantía de la permanencia de los derechos estatutarios y la mejor manera de cerrar el paso a veleidades derogatorias de las mayorías políticas dominantes en cada momento.

En cualquier caso, creo que toda formulación estatutaria de derechos debería considerar también, cuando menos, los siguientes extremos, a mi juicio capitales, para evitar proclamaciones inútiles:

- a. Primeramente, debería abogarse, más que por incluir en la carta estatutaria un amplio número de derechos, por buscar la calidad de los que finalmente se integren, en atención, sobre todo, a la disposición en que se encuentren los poderes públicos riojanos para garantizar su auténtica efectividad. La proliferación de derechos sin contenido real devalúa su propia proclamación por muy solemne que se pretenda. No deja de

ser paradójico que la propensión a acoger cartas de derechos estatutarios se haya superpuesto a otra tendencia bien distinta que, fruto de la crisis económica, recorta, desnaturaliza y suprime derechos básicos tenidos hasta ahora por conquistas irrenunciables. Nada podría resultar más frustrante que una declaración hueca e insustancial, que sería percibida por la ciudadanía como una operación de marketing político, cuando no como un engaño de la clase gobernante.

- b. En segundo lugar, la incorporación estatutaria de derechos debería articular un sistema de garantías verdaderamente eficaz que asegure su protección, además, de observar, lógicamente, una adecuada sistemática que separe nítidamente, sin confundirlos, derechos, principios rectores, directrices y mandatos dirigidos a los poderes públicos. A la postre, la ausencia de mecanismos específicos de garantía convertiría la pretendida declaración en un conjunto de normas programáticas, en algo asimilable a esos principios, directrices y mandatos, de eficacia real siempre diferida, por mucho que su proclamación se amparase bajo la rúbrica formal de *carta de derechos*, o similar.

Antonio Fanlo Loras

Solo los derechos y libertades fundamentales reconocidos como tales en la Constitución tienen, como correctamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la consideración de derechos fundamentales. El denominado «mito del Estatuto-Constitución» está en el origen del reconocimiento de derechos estatutarios que pretendieron homologarse o equipararse a los derechos fundamentales. De ahí su naturaleza equívoca y discutida. Nada más lejos de la realidad de las cosas. Cuestión distinta es que el Tribunal no haya acertado en su calificación al considerarlos meros principios o criterios que vinculan la acción de los poderes públicos autonómicos, pero no reconocen verdaderos derechos. La cuestión, cuando su contenido se predica de prestaciones a cargo de los poderes públicos, no es otra que la perfección de su reconocimiento y la cobertura financiera para hacerlos efectivos.

Parece evidente que tanto legislador estatuyente como ordinario (estatal o autonómico), puede reconocer derechos a los ciudadanos configurados como verdaderos derechos subjetivos; nunca –ya se ha señalado– como derechos fundamentales, al quedar reservado este contenido a la Constitución. En ese caso, su eficacia jurídica dependerá de su configuración y de la capacidad de la Administración Pública para hacerlos efectivos, en particular, para garantizar su cobertura financiera.

La actual crisis económica (con el consiguiente desplome de las haciendas públicas) ha evidenciado la fragilidad de los derechos reconocidos, en plena bonanza económica, como derechos subjetivos (caso de las prestaciones por dependencia) al reducirse o volatilizarse la base económica desde la que fueron concebidos. Esta experiencia debe ser una llamada a la prudencia para evitar llevar a los Estatutos (por la rigidez formal que les caracteriza) declaraciones de derechos que la Administración puede no llegar a garantizar por falta de cobertura financiera suficiente. Las prestaciones sociales pasadas solo son imaginables en el futuro en la medida que sean sostenibles financieramente. Ello no supone que los Estatutos renuncien a establecer principios que vinculen al legislador ordinario en su tarea de configuración de tales derechos como verdaderos derechos subjetivos.

Ignacio Granada Hijelmo

Entre las diversas críticas de que han sido objeto los EEAA *de tercera generación* destaca la de haber incluido *declaraciones de derechos*, generando así la apariencia de que se trata de *pequeñas constituciones*, al estar dotados de su propia *parte dogmática*. Mi opinión es bastante más moderada en este aspecto. Para comenzar, no se trata de declarar, duplicar, complementar o desplazar a los *derechos fundamentales* recogidos en la CE, incidiendo así en una materia de regulación reservada por la CE a LLOO distintas de las que aprueban los EEAA (art. 81.1 CE).

Como acertadamente se subraya en el planteamiento de la cuestión, no estamos ante derechos *fundamentales*, sino, *estatutarios*, esto es, ante posiciones jurídicas construidas, en los EEAA *de tercera generación*, con la técnica de los derechos públicos subjetivos y referentes a materias competenciales asumidas por la correspondiente CA. Y nada, en mi criterio, puede objetarse a eso desde una perspectiva constitucional. Además, así lo ha ratificado la STC 31/10, al analizar los derechos listados en el EAC'06.

La confusión se debe a que, salvo aquéllos derechos fundamentales que están contruidos con la técnica de las *libertades públicas* (porque configuran zonas exentas de la intervención de los poderes públicos) o con la de las *garantías institucionales* (porque aseguran a determinados sujetos colectivos una propia esfera de actuación institucional), el resto mayoritario de los derechos fundamentales está contruido también con la técnica de los *derechos públicos subjetivos* (porque consisten en posiciones jurídicas de poder concreto reconocido a los ciudadanos especialmente frente a los poderes públicos).

La especificidad de los derechos *públicos* subjetivos que ahora nos ocupan frente a los derechos subjetivos *privados* estriba en que no derivan de convenciones entre particulares susceptibles de desplazar normas legales dispositivas, sino que emanan de disposiciones contenidas (no en la CE, como los derechos fundamentales, ni en la legislación imperativa o jurídico-pública en general, como los demás derechos públicos subjetivos), sino, precisamente, en los EEAA, y ello porque solo se refieren a los ciudadanos eventualmente concernidos por las competencias y materias competenciales asumidas por la CA de que se trate, especialmente las ligadas a las políticas de bienestar social.

Funcionalmente, los *derechos estatutarios*, tienen una múltiple operatividad. Por un lado, para los ciudadanos, son posiciones jurídicas activas que pueden exigir frente a los poderes públicos. Por otro, para el legislador, son guías y estímulos para elaboración de la normativa autonómica sobre la materia competencial correspondiente. Además, son derechos de reconocimiento estatutario, pero *de configuración legal*, por lo que el nivel de las prestaciones que conlleven no está generalmente predeterminado, sino que depende de la regulación que en cada momento se adopte (mediante una ley y los reglamentos que la desarrollen), lo que permite la flexibilidad exigida, tanto por el cambio de mayorías parlamentarias que determine distintas «políticas», como por la sostenibilidad financiera de las prestaciones afectadas. Finalmente, pueden servir como pauta metodológica para la exposición, interpretación y aplicación ordenadas del Derecho Autonómico.

Como consecuencia de todo lo expuesto, mi opinión no es contraria a la inclusión, en una eventual reforma del EAR'99, de posiciones jurídicas activas de los ciudadanos en relación con materias competenciales asumidas por la CAR, siempre que la tipificación estatutaria de dichas posiciones permita la configuración legal de las mismas y la sostenibilidad financiera de las prestaciones eventualmente concernidas.

Amelia Pascual Medrano

Despejadas por el TC las dudas jurídicas generadas en torno a su corrección constitucional desde la óptica de la reserva estatutaria prevista en el art. 147.2, no creo que, con carácter general, haya razones para dentro del marco competencial correspondiente, y lógicamente respetando el ámbito reservado al legislador orgánico, desaconsejar la incorporación tanto de derechos, como de principios u objetivos en las normas estatutarias. Dicha inserción seguramente no hubiera tenido demasiado sentido en una primera fase de

desarrollo autonómico, pero resulta coherente con el nivel actual de ejercicio competencial autonómico y, por ende, de su espacio de decisión política. Además es fácil convenir que ello, en principio, favorece una mayor identificación o integración social con las normas estatutarias, difícil de articular cuando solo contienen órganos, instituciones y competencias.

Ahora bien, si nos atenemos de nuevo a la interpretación efectuada por el TC (SSTC 247/2007 y 31/2010), lo cierto es que, aun cuando los Estatutos enuncien derechos subjetivos ligados a su ámbito competencial, los mismos se traducen o deben traducirse solo como mandatos dirigidos a los poderes públicos, de suerte que quedan privados de una eventual aplicación directa y necesitados siempre de la intermediación del legislador autonómico. En definitiva, las fronteras aquí entre derechos y principios parecen hartamente difíciles de trazar. Así las cosas –y al margen de que los argumentos jurisprudenciales no nos parezcan en este punto demasiado convincentes–, si no queremos banalizar su significado jurídico propio, creo que es bueno que el EAR evite la formulación estatutaria de «derechos» que no vengan expresamente remitidos en su consecución al desarrollo del legislador estatutario.

Con todo, como aludíamos más arriba, a día de hoy no se entiende un Estatuto circunscrito a la mera asunción de competencias, sin una correlativa asunción de límites, premisas y compromisos en su ejercicio vinculantes para todos los poderes públicos autonómicos, incluido el legislador. Sin que, por otra parte, el que ello no pueda ser plasmado como derechos subjetivos directamente sometibles a la jurisdicción, reste importancia a dicha previsión y a su efecto garante indirecto.

Ello sentado, el debate a mi juicio debe residenciarse en la rigidez que la concreta previsión por el legislador estatuyente de derechos, o igualmente, de principios o mandatos genera y en el correlativo riesgo de que puedan convertirse en la práctica en prescripciones vacías, lo que, a su vez, poco ayuda a la preservación de la vinculatoriedad de las normas jurídicas o a la aludida identificación social con las mismas. La necesidad en consecuencia de extremar aquí la autocontención parece lo más aconsejable.

Pedro Samaniego Riaño

Desde 2006 los Estatutos de Autonomía, a excepción del extremeño, recogen en su articulado declaraciones de derechos y normas programáticas que forman, en algunos casos, títulos de amplio y complejo contenido. Recogen verdaderas «declaraciones o cartas de derechos y deberes».

Aunque las declaraciones estatutarias de derechos han sido duramente criticadas por parte de la doctrina, no parece que se pueda poner en duda la constitucionalidad –en términos generales– de las mismas. Son el resultado de la conjunción del influjo del principio dispositivo con la constatación de que no existe en la Constitución un contenido estatutario reservado. Además, la doctrina ha visto en estas Declaraciones de derechos incorporadas a los Estatutos un mecanismo de integración simbólica de la ciudadanía destinataria de los mismos y un manifiesto del consenso político y social «estatuyente» vinculante y limitador de la acción de las mayorías gobernantes en cada momento. Estas declaraciones de derechos entroncan con el núcleo de la legitimidad política del modelo de convivencia social, de manera que la forma en que se vierten en el Estatuto, su mayor o menor amplitud y las garantías de que disfruten son un parámetro indicativo de la citada legitimidad.

Junto a las declaraciones de derechos los Estatutos, como se dijo, también pueden recoger un catálogo de principios rectores, especialmente referidos a la acción del gobierno, que expresen las peculiaridades históricas y culturales de la Comunidad, las aspiraciones de la ciudadanía a medio plazo y, en resumen, el modelo de desarrollo político, económico y social de la misma.

Una parte de la doctrina interpreta la inclusión de las cartas de derechos en los Estatutos –como en las Constituciones– como una manera de sustraer del contingente juego político y de las coyunturas económicas el mantenimiento de los mecanismos de protección social propios del Estado del Bienestar. De otro lado, otra parte de la doctrina explica la articulación estatutaria de las cartas de derechos como una cuestión relativa a la posición jurídica del propio Estatuto de Autonomía, expresiva de una norma cuasi-constitucional, más que como un instrumento limitador de la acción (en este caso de «contrarreforma») del legislador ordinario.

No se trata, sin embargo, de un debate cuyas conclusiones condicionen la decisión de renovar el EAR con la inclusión de los denominados derechos estatutarios. Ciertamente, por un lado la reforma del artículo 135 de la Constitución establece límites al déficit estructural de las Administraciones públicas que enerva la fuerza protectora del revestimiento estatutario –y constitucional– de la efectividad de determinados derechos; y, por otro lado, la articulación de un catálogo de derechos en el EAR no es previsible que altere la percepción que tiene La Rioja de sí misma como entidad territorial integrada en el Estado español.

La cuestión se reduciría, por tanto, a explicar cuál sería el modelo y la técnica de incorporación a nuestro Estatuto de una carta de derechos y, si

acaso, de principios rectores de las políticas públicas. Nada impide que nuestro Estatuto deje de ser, como los más recientes, una norma de atribución competencial y de organización de las instituciones de autogobierno para ser también el marco específico de integración social, el punto de encuentro de las aspiraciones sociales de la mayoría de los riojanos con la articulación de un «código» estatutario de derechos ciudadanos.

Como ya se advierte en la formulación de la cuestión, es preciso partir de la consideración jurisprudencial de que los «derechos estatutarios» no son derechos fundamentales. Los derechos fundamentales y las libertades públicas, cuyo desarrollo se reserva por la Constitución a la Ley orgánica de acuerdo con la acción combinada de los artículos 81 y 53 CE, no pueden ser objeto de regulación estatutaria. Cierta doctrina entiende que se podrían llevar a los Estatutos la regulación de aspectos no básicos de estos derechos fundamentales en aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma dispone de competencias legislativas, pero a la vista del listado contenido en la Sección primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, resulta más problemático que ventajoso que nuestro Estatuto de Autonomía incida en el mismo.

Otra cosa son el resto de derechos constitucionales que gozan de reserva de ley y que pueden ser desarrollados por leyes estatales o autonómicas de acuerdo con el reparto de competencias (las denominadas «reservas de ley compartidas o fragmentadas»). Puede ser este un ámbito adecuado y natural para la definición política de «derechos estatutarios», expresivos de los fundamentos, el marco y los objetivos a los que deben atenerse las leyes riojanas que los desarrollen y especialmente las políticas públicas que los hagan efectivos. Hay que ser consciente de que esta «estatutarización de derechos» incide inevitablemente en la consideración jurídica sobre la amplitud de las competencias autonómicas legislativas que legitiman su presencia en el Estatuto, pero se trata de una problemática más propia del reparto competencial en nuestro sistema territorial que de la definición de estos derechos. La configuración de derechos estatutarios no puede implicar una ampliación efectiva de competencias para la Comunidad Autónoma, por más que incrementen la función constitucional de su Estatuto de Autonomía.

Tanto más cabe decir de derechos estatutarios que innoven el listado contenido en la Sección Segunda del Capítulo II y el Capítulo III del Título Primero de la Constitución («Principios rectores de la política social y económica»), y que se puedan derivar del ejercicio de títulos competenciales legislativos propios de la Comunidad Autónoma.

Admitida la posibilidad de incluir en nuestro Estatuto una carta de derechos, a continuación se abre el debate sobre si tales derechos son verdaderos derechos subjetivos estatutarios –limitadores de la acción legislativa y de gobierno–, derechos de configuración legal o, simplemente, una forma de expresar principios rectores de la política social.

En la práctica la definición de derechos subjetivos nuevos, sin parentesco cercano con las declaraciones de derechos de la Constitución y de los Tratados internacionales, no es una tarea fácil, y por ello, inasequible para el debate político partidario. Además, a la dificultad del alumbramiento hay que añadir la dificultad técnica de su configuración: «bajo la misma categoría de «derecho» –dice el FJ 16 de la STC 31/2010– «pueden comprenderse realidades normativas muy distintas y será a estas a las que haya que atenderse, más allá del puro «nomen», para incluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible». Al parecer, esta afirmación podría interpretarse en el sentido de que no caben derechos subjetivos en el articulado del Estatuto sino mandatos al legislador autonómico –al modo de principios rectores– que solo a él vinculan para que con su mediación se conviertan en jurídicamente exigibles por los ciudadanos. En resumen, la articulación de derechos estatutarios es más una cuestión de calidad técnica en su configuración que de cantidad en su enumeración.

La asunción por nuestro Estatuto de un catálogo de derechos «estatutarios» se desplegará seguramente en el campo, como se dijo, de las políticas sociales: servicios sociales, salud, vivienda, medio ambiente, derechos de los consumidores, juventud, etc. En este sentido, el citado catálogo expresaría las reglas de la relación de los ciudadanos con los poderes públicos en estos sectores, en la forma de compromisos sobre los objetivos y los límites de la acción pública. Este enfoque nos obligará a replantear la técnica legislativa de desarrollo de las competencias en materia social o asimilada seguida hasta la fecha por nuestra Comunidad, y en concreto, por el Parlamento riojano. Basta una lectura rápida de las principales leyes en estas materias (a modo de ejemplo, véase la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales; la Ley 7/2005, 30 de junio, de juventud; la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del deporte de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, etc.) para comprobar cómo su contenido expresa, en términos generales, la definición de objetivos generales, los principios de la actuación pública en cada materia, el reparto de competencias entre la Administración local y la de la Comunidad Autónoma –y en esta, entre el Gobierno y la Consejería afectada–; la financiación de la política pública, el régimen de policía administrativa y régimen sancionador.

Alguna de estas Leyes, como la más moderna de servicios sociales (Ley 7/2009) proclaman en su articulado la existencia de derechos subjetivos, pero su configuración, y por tanto su directa exigibilidad, queda relegada al ámbito reglamentario.

El establecimiento de un listado de derechos estatutarios con la calidad técnica necesaria supondrá un cambio trascendental de los contenidos que en la actualidad asume la ley regional y los que delega a la potestad reglamentaria del Gobierno. Es un cambio a mejor, pues es de esperar que la Ley autonómica adquiera un mayor protagonismo en la estipulación de los compromisos de los poderes públicos con los ciudadanos en cada ámbito competencial.

El protagonismo renovado de la ley, a través del establecimiento de la correspondiente reserva estatutaria de ley, en el desarrollo de los derechos estatutarios es la garantía principal de la efectividad de los mismos. Una depurada técnica de su configuración estatutaria, tanto en la definición jurídica del derecho como de la reserva de ley para su desarrollo, facilitarán mucho el control jurisdiccional del ejercicio de las potestades reglamentaria y ejecutiva. Por lo que se refiere a la configuración del derecho estatutario habría que definir como mínimo el sujeto, el contenido objetivo esencial del mismo con las limitaciones que sean consustanciales al derecho –especialmente las financieras– y cuando sea necesario, la institución pública vinculada; y en lo que toca a la reserva de ley en cada caso, habrá que determinar la exclusión, cuando se estime necesario, de la Ley de Presupuestos Generales o la Ley anual de Medidas como normas de desarrollo o el establecimiento de mayorías parlamentarias cualificadas para su aprobación. Es importante remarcar que el desarrollo legislativo de los derechos estatutarios debe estar revestido del suficiente debate político y técnico por su naturaleza integradora y conformadora del marco de convivencia, por lo que en algunos casos se requerirá para su aprobación de una mayoría cualificada y, por lo general, de una ley específica.

El establecimiento de un sistema de garantías de los derechos reconocidos en el Estatuto, que no tiene porqué ser el mismo para cada uno de ellos, determinará su consideración como verdaderas normas jurídicas y, en su defecto, como simples normas programáticas que inspiran la legislación riojana en cada caso.

El sistema de garantías debe ir, por tanto, más allá de la previsión estatutaria de la reserva de ley para el desarrollo de los derechos estatutarios. En principio, no parece conveniente establecer tutelas de tipo jurisdiccional que

podrían incidir en la competencia exclusiva del Estado en materia procesal, como las referencias que algunos Estatutos de Autonomía han hecho, en este tema, a sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia. Pero, como ya se dijo en anteriores reflexiones, sí pueden establecerse garantías preventivas del control de «estatutariedad» de los proyectos y proposiciones de Ley con la intervención «técnica» de órganos consultivos independientes.

Ha sido tradicional en nuestro derecho público la regulación de organismos consultivos de tipo participativo. Se trata ahora de configurar organismos públicos independientes de control, de composición eminentemente técnica, que ostenten una posición propia en el desarrollo de los derechos estatutarios. Ya se ha mencionado la posibilidad de dotar al proceso legislativo de la intervención preventiva de un órgano consultivo que vele por la «estatutariedad» de la futura ley. También es posible dotar a estos órganos de competencias de control tanto de la acción pública como de la privada en relación con los derechos estatutarios que, en última instancia, pudieran estar revestidos de la potestad sancionadora.

Los derechos estatutarios son el objeto final de las políticas sociales y públicas en general. En consecuencia, la efectividad de los mismos requiere, además de una buena técnica normativa, una mejor «gobernanza», en el sentido más contemporáneo de este término. El Estatuto de Autonomía no debería desconocer esta realidad que conecta las aspiraciones sociales de bienestar y desarrollo con la realidad económica de medios y recursos para hacerlos efectivos. La conciliación de la rigidez formal de los derechos estatutarios con las coyunturas económicas que condicionan su efectividad posiblemente configure un debate independiente cuyas conclusiones enriquecerán, sin duda, el que ahora nos ocupa.

6. Se solicita opinión técnico-jurídica sobre cualquier otro aspecto que, poseyendo a su juicio relevancia, no se haya reflejado en las anteriores cuestiones.

Juan Manuel Criado Gámez

Con la reforma operada por la Ley Orgánica 2/1999 se incidió en la organización institucional estatutaria y, entre otras novedades, a los llamados *órganos estatutarios* se añadieron otros *órganos de relevancia estatutaria* (en paralelo a la distinción entre *órganos constitucionales* y *órganos de relevancia*

constitucional), esto es órganos auxiliares que coadyuvan y tratan de garantizar la correcta actuación autonómica en ciertos campos especialmente complejos. Pasan así a tener realce estatutario instituciones como el Consejo Consultivo de La Rioja o el Defensor del Pueblo Riojano, y se sientan las bases para justificar estatutariamente la previa creación de otras, como el Consejo Económico y Social de La Rioja, nunca mencionado en el Estatuto.

A partir de 2006, y con fundamento en la potestad autoorganizativa reconocida a las Comunidades Autónomas, los nuevos Estatutos han tendido a ampliar la inicial constelación de *órganos auxiliares*. En la creación de esos órganos se aprecia tanto la emulación estatal, siempre presente en materia organizativa, como un cierto mimetismo entre las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, simultáneamente a esa expansión del marco organizativo autonómico, ha ido surgiendo un estado de opinión que censura lo que considera un derroche de recursos públicos y cuestiona la existencia de algunas instituciones auxiliares, propugnando su directa eliminación en atención al posible desempeño de sus funciones por otras instituciones homólogas del Estado. Se crítica la propensión a reproducir en cada Comunidad Autónoma la completa organización estatal y se aboga por reducir lo que se juzga excesiva y redimensionada organización institucional autonómica. Impulsadas por ese estado de opinión algunas Comunidades han decretado, bien la eliminación de determinados órganos, (Defensor del Pueblo y Consejo Económico y Social de Castilla – La Mancha; y Defensor del Pueblo de la Región de Murcia); bien la suspensión de sus funciones, sin eliminarlos formalmente, (Consejo Económico y Social de La Rioja).

Dado que ese controvertido debate ya ha calado en nuestra Comunidad Autónoma, es posible preguntarse en qué medida la función desarrollada por esos órganos auxiliares, la existencia o no de los mismos, contribuye al fortalecimiento del sistema autonómico, y en qué forma la eliminación de los ya creados, sea o no definitiva, puede ir en detrimento de la transparencia y control público, del acierto y legalidad de las decisiones, de la tutela de derechos en el ámbito regional, etc. Se trata de una cuestión en la que priman razones políticas o de oportunidad, más que técnico-jurídicas, y que no debe entenderse vinculada necesariamente con la reforma del Estatuto, pues, como se ha apuntado, la creación y supresión de estos órganos puede moverse perfectamente en el ámbito de la legislación ordinaria, exista, o no, previsión estatutaria de las referidas instituciones.

Pues bien, la utilidad del Consejo Consultivo de La Rioja, desde la óptica señalada, está a mi juicio fuera de toda duda.

En abstracto, como ha subrayado la doctrina constitucional, la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo Consultivo, sea o no vinculante, supone una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En un plano más concreto, la función desempeñada por el Consejo Consultivo de La Rioja no ha podido ser más eficaz en la asistencia prestada al Gobierno y Administración autonómicos, tanto por su capital intervención en el proceso de elaboración de disposiciones generales, controlando preventivamente la constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad, racionalidad y calidad técnica y formal de los textos legales y reglamentarios; como por el refuerzo prestado a la función misma de gobernar, garantizando con sus dictámenes la seguridad jurídica, la objetividad y el imperio de la ley en la actuación administrativa. Ello con la agilidad de respuesta inherente a su condición de órgano autonómico. Con sus habitualmente razonados dictámenes, el Consejo Consultivo ha conformado, además, un cuerpo de doctrina muy valioso a la hora de interpretar y aplicar la normativa regional, complementario de la doctrina emanada de los Tribunales, especialmente autonómicos.

Es verdad que la función desempeñada por el Consejo Consultivo podría ser ejercida por el Consejo de Estado, su homólogo estatal, como lo ha venido haciendo para las Comunidades que decidieron no crear un órgano consultivo específico o encomendar la función a sus servicios jurídicos, en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional. Creo, sin embargo, que ello iría en detrimento de los importantes beneficios que prestan la proximidad y especialización del Consejo Consultivo, de la agilidad en la toma de determinadas decisiones y la celeridad de la producción normativa y, en definitiva, de la óptima eficacia y eficiencia administrativas. La existencia del Consejo Consultivo es hoy una realidad interiorizada en el ámbito del Gobierno y Administración regional de la que sería difícil prescindir sin que se resintiera el conjunto del sistema autonómico. Ni siquiera razones económicas, o de ahorro de gasto en tiempo de crisis, lo justificarían ante el reducido coste de funcionamiento del órgano que reflejan los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Precisamente, esa necesidad de ahorro es lo que ha motivado la suspensión del Consejo Económico y Social de La Rioja, dispuesta en la Ley 3/2012, de 20 de julio.

La exposición de motivos de la Ley 3/2012 presenta la suspensión de funcionamiento del Consejo como algo transitorio, esgrimiendo razones de

un doble orden: por un lado, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit que obliga a redimensionar el entramado institucional de la Comunidad Autónoma; y, por otro, la convicción de que la suspensión del Consejo no mermará la participación de los agentes económicos y sociales en las diferentes áreas de actividad y competencia de la Comunidad, fundamentalmente en los sectores relacionados con el desarrollo y el crecimiento económico y la lucha contra el desempleo, tales como la negociación colectiva, negociación de planes de empleo, etc.

El argumento fundado en la austeridad y el ahorro de gasto justifica, a mi juicio, sobradamente la suspensión del Consejo con el carácter transitorio que proclama la Ley. El otro motivo no resulta del todo convincente y era prescindible. La participación que se produce a través de los cauces sustitutivos que apunta la exposición de motivos no es asimilable a la que se canaliza a través del Consejo Económico y Social de alcance y objetivos diferentes. Son cauces participativos de distinta naturaleza que no pueden suplir de forma satisfactoria la función que presta el órgano consultivo suspendido. Además, esta explicación, ligada con la primera, plantea el interrogante de por qué el legislador no decretó antes la suspensión, –o la directa eliminación del órgano–, si el objetivo de dar voz y participación a los agentes económicos y sociales ya se conseguía por otros conductos igualmente eficaces.

Siendo finalidad del Consejo Económico y Social de La Rioja la de hacer efectiva la participación socio-económica de los agentes sociales «en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja», difícilmente podrá ser suplido en esa función por un órgano estatal equivalente, en particular por el Consejo Económico y Social estatal, de ámbito no estrictamente riojano. No cabe hablar aquí de duplicidad de instituciones, ante la extracción regional de quienes componen el órgano y la particular perspectiva, también predominantemente regional, desde la que se conforma su actuación. Sería deseable, por ello, que la suspensión fuera realmente transitoria y que la operatividad del Consejo renaciera una vez superadas las dificultades económicas. No es aventurado afirmar que esa suspensión priva de un aporte o perspectiva social útil para asegurar que las decisiones y normas autonómicas encajen perfectamente en el contexto social que están llamadas a regir.

En cualquier caso, ante la ausencia de una previsión estatutaria expresa, la suspensión del Consejo decretada por una ley ordinaria no suscita cuestión alguna atinente a la jerarquía normativa, pues fue también ley ordinaria la que creó dicho órgano.

La institución del Defensor del Pueblo Riojano, si bien no ha sido formalmente suspendida, atraviesa una situación que, a mayo de 2013, se asemeja bastante a una suspensión de hecho.

Desde que en febrero de 2012 se produjera la renuncia de la hasta ahora primera y única Defensora del Pueblo Riojano la institución ha permanecido vacante, habiéndose producido una discutible modificación de su Ley reguladora que rebaja la incompatibilidad absoluta que hasta ahora afectaba a su titular, al posibilitar el ejercicio de ciertas actividades hasta ahora no compatibles, previa autorización motivada del Pleno de la Cámara (Ley 4/2012, de 20 de julio). En febrero de 2013 los medios de comunicación dieron cuenta del inicio de conversaciones entre los grupos mayoritarios del Parlamento de La Rioja para consensuar el nombre del nuevo titular de la institución.

Aunque no parece existir intención de eliminar este órgano, su eventual supresión no debería plantear especial problemática, aun existiendo previsión estatutaria. Se ha dicho que tal previsión no supone ningún tipo de *blindaje* que impida prescindir de su existencia real. Su mención estatutaria, precisamente por no integrarse en el núcleo de gobierno autonómico, no se traduce en la necesidad automática de la existencia de la institución. Esta queda garantizada en tanto se preserve en los términos en que resulte reconocible, su misión y funciones, aunque estas se ejerzan, bien por instituciones propiamente autonómicas, en el modo previsto por el legislador estatutario, bien por instituciones estatales.

Y es lo cierto que la función ejercida por el Defensor del Pueblo Riojano si podría ser perfectamente desempeñada por el Defensor del Pueblo estatal, (cuyas competencias son coincidentes y concurrentes), al igual que lo hizo hasta la puesta en marcha de la institución autonómica, y del modo en que lo sigue haciendo para las Comunidades que decidieron no crearla o eliminarla. La supresión de la figura del Defensor autonómico no supondría una merma en la tutela de los derechos de los riojanos, que siempre podrían plantear sus quejas al Defensor del Pueblo del Estado, tal y como lo hicieron hasta 2006. Quizá se perdería la proximidad característica de las instituciones autonómicas pero ello no iría en detrimento sensible de la protección y defensa de los derechos garantizados en la CE. A diferencia de otros órganos auxiliares, esta institución no cuenta con tradición en nuestra Comunidad Autónoma y el que no precediera a su creación una importante demanda ciudadana hace sospechar que su supresión tampoco implicaría un importante sacrificio.

De cualquier manera, habiéndose optado por mantener la figura del Defensor del Pueblo, urge retornarla a su más completa normalidad, superando la extraña situación actual de suspensión de hecho, que no de derecho.

Por último, con relación al Tribunal de Cuentas solo cabe plantearse su creación futura al ser La Rioja una de las pocas Comunidades Autónomas que no cuenta con este órgano de control.

A diferencia de otros Estatutos de Autonomía, el riojano no prevé la existencia de un Tribunal de Cuentas autonómico. El artículo 32 del Estatuto determina que el control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 153.d) CE, que se refieren al Tribunal estatal.

La creación de órganos fiscalizadores por parte de las Comunidades Autónomas parece exigir una previsión estatutaria expresa. Si bien la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, mantuvo en su artículo 22 una posición permisiva al autorizar la creación de estos órganos mediante ley, posteriormente la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, se ha mostrado más restrictiva al referirse a los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades puedan prever sus Estatutos (artículos 1.2 y 26.3). Esa misma exigencia puede deducirse de la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en STC 18/1991.

Debe tenerse presente, por otra parte, que al Tribunal de Cuentas le compete tanto el ejercicio de la función fiscalizadora de la gestión económica y de las cuentas del sector público, como la función de naturaleza jurisdiccional que se centra en el enjuiciamiento de la llamada responsabilidad contable. La distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal califica a este como supremo órgano fiscalizador (artículo 1.1), en cambio lo considera, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción –exclusiva y plena– todo el territorio nacional (artículo 1.2). Y si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos, no existe esta previsión en cuanto a la actividad jurisdiccional, sin perjuicio de la delegación de la instrucción de procedimientos jurisdiccionales (artículo 26.3).

En nuestra Comunidad no se ha planteado hasta el momento la posible creación de un Tribunal autonómico que podría ser problemática ante la

inexistencia de habilitación estatutaria al respecto. En cualquier caso, nada parece demandar la puesta en funcionamiento de un órgano de esas características, menos aun en tiempos de austeridad. El Tribunal estatal realiza actualmente la función de fiscalización de la gestión económica de la Comunidad que es la única función que podría desempeñar la Cámara autonómica. Esa función se desarrolla de manera satisfactoria y nada aconseja acudir a la fórmula del Tribunal regional. Menos aun ante la imposibilidad de suplir enteramente al estatal, al ser inasumible la función de enjuiciamiento contable.

Antonio Fanlo Loras

Hay una cuestión de tipo formal que por razones de querencia profesional estimo que debiera corregir un futuro proyecto de Estatuto. Me refiero a la reiteración con la que diversos artículos del vigente Estatuto se refieren a la Administración Local. La explicación de estas reiteraciones nada tiene que ver con la importancia política que la Administración Local merece, importancia para mí indiscutible. Fue una cuestión formal de sistemática la que aconsejé, en la Reforma de 1999, no dejar artículos sin contenido o vacíos, y se optó, en algunos casos, por incluir referencias reiterativas que una buena sistemática harían innecesarias. Véanse, además del importante artículo 5, las contenidas en los artículos 8.Uno. 3; 9.8; 13; 19.Uno.g) y h) y el redundante artículo 27. En particular, por razones sustantivas y de técnica jurídica, debería suprimirse la disfuncional aprobación por ley de las alteraciones de términos municipales.

No hace falta indicar que la sistemática deberá mejorarse y corregirse en otros apartados. No tiene justificación que la regulación del Consejo Consultivo de La Rioja esté incluida en el Título III, De la Administración y Régimen Jurídico, dentro del Capítulo II, De la Administración de Justicia.

Ignacio Granado Hijelmo

Quisiera referirme al *nivel competencial* (volumen de materias competenciales asumido por la CAR, en comparación con el asumido por otras CC.AA), para que no sea confundido *permanentemente* con otro concepto constitucional distinto cual es el de *vía de acceso a la autonomía*, generando así una injustificada desigualdad entre la CAR y otras CCAA.

Es cierto que, *inicialmente*, el EAR'82 (como los demás EEAA de las CCAA que accedieron a la autonomía por la *vía lenta* del art. 143 CE) deter-

minó un nivel competencial más bajo para la CAR que el atribuido a las CCAA que accedieron a la autonomía por la *vía rápida* del art. 151 o de las DDTT 1ª y 2ª CE. Ello fue así porque el consenso político de la Transición quiso ralentizar la primera fase del proceso autonómico, instaurando un *Estado arrítmico* en el acceso a la autonomía y en la asunción de niveles competenciales por las distintas CCAA.

Pero no menos cierto es que la CE no instaura *permanentemente* un *Estado asimétrico*, esto es en el que (sea en base a su calificación como *nacionalidades* del art. 2 CE, a la *vía de acceso* a la autonomía, a pretendidos *hechos diferenciales* o a *derechos históricos*) se privilegie a unas CCAA, reservándoles un nivel competencial que se prohíba alcanzar a las demás. Por eso, las reformas del EAR en 1994 y 1999 pudieron acercar, y efectivamente acercaron, el nivel competencial de la CAR al de las demás CCAA, plasmando el ideal de la *simetría competencial*, es decir, una situación jurídico-constitucional en que todas las CCAA tengan *similares* competencias.

Aclaro que el *Estado autonómico simétrico* que defiendo no significa un *Estado autonómico uniforme*, es decir, en el que todas las CCAA tengan *idénticas* competencias en las *mismas* materias competenciales, ya que me parece razonable que haya CCAA con algunas *singularidades competenciales* exigidas por hechos *diferentes* que, al ser razonables, no agravan al resto (p.e., no agrava a una CA interior carecer de competencias en materia de puertos marítimos, siempre que no se impida el acceso a los mismos).

Repárese en que aludo al innegable concepto de hechos *diferentes*, no al constitucionalmente inexistente de *hechos diferenciales*. El calificativo *diferente* se mueve en el ámbito conceptual del *ser*, es decir, el de la realidad de las cosas como objetivamente son, de suerte que explica racionalmente las diferencias que de ella resultan, por lo mismo que se basan en la ontología, como sucede con el hecho insular (art. 138.1 CE); mientras que el adjetivo *diferencial* supone un intento de legitimación deóntica de la diferencia, sin base ontológica racional, como si esta viniera determinada por un imperativo de *deber ser*, que ha de imponerse categóricamente a la realidad de las cosas, por lo mismo que se basa en planteamientos históricos o sentimentales, de carácter pre, extra o supra constitucional, por los que nunca se ha sentido vinculado el TC el cual no reconoce ningún *higher law* distinto a la propia CE.

Lo inaceptable de la asimetría estriba en su pretensión de operar como una interdicción constitucional permanente, de suerte que algunas CCAA,

como la CAR, *nunca puedan llegar a tener* competencia en algunas materias derivadas de hechos *diferenciales* (como un cierto sistema de financiación, la policía de seguridad o un Derecho civil propios), pese a su clara voluntad de asumirlas en pie de igualdad con las CCAA que las hayan asumido (independientemente de los hechos, históricos o de otra naturaleza, que lo hayan motivado).

La CE solo instauró un *Estado arrítmico* (es decir, en el que unas CCAA podían acceder más *rápidamente* a un nivel *mínimo* de competencias constitucionalmente asegurado mediante la técnica de las garantías institucionales, como las que subyacen en la DA 1ª para los territorios forales), pero no fundó un *Estado asimétrico* (es decir, en el que las demás CCAA *no pudieran* con el tiempo acceder a un nivel competencial similar). En suma, entiendo que la CAR puede aceptar diferencias *de ritmo* en el acceso e incluso en el nivel competencial cuando no tenga interés en asumir una determinada materia, pero lo que no puede aceptar la CAR es una *permanente posición constitucional de inferioridad competencial*, especialmente si le provoca agravios comparativos que se traducen en perjuicios económicos, políticos o sociales.

La CE no ha postulado un *Estado autonómico sincrónico* (es decir, en el que todas las CCAA accedan a las mismas competencias y en las mismas materias competenciales al mismo tiempo), pero ello no significa que preconice un *Estado permanentemente asimétrico*; y de ahí que, mientras la simetría competencial no se consiga y persistan los agravios, la CAR seguirá siendo una CA *reactiva*, es decir, impelida a luchar contra todo tipo de títulos competenciales privilegiados y excluyentes que conduzca a que algunas materias competenciales solo puedan ser atribuidas a determinadas CCAA.

El *Estado simétrico* es, a mi juicio, un ideal irrenunciable para la CAR, porque encarna los principios de justicia e igualdad que inspiran a la CE y exige *foros plurilaterales de negociación* para la toma de decisiones.

Otra cosa es la forma de plasmación práctica de la simetría competencial. En Derecho Internacional Público, se ha empleado la cláusula *de nación más favorecida*, por la que el Estado signatario de un Tratado queda equiparado automáticamente a cualquier otro que obtenga un trato mejor por parte de otro Estado firmante, como fórmula de instaurar un sistema de preferencias generalizadas. Una fórmula similar intentó el último Proyecto de EA de la Comunidad Valenciana mediante una disposición que atribuiría automáticamente a dicha CA cuantas competencias fueran asumidas por otras CCAA en sus EEAA. Sin embargo, en nuestro Derecho interno constitucio-

nal, la vigencia del principio dispositivo determina que la ampliación de competencias requiera la asunción estatutaria expresa de las mismas, sin perjuicio de que el EA, como hace ahora la DA 2ª del EA de la Comunidad Valenciana, inste a sus instituciones de autogobierno a estar alerta del nivel competencial comparado y a promover las correspondientes iniciativas para su actualización.

En el caso de la CAR, se ha optado prudentemente por ralentizar la reforma estatutaria, a la espera: i) de los pronunciamientos constitucionales sobre los EEAA *de tercera generación*; ii) de la naturaleza y efectos de las medidas adoptadas, al amparo de la reforma del art 135 CE aprobada en 2011, para hacer frente a la crisis económica; y iii) de la evolución de las propuestas políticas neocentralistas, secesionistas y federalistas. Ahora bien, prescindiendo de estas propuestas, por ser *de iure condendo* y estar dirigidas a la forma constitucional del Estado, lo cierto es que, en la actualidad (mayo, 2013) y *de iure condito*, ya conocemos la doctrina del TC sobre los últimos EEAA y la panoplia de medidas para superar la crisis económica. Por tanto, si queremos mantener la, a mi juicio, irrenunciable simetría, habrá que acometer la reforma del EAR'99 con objeto de, conservando y potenciando el actual patrimonio institucional y competencial de la CAR, incluirlo entre los *de tercera generación*.

Amelia Pascual Medrano

[Nota de la Redacción] La autora no hizo uso de este apartado.

Pedro Samaniego Riaño

[Nota de la Redacción] El autor no hizo uso de este apartado.

SUMARIO

ESTUDIO

JUAN MANUEL CRIADO GÁMEZ ANTONIO FANLO LORAS IGNACIO GRANADO HIJELMO AMELIA PASCUAL MEDRANO PEDRO SAMANIEGO RIAÑO El Estatuto de Autonomía de La Rioja visto por cinco juristas	11
--	----

NOTAS

JAVIER GÓMEZ GARRIDO Patentabilidad del material genético de origen humano en la Directiva 98/44/CE	109
JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU Los procesos electorales riojanos de 2011 tras la reforma de la LOREG	141

CRÓNICAS

ANTONIO FANLO LORAS Crónica legislativa	181
IGNACIO GRANADO HIJELMO Doctrina del Consejo Consultivo	197
ALFONSO MELÓN MUÑOZ Crónica de Tribunales	401

INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

PARLAMENTO DE LA RIOJA	431
------------------------	-----



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA