

# Anuario Jurídico de La Rioja

10

2005



UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA



PARLAMENTO  
DE LA RIOJA

RECENSIÓN:

*Antonio Embid Irujo (dir.)  
Derecho Público Aragonés*

Juan Ramòn Liébana Ortiz



EMBED IRUJO, A., *Derecho Público Aragonés*,  
3ª ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2005

JUAN RAMÓN LIÉBANA ORTIZ

Los estudios de Derecho Autonómico, y en general de Derecho Público, están de enhorabuena puesto que se acaba de editar la tercera edición de la obra colectiva dirigida por el profesor EMBED titulada *Derecho Público Aragonés*. El origen de esta obra se remonta a 1990 cuando, con el impulso de su director, se crea en la Universidad de Zaragoza el Curso de Derecho Aragonés y, desde el primer momento, ha sido manual de referencia para todos los interesados en conocer el Derecho Público de esta Comunidad Autónoma. Esta tercera edición, que ahora tenemos la fortuna de recensionar, toma el relevo de las anteriores ediciones y supone una revisión, actualización y ampliación de la obra por exigencia de los cambios políticos y legislativos ocurridos en el quinquenio 2000-2005.

Con la participación de diecisiete especialistas en las diversas cuestiones atinentes a las peculiaridades jurídico-públicas del ordenamiento aragonés,<sup>1</sup> la obra adopta una división clásica en cinco Títulos que abarcan cuestiones tan fundamentales como las instituciones, las competencias y los medios personales y materiales de la Comunidad Autónoma. Junto a estas materias, el profesor EMBED realiza «algunas reflexiones interesadas» con las que, a modo de introducción general, analiza la evolución legislativa del Derecho Público Aragonés<sup>2</sup> desde la aprobación del Estatuto de Autonomía

---

1 Bajo la dirección de A. EMBED IRUJO, colaboran en este libro R. ALCÁZAR CREVILLÉN, A. CAYÓN GALIARDO, R. CHUECA RODRÍGUEZ, C. CIRIANO VELA, E. COLOM PIAZUELO, M. CONTRERAS CASADO, J. DOMPER FERRANDO, A. FANLO LORAS, G. FERNÁNDEZ FARRERES, A. GARCÉS SANAGUSTÍN, C. GARRIDO LÓPEZ, F. GURREA CASAMAYOR, J. PERMÁN GAVÍN, L. POMED SÁNCHEZ, R. SALANOVA ALCALDE y B. SETUÁIN MENDÍA.

2 Abolido por Felipe V tras la promulgación del Decreto de Nueva Planta de 29 de julio de 1707. No obstante, durante el Antiguo Régimen el sentimiento foralista aragonés se mantuvo vivo, siendo que una de sus primeras expresiones lo constituye el Real Decreto de 3 de abril de 1711 por el que se establecían las «Leyes Municipales de este Reyno de Aragón». Tal es el sentimiento foralista en la Comunidad Autónoma de Aragón que, como ha puesto de manifiesto el profesor EMBED, el Partido Aragonés, la Chunta Aragonésista, e incluso Izquierda Unida, pretendieron la aprobación de una proposición no de ley, la núm. 28/1997 (BOCA núm. 95, de 7 de marzo de 1997), por la que se solicitara al Gobierno central la derogación de dicho Decreto de Nueva Planta. Desde un punto de vista jurídico dicha propuesta es casi irrisoria, pero resulta de una trascendencia política indiscutible.

de Aragón (mediante Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto). Asimismo, el autor aprovecha para realizar un repaso de la conflictividad constitucional durante las últimas cinco legislaturas autonómicas, e incluso con algunas referencias al primer año de la sexta (2003-2004).

El Título III de la obra está íntegramente dedicado a las instituciones políticas de esta Comunidad Autónoma. En concreto, está constituido por cuatro capítulos dedicados a las Cortes y al estatuto de los Diputados autonómicos, al ordenamiento electoral y su aplicación práctica, al estatuto jurídico del Presidente y a la organización del Gobierno y de la Administración Pública y, por último, al estatuto, las competencias y las relaciones del Justicia de Aragón como institución jurídica propia.

El profesor CONTRERAS CASADO divide su estudio sobre las Cortes en tres partes claramente delimitadas. Comenzando por una breve introducción histórico-jurídica, en la primera parte se dedica al estatuto jurídico-político de esta Institución. En la segunda se analiza pormenorizadamente la estructura orgánica y al funcionamiento de las Cortes así como el estatuto jurídico de los Diputados. La tercera parte, por fin, se dedica al estudio de las funciones de las Cortes, analizándose detenidamente tanto la función legislativa como la función de control e impulso político de la Diputación General de Aragón.

El segundo capítulo, a cargo del profesor CHUECA RODRÍGUEZ, está dedicado al estudio del régimen electoral autonómico. Constatada *ab initio* la consolidación del sistema electoral aragonés, comienza el capítulo exponiendo algunas notas características del mismo. Entre éstas cabe destacar ahora que las elecciones autonómicas son «un acto singular dentro de un meta-sistema representativo de muy elevada complejidad» pero que en la actualidad disponemos «de una cultura electoral muy madura». Tras ello, acomete el autor un estudio pormenorizado de las peculiaridades más relevantes respecto de la normativa aplicable a los procesos electorales a Cortes de Aragón, con un pormenorizado análisis no sólo de la ley electoral de dicha Comunidad Autónoma sino también de las distintas reformas que ésta ha experimentado. Seguidamente se nos ilustra sobre el ordenamiento electoral aragonés, y en concreto se estudia el derecho de sufragio, la convocatoria electoral, la campaña electoral y la distribución de espacios gratuitos o la financiación electoral. El siguiente epígrafe, muy interesante, está dedicado al estudio sociológico del sistema electoral aragonés en la práctica, epígrafe que se encuentra perfectamente complementado con un anexo en donde se pueden consultar los resultados de las principales fuerzas políticas, la distribución de escaños,

los votos obtenidos o las abstenciones habidas en los distintos procesos electorales autonómicos.

El capítulo tercero, que reviste una gran complejidad, está dedicado al Gobierno a la Administración y al Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón. Tras una interesante introducción dedicada a la descripción del ordenamiento jurídico aplicable, al sistema de gobierno parlamentario y a la distinción entre el Gobierno y la Administración, el profesor EMBID IRUJO divide su estudio en tres partes claramente delimitadas: el Presidente de la Comunidad; el Gobierno de Aragón; y su Administración. En la parte dedicada al Presidente, analiza pormenorizadamente las funciones del Presidente y el régimen jurídico de su estatuto personal (elección, nombramiento, cese y sustitución) y, termina, con una referencia al Vicepresidente. En la parte dedicada al Gobierno analiza no sólo las cuestiones relativas a su sede, su estructura y sus competencias —con una especial referencia a la potestad reglamentaria», sino que también se detiene en el estatuto personal de los Consejeros. Por último, con respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma, en una excelente síntesis expone de manera magistral no sólo la caracterización general de la Administración pública autonómica, sino también su estructura y su régimen jurídico, para terminar con una referencia, necesariamente breve, a la Administración institucional, corporativa y consultiva de Aragón.

El último capítulo de este Título se dedica a la institución del Justicia de Aragón. Partiendo de las singularidades que presenta esta institución y de su posición y naturaleza, el profesor GARRIDO LÓPEZ estudia su estatuto jurídico, su estructura orgánica y sus funciones, así como las relaciones del Justicia de Aragón con las Administraciones públicas —y con el Defensor del Pueblo— y las Cortes de Aragón.

El Título IV —aunque en la introducción al mismo, por error, se puede leer III— el de mayor amplitud temática, está dedicado a las competencias de la Comunidad Autónoma. Comienza con un capítulo introductorio en donde se analizan las características generales del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, más específicamente, las diversas competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón ha ido asumiendo a través de las reformas estatutarias ocurridas en 1994 y 1996. La conclusión del profesor FERNÁNDEZ FARRERES sobre el proceso de ampliación competencial es el reconocimiento de que el Estatuto de Autonomía de Aragón ha agotado prácticamente la totalidad de competencias que puede asumir.

En el segundo capítulo de este Título, dedicado a la Administración Local, el profesor FANLO LORAS, tras un excursio sobre la delimitación de competencias sobre régimen local y el principio de autonomía local en la Constitución, analiza pormenorizadamente la regulación de la administración local en el Estatuto de Autonomía y la legislación aragonesa sobre la materia, con una especial referencia a las competencias reconocidas a las entidades locales en la legislación sectorial de Aragón. En este sentido continúa el tercer capítulo: analizando la organización territorial de Aragón con una caracterización de la diversa tipología de entidades locales aragonesas y las relaciones entre la organización periférica de la Comunidad Autónoma y las entidades locales.

En los siguientes capítulos del Título IV se pasa revista a las distintas competencias sobre las que el ordenamiento jurídico autonómico ha asumido. En concreto, se analiza la legislación aragonesa relativa al sector agrario, el urbanismo, la acción social, el patrimonio cultural, la enseñanza, el medio ambiente, la sanidad y, por último, la relativa a las cajas de ahorros y las empresas públicas autonómicas. Aunque muy brevemente, a todos ellos vamos a dedicar unas palabras a continuación.

El profesor EMBID IRUJO es el encargado de desarrollar el estudio del sector agrario y lo hace, como corresponde, desde una perspectiva marcadamente administrativista. En efecto, a modo de introducción realiza un análisis del marco constitucional y estatutario de las competencias sobre esta materia, con especial detenimiento en el estudio de la incidencia que en esta Comunidad tiene la Política Agraria Comunitaria. Tras ello, realiza una exposición general sobre la intervención normativa de la Comunidad en esta materia, el patrimonio agrario y sus modos de gestión, el sistema de financiación y las obras agrarias llevadas a cabo en Aragón. De particular interés resulta, dada la especialización de su autor, el epígrafe dedicado a las transformaciones en materia de regadío puesto que éste lleva a cabo un análisis del Plan del Bajo Ebro aragonés.

Otra competencia de gran relevancia práctica es la relativa a la ordenación del territorio y el urbanismo. Y desde esa vertiente práctica se ocupa de su estudio ALCÁZAR CREVILLÉN quien, tras realizar un estudio sobre la distribución competencial en estas materias, divide su exposición en una primera parte relativa a la actividad normativa y de ejecución en materia de ordenación territorial y una segunda parte dedicada al estudio de la legislación y del régimen jurídico del urbanismo en Aragón.

El estudio relativo a la acción social en Aragón corre a cargo del profesor GARCÉS SANAGUSTÍN. En primer lugar se establece una necesaria delimitación conceptual de la acción social para, a renglón seguido, llevar a cabo un estudio sobre la delimitación conceptual. La parte más importante del capítulo se dedica al análisis de las diversas técnicas de actuación administrativa existentes en esta materia. Por último, se realiza una especial referencia no sólo al marco competencial y normativo sino también a los aspectos jurídico-administrativos de la protección de menores, que tanta actualidad ha adquirido en los últimos tiempos.

El profesor POMED SÁNCHEZ se encarga del Derecho autonómico de los bienes culturales. Comenzando por una referencia a la evolución histórica de la legislación de protección del patrimonio cultural español que culmina con la determinación del reparto de competencias en esta materia, afronta seguidamente el estudio de la Ley de Patrimonio cultural aragonés. Tras ello, se centra en determinadas cuestiones adyacentes tales como los parques culturales y el patrimonio documental, bibliográfico y museístico.

El capítulo dedicado a la enseñanza está a cargo de GURREA CASAMAYOR, a la sazón Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia. El capítulo se encuentra dividido en tres partes. La primera se dedica al estudio pormenorizado de la evolución normativa para la efectiva asunción de competencias sobre enseñanza en Aragón. La segunda parte se ocupa de las funciones y servicios que dicha Comunidad tiene asumidos en materia de Universidades. Y, por último, la tercera parte estudia la enseñanza no universitaria. Pues bien, la segunda parte está dedicada al análisis de las competencias asumidas por Aragón en materia de Universidades tanto con la LRU como con la LOU. En cuanto a la enseñanza no universitaria, el estudio se centra en el análisis del marco jurídico y en el contenido de las diversas transferencias en materia educativa, que se acompaña de una serie de gráficas en donde se ponen de manifiesto los datos de la enseñanza no universitaria en los cinco primeros cursos de gestión por el Gobierno de Aragón.

Otro amplísimo capítulo, a cargo del profesor DOMPER FERRANDO, es el relativo a las competencias de Aragón en materia de Medio Ambiente. En él se pueden distinguir dos partes claramente diferenciadas. Una primera dedicada al régimen jurídico general en donde se estudian con detenimiento cuestiones tales como la competencia de la Comunidad Autónoma en medio ambiente, la Administración ambiental y su régimen jurídico y, como no podía ser de otra manera, la autorización ambiental integrada, con una referencia específica a los sectores autonómicos a los que ésta afecta. La segunda

parte, mucho más minuciosa, está dedicada al estudio de la regulación autonómica de las diversas materias ambientales, entre las que se incluyen las actividades clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas), la evaluación del impacto ambiental, la contaminación atmosférica o los residuos, entre otras.

El profesor PEMÁN GAVÍN se dedica al estudio de la legislación aragonesa sobre sanidad. El estudio comienza con el análisis de la evolución de la legislación básica del Estado en esta materia para, a continuación, centrarse específicamente en la legislación sanitaria de Aragón y en sus contenidos.

La última competencia estudiada es la relativa a la intervención de la Administración autonómica en la economía. A partir de los principios económicos enunciados en el Estatuto de Autonomía de Aragón se desarrollan las competencias en materia económica de la Comunidad. Tras este primer estudio, el capítulo se divide en tres partes. En la primera se estudia todo lo referente a las competencias en materia de Cajas de Ahorro. En la segunda parte se estudian las competencias en otros sectores, tales como el industrial y energético, los transportes, el sector audiovisual, y las técnicas de intervención administrativa. El capítulo concluye con un análisis del sector público empresarial aragonés.

La obra que estamos recensionando termina con un Título V —aunque, también por error, en la página de introducción se lee IV— dedicado a los medios personales y materiales con que cuenta esta Comunidad Autónoma. En el primer capítulo, el profesor COLOM PLAZUELO lleva a cabo una exposición muy pormenorizada de todo el régimen jurídico de la función pública aragonesa.

En el capítulo segundo, el profesor CAYÓN GALIARDO expone detenidamente los principios informadores de la Hacienda de Aragón. En segundo lugar, analiza los recursos con que cuenta esta Comunidad así como los tributos propios y los tributos cedidos que ésta gestiona. Por último, estudia con profundidad el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El último capítulo, a cargo de la profesora SETUÁIN MENDÍA, se dedica al patrimonio propio de esta Comunidad, analizando pormenorizadamente el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales de titularidad de la Administración aragonesa.



En conclusión, la obra *Derecho Público Aragonés* ha dejado ya hace tiempo de ser un manual para los estudiantes del Curso de Derecho Aragonés de la Universidad de Zaragoza y se ha convertido, por derecho propio, en un Tratado de Derecho Público Aragonés, de interés no sólo docente e investigador sino también para la práctica diaria de todos los juristas aragoneses, y ello por su profundidad científica y su gran calado socio-jurídico.





# SUMARIO

## ESTUDIO

LORENZO MARTIN-RETORTILLO BAQUER

La defensa cruzada de derechos: La protección del medio ambiente  
en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 11

---

## NOTAS

AITZIBER EMALDI CIRIÓN

Derechos de los pacientes en la Comunidad Autónoma de La Rioja:  
especial referencia a las instrucciones previas 35

---

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU

El régimen electoral de La Rioja: Génesis y evolución 63

---

GLIKEYA PINO TARRAGONA

Público y privado en el modelo organizativo de la denominación  
de origen calificada "Rioja". Problemática jurídica 105

---

MARÍA DE LA O URREA CORRES

La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas  
en el Derecho comunitario europeo 147

---

## CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO

Crónica del Parlamento de La Rioja 175

---

ANTONIO FANLO LORAS

Crónica legislativa 201

---

IGNACIO GRANADO HIJELMO

Crónica del Consejo Consultivo 215

---

ALFONSO MELÓN MUÑOZ

Crónica de Tribunales 243

---

## RECENSIÓN

JUAN RAMÓN LIÉBANA ORTIZ

Antonio Embid Irujo (dir.) *Derecho Público Aragonés* 271

---



UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA



PARLAMENTO  
DE LA RIOJA