

Anuario Jurídico de La Rioja

11

2006



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA

INFORME:

*La reforma del Estatuto de
Autonomía de la Comunidad
Autónoma de La Rioja
(Primeros pasos)*

Ricardo Chueca Rodríguez

LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (PRIMEROS PASOS)

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. introducción. — II. El marco de la propuesta. — III. creación del «grupo de trabajo». — IV. contenido del informe del grupo de trabajo. — 1. Título Preliminar. — 2. Carta de Derechos. — 3. Competencias. — A) *Competencias exclusivas*. — B) *Desarrollo legislativo y ejecución de competencias*. — C) *Ejecución de la legislación del Estado*. — D) *Otras competencias*. — E) *Otras propuestas*. — 4. Relaciones externas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. — A) *Relaciones con otras Comunidades Autónomas*. — B) *Relaciones con la Unión Europea*. — C) *Relaciones de carácter internacional*. — 5. Organización Institucional. — 6. La Administración. Régimen jurídico de la Administración Pública. — A) *El Consejo Consultivo de La Rioja*. — B) *El Consejo Económico y Social de La Rioja*. — C) *El Tribunal de Cuentas de La Rioja*. — 7. Propuestas relativas a reformas en el Capítulo II del Título III, «De la Administración de Justicia». — A) *Ámbito constitucional de reserva en materia de Justicia a favor de los Estatutos de Autonomía*. — B) *Contenido actual sobre Administración de Justicia en el Estatuto de Autonomía de La Rioja*. — C) *Propuestas en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja en materia de justicia*. — 8. Propuestas en materia de financiación. — A) *Propuestas de alcance general*. — B) *Principios establecidos en la Constitución*. — C) *Principios establecidos en la LOFCA*. — D) *Principios recogidos en el Estatuto de Autonomía de La Rioja*. — E) *Principios desarrollados en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica*. — F) *El modelo de financiación autonómica vigente*. — G) *Descentralización asimétrica y problemas de competencia fiscal perniciosa entre Comunidades Autónomas*. — H) *Cohesión económica y territorial en la Comunidad Autónoma de La Rioja*. — I) *Solidaridad interterritorial en España*. — 9. Tributos propios. — A) *Propuestas de reforma presentadas*. — B) *Competencia tributaria de La Rioja*. — C) *La unidad de mercado*. — D) *Recargos autonómicos sobre impuestos estatales*. — E) *Posibilidades de actuación de la CAR*. — 10. Tributos cedidos. — 11. Participación en Fondos y otras asignaciones estatales. — A) *Incremento y reforzamiento de Fondos estatales*. — B) *Compensaciones por los daños derivados del denominado «efecto frontera»*. — 12. Consideraciones sobre el uso sexista del lenguaje.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Estatuto de Autonomía de La Rioja, reforma estatutaria, reforma institucional, materias competenciales, competencias, competencias exclusivas, competencias compartidas.

Statute of Autonomy of La Rioja, Statutory reform, institutional reform, distribution of powers, powers, exclusive powers, shared powers.

RESUMEN/ABSTRACT

La CAR no ha sido ajena a la tendencia mayoritaria entre las CCAA a iniciar procesos de reforma de sus Estatutos. Este Informe da cuenta de las peculiaridades del inicio del proceso riojano. Ha arrancado de una iniciativa de naturaleza extraparlamentaria propuesta en sede parlamentaria. Un Grupo de Trabajo de composición heterogénea liderado por el Presidente del Parlamento de La Rioja ha realizado un conjunto de propuestas que han sido posteriormente

informadas por un grupo de juristas –denominado Grupo de Expertos– a instancias de dicho Grupo de Trabajo. En este Informe se da cuenta y resumen de dichas propuestas y de las opiniones técnico-jurídicas que le merecieron al Grupo de Expertos. El documento se entregó a la Ponencia parlamentaria designada para iniciar formalmente el procedimiento de reforma.

The recent reforming process of the Statutes of Autonomy carried out in most of the Autonomous Communities has not been an exception for the Autonomous Community of La Rioja. This Report states the peculiarities of the way in which this procedure began in La Rioja: an initiative born outside the Parliament but then introduced on it. A Group of Work of an heterogeneous composition led by the President of the Parliament of La Rioja has elaborated a set of proposals which have been subsequently submitted to the review and exam of a group of jurists –called Group of Experts–. This Report analyzes and summarizes those proposals and the Group of Experts opinions. The resulting document was finally presented to the Parliamentary Committee appointed to formally initiate the reform procedure.

I) Introducción

El punto de partida del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja (EAR) debe situarse seguramente en el *Debate Político General sobre la Política del Estado de la Región* celebrado el día 10 de setiembre de 2004 y que tiene lugar con carácter anual.

En el discurso inicial el Presidente de la CAR, Pedro Sanz, se expresó en los siguientes términos:

«Por su parte, el debate sobre la Reforma de los Estatutos se ha convertido en un asunto que en los últimos tiempos está generando incertidumbre e inestabilidad. *Nosotros entendemos que esta reforma no es una prioridad, pero, como ya he dicho en esta Cámara, no renunciamos a nada, si ésta finalmente se lleva a cabo en otros lugares.* En cualquier caso el Gobierno de La Rioja defiende con firmeza que se logre un consenso previo a dicha reforma. Los Estatutos de Autonomía deben reformarse siempre y cuando lo decida el conjunto del pueblo español, quien a fin de cuentas es el titular del poder constituyente. Porque hay que tener presente, Señorías, que una reforma del texto constitucional puede afectar a los Estatutos, pero en ningún caso la modificación de cualquiera de los Estatutos de Autonomía puede conculcar un principio constitucional. Las sucesivas modificaciones estatutarias, la última en La Rioja el año 99, han posibilitado que avancemos hacia la igualdad entre las Comunidades Autónomas y hacia niveles competenciales homogéneos. El Gobierno de La Rioja no va a permitir que unas Comunidades tengan una posición diferente por encima de las demás. Este Gobierno considera que debe prevalecer el consenso interno que ha caracterizado nuestra actuación en los grandes temas institucionales, y la obligación de continuar profundizando en nuestro autogobierno en beneficio de todos los riojanos.»¹

Definía así el Presidente de la CAR la posición de su gobierno que, como se ve, estaba compuesta de un principio político y un criterio pragmático. Posición contraria a la apertura de un proceso de reforma generalizada de los Estatutos de Autonomía, pero disposición a realizar los pasos precisos para incorporarse a dicho proceso llegado el caso. Esta posición se plasmó en una consideración o sugerencia, si se quiere, dirigida expresamente al Presidente del Parlamento, José Ignacio Ceniceros González, en los concretos términos que se transcriben:

¹ *Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja (DDSSPR)*, VI Leg., P-D 19, p. 742. *Cursiva nuestra.*

«Permítanme, Señorías –con el permiso del Presidente–, que, *a modo de sugerencia*, hoy, aquí, en el Parlamento de La Rioja, *les haga una primera propuesta a su consideración y en referencia precisamente a la reforma Estatutaria. Una reforma que entiendo debe estar liderada por el Presidente del Parlamento, en la que debe participar la sociedad riojana y para la que se podría constituir una Comisión de la que, junto a miembros del Gobierno y de esta Cámara, formaran parte los ex Presidentes del Gobierno de La Rioja –si así lo consideran– y las organizaciones económicas y sociales de nuestra propia Comunidad Autónoma.* Una Comisión a la que correspondería elaborar un *documento de reflexión y de propuestas participativas de la sociedad riojana*, que recoja esa *relación de competencias* que podrían ser transferidas a La Rioja, y que con posterioridad *este Parlamento podría estudiarlas para fijar la última posición y para proceder al trámite, si hay consenso, en la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja.* Competencias que estamos en condiciones de asumir lógicamente. Y es que, Señorías, si analizamos nuestra capacidad de gestión, las demandas de los ciudadanos y de acuerdo con los principios de subsidiariedad, cooperación y coordinación, llegamos a la conclusión que nuestra Comunidad puede ejercer una acción positiva en dichas materias. De la misma manera que otras Comunidades Autónomas han ido asumiendo por inercia distintas competencias con carácter exclusivo, la Comunidad Autónoma de La Rioja, siempre dentro del marco constitucional, podría llevarlo a cabo también. Y a modo de una primera valoración, el Gobierno ha estudiado el Estatuto y ha concluido que podría haber por lo menos unas veinticinco nuevas competencias, además de la de Justicia, que podría asumir esta Comunidad Autónoma, si llegásemos a un consenso hecho sin prisas, pero sin pausas.»²

La sugerencia o propuesta, pues de ambas formas es denominada por el Presidente de la CAR y de ambos modos la presenta, ofrece algunas características destacables. En primer lugar se configura como una oferta al Presidente del Parlamento de La Rioja, pues de su aceptación depende la puesta en marcha del proceso que se sugiere. En segundo lugar, el hecho de que el proceso sea liderado por el Presidente del Parlamento no significa que se trate de una propuesta parlamentaria, por más que se haga *con ocasión* de un acto parlamentario y por más que su *primus movens* deba serlo el Presidente de la Cámara. En tercer lugar, llama muy poderosamente la atención la concreción de la sugerencia, propuesta de una Comisión, y la prefiguración de su composición. No tanto, cuarto lugar, como el hecho de que se trata de una comisión *híbrida*, pues junto a la propuesta de inclusión de la sociedad riojana –más concretamente de sus organizaciones económicas y sociales– se indi-

2 *Ibidem*, pp. 742-743. *Cursiva nuestra.*

ca ya la presencia en dicho órgano de reflexión de miembros del gobierno y representantes parlamentarios junto a otros que se sugieren. Finalmente, del tenor literal de la sugerencia-propuesta cabe deducir que la reforma incoada se ajusta específicamente a la ampliación del abanico competencial –incluso cuantificada–, lo que no puede entenderse sino como una plasmación de una reforma como *respuesta* a la apertura de un procedimiento generalizado de revisiones estatutarias a nivel nacional.

En relación con esta sugerencia-propuesta, cuya trascendencia es manifiesta independientemente de la forma concreta que revista, se produjo lógicamente un alineamiento, dentro de la dinámica propia de este tipo de debates, de los dos grupos parlamentarios que constituyen la oposición.³ Grupos que sostuvieron posiciones distintas.

El GP Socialista, por boca de su líder y portavoz, se expresó en los siguientes términos:

«En cuanto a la Reforma de Estatutos ésta se hará bajo dos premisas: el consenso, para lo que tendrá siempre nuestro apoyo, y, en segundo lugar, el respeto escrupuloso al marco constitucional. Por cierto, *yo sí que acepto su propuesta de crear una Comisión, que empiece a analizar una posible reforma estatutaria. Pero esto no es ninguna oferta suya de generosidad, ni ningún cambio en su talante antidialogante, simplemente es que usted sabe, que para cambiar nuestro Estatuto le hace falta sin duda el voto y el apoyo del Partido Socialista.*»⁴

El grupo mayoritario de la oposición aceptaba la sugerencia-propuesta pero con dos importantes matices. El primero, no por sutil menos explícito, enmarcando el proceso de reforma en el entonces incipiente, pero ya con visos de generalización, que había sido abierto por el Proyecto de Reforma del *Estatut* catalán. El segundo, que llamaba la atención sobre la conversión por el Presidente de la CAR de una *necesidad*, la mayoría cualificada de 2/3 requerida para reformar el Estatuto por su artículo 58.2, en *virtud* al propo-

3 El Parlamento de La Rioja estaba compuesto a la sazón por el Grupo Parlamentario Popular –17 escaños–, el Grupo Parlamentario Socialista –14 escaños– y el Grupo Parlamentario Mixto –2 escaños–, ocupados por dos miembros del Partido Riojano. Ello configura una cámara de mayoría absoluta del GP Popular. Las elecciones celebradas recientemente, 27 de mayo de 2007, han arrojado idéntica composición parlamentaria.

4 *DDSSPR*, VI Leg., P-D 20, p. 782. La intervención se produjo tras la del portavoz del Grupo Mixto y líder del Partido Riojano. *Cursiva nuestra*.

ner un consenso. Ello no obstante la posterior réplica del Presidente de la CAR incluyó un acuse de recibo de dicha aceptación más la reiteración de su naturaleza de sugerencia y el liderazgo del Presidente del Parlamento:

«Cuando estamos hablando de la construcción del Estado estamos hablando de algo mucho más serio que todo eso. Y cuando usted me habla de las reformas de los Estatutos, con decirme que el consenso y lo que es el respeto constitucional, en eso estamos todos de acuerdo. Y le agradezco ese apoyo que hace a una sugerencia que yo no voy a liderar, que va a liderar el Presidente del Parlamento si ustedes están de acuerdo.»⁵

El portavoz del GP Mixto y líder del Partido Riojano sostuvo sin embargo una postura de oposición a esta sugerencia-propuesta del Presidente de la CAR, en el marco de una dinámica de confrontación especialmente aguda a lo largo de todo el debate. Los términos de dicho debate, comenzando por la oposición a dicha propuesta en los términos planteados, fueron como sigue:

«...Es a los riojanos a los que nos corresponde decir, cómo queremos organizarnos. Nosotros tenemos que definir el modelo de región que queremos, y el papel que estamos dispuestos a asumir dentro del contexto del Estado al que pertenecemos. Y eso, señor Presidente, eso, *debería hacerse en este Parlamento entre todos*, para eso nos han elegido los riojanos, para eso entre otras cosas. Ayer alardeaba usted de que se ha propiciado el diálogo y la participación del Parlamento en la vida política riojana durante este tiempo, y para demostrarlo –como muestra un botón– propone usted *que se cree una comisión fuera del Parlamento* en la que se integran una serie de colectivos y personas que elaboren un documento de reflexión sobre la reforma de nuestro Estatuto. Eso es lo que proponen. ¿Dónde queda el Parlamento en su propuesta? Señor Presidente, en este Parlamento, en éste, *existe una Comisión que precisamente se llama de Desarrollo Estatutario, Comisión de Desarrollo Estatutario*. ¿Por qué tenemos que inventarnos cosas raras? Otra estridencia señor Presidente, otra estridencia de cara a la galería. Los riojanos han elegido a sus representantes legítimos que nos sentamos en estos escaños y son ellos los que tienen que trabajar en el desarrollo estatutario, otra cosa, otra cosa –y en eso puedo estar de acuerdo con usted– es que por esa Comisión puedan desfilar los ex Presidentes del Gobierno, los ex Presidentes del Parlamento, los sindicatos, o hasta las peñas del Logroñés si nos apetece que den su opinión. Pero debemos ser los Parlamentarios los que trabajemos en diseñar la región y el Estatuto que tenemos. Para eso estamos aquí, para eso nos han elegido.»⁶

5 *Ibidem*, p. 792.

6 *Ibidem*, p. 774. *Cursiva nuestra*.

En resumen, la posición del líder del Partido Riojano es de negación a cualquier proceso extra-parlamentario. Pero de su intervención cabe inferir también una idea de reforma de mayor alcance que la sugerida por el Presidente Sanz:

«Sabemos que ya ha descubierto que podríamos pedir hasta veinticinco competencias más –algo que por cierto no sé por qué podemos asumir hoy y no lo podíamos hacer en el año 99–, pero no nos dijo nada más. *¿Es que solo se plantea la reforma del Estatuto para asumir competencias? ¿No hay más aspiraciones en su Gobierno con respecto a la reforma?»*⁷

Ello dará lugar a una contrarréplica del Presidente de la CAR y a un encadenamiento de juicios de intenciones asociados a las respectivas posiciones.⁸

II. El marco de la propuesta

Las posiciones sostenidas en sede parlamentaria por los tres grupos políticos de la Comunidad Autónoma son deudoras todas ellas del marco político y cronológico en que se desarrolló este primer acto del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

El debate se produjo a los seis meses de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 cuyo resultado produjo un cambio de mayoría parlamentaria y el correspondiente cambio de signo político en el gobierno central. Este cambio se produjo en base a unos factores tales que bien puede decirse que supuso una modificación brusca del escenario político cuyos efectos se extendieron a todos los niveles institucionales. El escenario inmediatamente anterior a las elecciones generales, en punto a los procesos de reforma que nos ocupan, estuvieron marcados por un compromiso de reforma del *Estatut* de Cataluña contraído por un gobierno tripartito constituido en torno a este compromiso, que había sido además avalado por el candidato Rodríguez Zapatero durante la campaña de las elecciones a Cortes Generales. La posición sostenida por el Partido Popular en la misma campaña era la de rechazo expreso a dicho proceso de reforma. En este contexto el resultado de dichas elecciones supusieron la apertura –ante el cambio de mayoría– de un proceso que podría encontrar un apoyo, prometido y comprometido, en la nueva mayoría parlamentaria del Congreso de los Diputados, cámara en la

⁷ *Ibidem*, p. 775. *Cursiva nuestra*

⁸ *Ibidem*, pp. 778, 779, 781...

que dicho proyecto de reforma debería contar con la mayoría absoluta de escaños dado su carácter de Ley Orgánica.

De modo que las circunstancias políticas contribuyeron así a abrir un proceso, que en ningún caso podía ser singular, pues al fin y a la postre la iniciativa de reforma estatutaria compete a cada Comunidad Autónoma, como enseguida los hechos se encargaron de probar.

De este modo se inició una cierta competencia o emulación entre diversas Comunidades dirigida a probar su capacidad y eficiencia en la reforma del estatuto propio.

Sin embargo un dato particularmente llamativo destacó inmediatamente. Dicha competición no se sujetaba a disciplina de partido alguna. De este modo gobiernos autonómicos de distinto signo adoptaban posiciones gemelas, mientras que otros de igual, y holgada y similar mayoría política, optaban por posiciones muy distintas. Dicho de otro modo, el Estado de las Autonomías puso de manifiesto de modo nítido que cada Comunidad poseía una dinámica y unas necesidades propias y que cada organización política, en su ámbito autonómico, era capaz de articular una estrategia propia no siempre congruente con el planteamiento sugerido por la organización política partidaria de referencia a nivel estatal.

En el momento de escribirse estas líneas Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía y Aragón han aprobado sus reformas, que han entrado en vigor. El País Vasco tramitó, con rechazo del Congreso de los Diputados, su propuesta. Y están en proceso parlamentario en Cortes Generales, tras haber sido aprobados en la cámara autonómica, los proyectos de reforma de Castilla-León, Castilla-La Mancha y Canarias. Navarra, Murcia y Asturias han visto pospuestos hasta después de las próximas elecciones autonómicas de mayo cualquier intento de superar el bloqueo actual. Y Galicia se encuentra en un *impasse*. Sin embargo Cantabria, Extremadura y Madrid no parecen poner especial interés en la reforma de su Estatuto. He aquí todo un ejemplo de pluralismo territorial.

El caso de La Rioja se encuadra pues en este marco, pero con una manifiesta singularidad, pues el proceso se ha iniciado, bien que de modo incipiente, si atendemos a su situación actual en el marco de la Ponencia Parlamentaria a que en su momento aludiremos y cuyo futuro dependerá ya del nuevo Parlamento surgido de las citadas elecciones del 27 de mayo de 2007 recientemente celebradas.

Para el momento que estamos ahora describiendo hay factores objetivos, más allá por tanto de las diversas y legítimas opciones políticas de las fuerzas presentes en el Parlamento de La Rioja, que seguramente aconsejan un ajuste del ritmo de la reforma a las circunstancias del entorno. La Rioja no puede ser ajena, por poner un ejemplo obvio, al hecho de que dos comunidades vecinas, País Vasco y Navarra, no presentan un escenario previsible al que poder referir la propia estrategia.

Pero por otro lado es evidente que, a la vista de las posiciones puestas de manifiesto en el debate, ninguna de las fuerzas políticas expresaron su oposición, sino todo lo contrario, a la apertura de un proceso de reforma. Bien que, paradójicamente, la formación de una Comisión y el inicio de unos trabajos *expresamente extraparlamentarios* se apoyaba en el Parlamento de La Rioja. Lo que se hacía por otro lado sin que la Cámara riojana lo manifestara expresamente pues ninguna de las propuestas de Resolución sometidas a votación tuvo por objeto tal materia.⁹

Dadas las circunstancias concretas en las que se produjo el debate, no deja de llamar la atención que en unas sesiones parlamentarias marcadas por un elevado nivel de confrontación, nadie se opusiera a la puesta en marcha de dicho proceso de reforma en tan singular fase *extraparlamentaria*.

Sin embargo, su naturaleza extraparlamentaria imprimirá su huella en el desenvolvimiento futuro del proceso.

9 En años sucesivos sí que se presentaron propuestas de resolución relacionadas con la reforma del EAR, pero dirigidas a una tramitación parlamentaria. Así el Grupo Mixto, que en el debate de 15 de setiembre de 2005 introdujo una propuesta de resolución por la que se creara una Ponencia que debería finalizar su trabajo en el primer trimestre de 2006. Esta propuesta fue admitida a trámite pero no superó la votación quedando rechazada.

Una propuesta ligeramente diferente pero con objetivo similar fue introducida por el Grupo Socialista en idéntica fecha. Sin embargo no fue admitida a trámite por la Mesa por problemas reglamentarios.

El 2 de febrero de 2006 los Diputados socialistas de la Comisión Institucional solicitaron la inclusión en el orden del día de dicho órgano de una propuesta de constitución de una Ponencia en su seno con la finalidad de iniciar los trabajos parlamentarios de reforma del EAR. La sesión de la Comisión Institucional de 27 de marzo de 2006 incluyó en su orden del día dicho punto pero no consta que se llegara a tratar. Tras la disolución del Parlamento debe entenderse caducada dicha iniciativa.

III. Creación del «grupo de trabajo»

A finales de 2004 el Presidente del Parlamento procedió a convocar un elenco de instituciones, fuerzas políticas y organizaciones económicas y sociales.

No disponemos de la relación de convocados pero sí de quienes aceptaron la invitación y se incorporaron a dicho grupo en el que debería verse reproducida la sociedad riojana.

El grupo se compuso finalmente por:

- Gobierno de La Rioja.¹⁰
- Ex Presidentes de la Comunidad Autónoma de La Rioja:
 - Excmo. Sr. D. Luis Javier Rodríguez Moroy.
 - Excmo. Sr. D. Joaquín Espert Pérez-Caballero.
- Partido Popular de La Rioja.
- Izquierda Unida de La Rioja
- Universidad de La Rioja.
- Federación de Empresarios de La Rioja.
- Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja.
- Unión General de Trabajadores de La Rioja.
- Comisiones Obreras de La Rioja.
- Unión Sindical Obrera de La Rioja.
- Central Sindical Independiente de Funcionarios de La Rioja.
- Federación Riojana de Municipios.

La Presidencia fue desempeñada por el Presidente del Parlamento de La Rioja. Se incluyó además en el Grupo de Estudio a Jorge Apellániz Barrio, en su condición de Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja.

De la enumeración de los integrantes del Grupo cabe derivar, como decimos, algunas consideraciones. La primera se refiere al carácter *híbrido* de su composición pues, junto a evidentes organizaciones representativas de la sociedad riojana se situaron *representantes institucionales* como el Gobierno de La Rioja. E incluso *partidos políticos con representación parlamentaria*. Por otro lado se aprecia también la incorporación de Izquierda Unida de La Rioja,

¹⁰ Representado por Alberto Bretón Herreros, a la sazón Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno regional

quizá más coherente con las pretensiones participativas del Grupo toda vez que dicha fuerza carece de representación en el Parlamento riojano y está así abocada *sic rebus* a no participar en la fase parlamentaria de la reforma.

Quizá la ausencia más llamativa sea la de los grupos políticos de la oposición parlamentaria. Ciertamente, dado el carácter extraparlamentario de la iniciativa, tal ausencia no merecería destacarse. Sin embargo, la presencia del Partido Popular de La Rioja convierte dicha ausencia –coherente con el modelo participativo y abierto del grupo– en políticamente relevante. En todo caso, la ausencia del Partido Socialista de la Rioja y del Partido Riojano puede aspirar a explicarse de modo distinto. En el primero de los casos la aceptación de dicha iniciativa en el debate parlamentario en que se propuso debe entenderse estrictamente como tal, es decir, como un acto de conformidad a dicha iniciativa que no incluye un *compromiso de participación*, pues se trataba de una iniciativa de carácter participativo, no representativo. En el caso del Partido Riojano puede entenderse como un acto de coherencia con su posición de rechazo a una iniciativa, que era percibida por esta fuerza política más como una prueba de debilitación de la posición del Parlamento en el proceso de reforma, que como un franco deseo de puesta en marcha de un proceso social participativo.

En todo caso, y más allá de estas consideraciones, el grupo de estudio se puso en marcha y cumplió su labor de aportar iniciativas y percepciones necesariamente variadas. Al fin y al cabo ésta era una de las finalidades explícitas de la creación del grupo: la puesta de manifiesto de las diversas percepciones de quienes estimaron oportuno participar en dicho grupo. Su labor se ha extendido entre los meses de marzo y noviembre de 2005.

Las propuestas tienen alcance, naturaleza y ambiciones varias. Mientras algunos miembros actuaron como lo que en realidad son en la sociedad civil, grupos de interés, y consiguientemente sesgaron sus aportaciones en esta dirección de defensa de los intereses que da razón de su misma existencia, otros trataron de esforzarse en llamar la atención sobre aspectos importantes, pero que no ocupan normalmente el centro del debate público. Las instituciones públicas y organizaciones políticas, e incluso alguna sindical, fueron sin duda las que intentaron ofrecer propuestas más sistemáticas, incluso más globales, y jurídicamente orientadas.

Sin embargo las propuestas ofrecen un elevado grado de coincidencias. Gran parte de ellas gravitan sobre idénticos nodos temáticos y, con frecuencia, reproducen similares secuencias reivindicativas o apreciaciones políticas.

En el otoño de 2005 el grupo de trabajo se encontró así con un elenco de propuestas, reflexiones y sugerencias de entidad. Sin embargo los miembros del grupo advirtieron enseguida la necesidad de realizar un trabajo experto de carácter técnico-jurídico que sistematizara las propuestas y las ordenara, de cara a conferirle la estructura esperable en un trabajo de esta naturaleza, al tiempo que emitía sobre ellas un conjunto de apreciaciones de carácter estrictamente técnico. De otro lado, era preciso realizar una estimación preliminar de constitucionalidad sobre algunas de las propuestas realizadas. Y, finalmente y en su caso, era menester un trabajo de adecuación técnica de algunas otras.

Con tal finalidad se acordó constituir un grupo de expertos al que encomendar dicha labor. Grupo de expertos que, de acuerdo a los criterios del Grupo de Trabajo, debería de integrarse por Letrados del Parlamento de La Rioja, miembros del Consejo Consultivo de La Rioja y juristas del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja; todos ellos a propuesta de las respectivas instituciones. El día 21 de noviembre de 2005 se constituyó en la sede del Parlamento de La Rioja dicho Grupo de Expertos integrado por Jorge Apellániz Barrio, Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, Ricardo Chueca Rodríguez, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de La Rioja, María de Bueyo Díez Jalón, Consejera del Consejo Consultivo de La Rioja y Abogada del Estado Jefe en La Rioja, María Dolores Piña Garrido, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de La Rioja y Esther Serrano Ruiz, Letrada del Parlamento de La Rioja. Los trabajos del grupo de expertos, realizados en sucesivas reuniones celebradas en las sedes respectivas de las tres instituciones de pertenencia, finalizaron el día 22 de marzo de 2006 con la entrega del Informe Final al Grupo de Trabajo.

IV. Contenido del informe del grupo de trabajo

Dadas las características de este estudio procederemos a continuación a realizar una descripción sistematizada de las aportaciones del grupo con, en su caso, las apreciaciones incorporadas por el Informe jurídico que, a todos los efectos, debe entenderse que forman ya una unidad con las propuestas iniciales de dicho grupo.

1. Título Preliminar

El Informe Final respeta la taxonomía del Estatuto vigente y, sin perjuicio de otras posibilidades, se acoge a la existencia del Título Preliminar para introducir algunas precisiones sobre el régimen y contenido propios de un

Título de tal naturaleza. En él deben incluirse los *elementos identificadores* del objeto de la norma y tanto más firmemente cuanto mayor sea la ambición de dicha norma en estos aspectos. Fines que deberán ser redactados en todo caso de tal modo que soporten con firmeza y capacidad de adaptación el paso del tiempo y los cambios sociales, ideológicos y políticos, acreditando así su más sólida identificación con la estructura institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En tal sentido la inclusión de identificaciones con el proceso político de integración europea deberá hacerse, en su caso, en términos compatibles con aquéllos aspectos ya consolidados recomendándose la máxima prudencia en relación con aquéllos otros sobre los que, aun deseándose el mayor de los éxitos en el empeño, componen todavía un programa de futuro, cual es el caso de la *non nata* Constitución europea. Se recomienda en este punto el recurso a cláusulas de apertura cuya ubicación en un texto introductorio –Preámbulo o Exposición de Motivos– o en la parte dispositiva queda a merced de la voluntad estatuyente. Se recomienda pues en este punto una técnica normativa de apertura pero llamando la atención sobre el hecho de que se trata de normas cuya eficacia no puede hacerse depender de cambios y transformaciones cuyo control y evolución resulta indisponible para la CAR. Deben evitarse en este punto riesgos de obsolescencia o incongruencia normativa sobrevenida.

El Informe se hace eco, dentro de esta ubicación sistemática, de una serie de propuestas dirigidas todas a construir, en sede estatutaria, un vínculo más intenso entre lengua castellana y CAR. Las propuestas se sitúan, en términos jurídicos, entre la inclusión de una facultad jurídico-subjetiva exigible por los ciudadanos y consistente en el establecimiento de una *obligación* de los poderes públicos de trabajar en la defensa, difusión y promoción del castellano o español; llegando en otros casos a propuestas más propias de un Preámbulo. Todas ellas incluyen un propósito de situar la relación con el castellano como *seña de identidad* de la CAR, incluyendo su vinculación –para el caso de un proponente– con el Monasterio de San Millán de la Cogolla, que pasaría a configurarse como nodo físico o referente de dicha relación.

El Informe se pronuncia sobre la irrelevancia jurídica *ab initio* de la declaración de La Rioja como nacionalidad histórica en la nueva norma estatutaria, al entenderse que los efectos jurídicos anejos a dicha declaración no serían sino aquéllos que el propio Estatuto le atribuyera. Todo ello sin emitir pronunciamiento expreso acerca del eventual significado simbólico-político

que dicho pronunciamiento pudiera contener, cuya valoración rebasa el margen de apreciación técnico-jurídico.

A lo hasta aquí dicho deben añadirse un amplio y variado elenco de propuestas que persiguen, de un modo u otro, la introducción de referencias a principios o instituciones que se entiende deben quedar destacados en el frontispicio de la nueva norma estatutaria. Ninguna de ellas presenta una especial problemática jurídica.

2. Carta de Derechos

Al igual que en otras CCAA la inclusión de una tabla o carta de derechos ha constituido uno de los objetos centrales del proceso de reforma iniciado. En torno a él se han puesto de manifiesto distintas sensibilidades en el seno del Grupo de Trabajo.

En general, junto a la enumeración de los derechos incluibles, las propuestas parten de una consideración similar. Se trataría en definitiva, de un lado, de consolidar en norma estatutaria –dotada de fuerza normativa pasiva cualificada– los derechos que en desarrollo de los Principios Rectores del C. III, Tít. I, CE han ido plasmándose en normas legales; de otro, se trataría también de aprovechar la reforma estatutaria para incluir *nuevos compromisos* de los poderes públicos que quedarían convertidos así en una *obligación de actuación* en los términos de la correspondiente norma estatutaria que los contuviere.

El Informe parte, a la vista de los preceptos constitucionales y estatutarios vigentes, de la afirmación de la corrección técnico-jurídica de la propuesta de un conjunto sistematizado de derechos. De hecho, el art. 7.2 especialmente, del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) así lo establece.

Ahora bien, el Informe advierte sobre la existencia de una serie de límites cuya incidencia sobre una Carta de Derechos estatutaria debe tenerse muy presente: los preceptos constitucionales concurrentes, arts. 139 y 149.1.1^a, la *Carta Social de Derechos de la Unión Europea* y una importante Doctrina Constitucional contenida en una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

A su vez el Informe esboza algunos de los efectos inmediatos que resultan inescindibles de un acto declarativo de tal naturaleza en sede estatuta-

ria. E igualmente se pronuncia sobre determinadas propuestas de naturaleza sindical.

3. Competencias

Podrá deducir el lector fácilmente que este aspecto de la eventual reforma estatutaria ha constituido uno de los aspectos centrales del Grupo de Trabajo que mayores esfuerzos ha consumido.

La labor de los juristas expertos exigió un grado de esfuerzo máximo, especialmente en lo que se refiere a la sistematización de las propuestas concretas. Pero también ha requerido de unas aclaraciones previas, a modo de recomendaciones para acometer una reforma coherente en punto tan sensible. Entre otras destacaremos las siguientes:

1. La asunción de nuevas competencias debe acompañarse simultáneamente del correspondiente análisis económico. Toda reforma estatutaria debe en primer lugar enfrentarse con las repercusiones económicas y presupuestarias que puede suponer para la Comunidad Autónoma la asunción de nuevas competencias, incluyendo por tanto información precisa y concreta sobre los costes económicos que puede entrañar dicha reforma. La asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no puede desligarse del estudio del sistema de financiación con el que cuenta actualmente; ni, en su caso, de la búsqueda de nuevas fórmulas de financiación que hagan efectivos de cara al ciudadano los servicios que dicha asunción de competencias pudiere suponer.
2. Debe prestarse especial atención al diferente régimen de financiación de las competencias, atendiendo a su carácter de *exclusivas, compartidas o de ejecución*. La calificación de la competencia resulta determinante para el régimen de financiación y, por consiguiente, para el equilibrio financiero de la CAR.
3. Se sugiere la necesidad de delimitar el marco actual de las competencias asumidas para poder deslindar con mayor claridad las atribuciones en supuestos de materias compartidas.
4. Debe analizarse qué competencias actualmente recogidas no han sido desarrolladas y cómo han podido ser afectadas por el despliegue de determinadas legislaciones sectoriales del Estado central.

El Informe pasa a continuación a pronunciarse sobre las competencias diferenciadas según su naturaleza.

A) Competencias exclusivas

Las competencias que con carácter exclusivo se incluyeron por el Grupo de Trabajo como asumibles se enumeran a continuación, con el añadido de las consideraciones que merecieron al grupo de juristas que las analizaron.

I. «Normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades de la organización propia de La Rioja (modificación del artículo 8.1.2)».

La propuesta se apoya en la regla 6ª del art. 149.1 CE. Sin embargo dicha competencia nace de la existencia de un derecho procesal propio derivado a su vez de la existencia de un derecho sustantivo característico de la Comunidad Autónoma, al modo de los derechos forales. Se concluye por ello que ante la inexistencia de normas singulares de esta naturaleza, dicha competencia carecería de objeto propio.

Para el caso de las especialidades del Derecho administrativo, hay que partir de la base de que se trata también de una competencia compartida en la que el Estado ostenta la competencia exclusiva en el artículo 149.1.18ª; pudiendo asumir la Comunidad Autónoma las especialidades del Derecho administrativo derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma, en virtud de la potestad autoorganizativa de las Comunidades Autónomas, art. 148.1.1ª CE.

Por otro lado, dada la íntima relación existente entre norma sustantiva y procedimental, no parece posible privar a las CCAA de un título habilitante para que sus órganos legislativos dicten normas de procedimiento orientadas a la aplicación de su derecho propio. Doctrina constitucional explícita se encuentra, entre otras, en STC 227/1988

Cabe pues la propuesta, dentro del régimen propio de las competencias compartidas y del respeto a la existencia de un procedimiento administrativo común que es competencia exclusiva del Estado.

II. «Régimen local sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18 de la Constitución española (modificación del artículo 8.1.3).»

En esta materia debe estarse, junto a lo dispuesto por el art. 149.1.18ª CE que se invoca, al art. 148.1.2ª que habilita la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en relación con «Las alteraciones de los términos

municipales comprendidas en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local». Pero dichos preceptos juegan a su vez en íntima relación con el respeto al principio de autonomía local del art. 140 CE.

Se indica que en todo caso las competencias asumibles lo serían en el marco de la legislación básica de titularidad estatal.

III. «Turismo, incluyendo la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, y la realización de campañas de promoción del turismo riojano en el extranjero (modificación del artículo 8.1.9).»

La habilitación a favor de las CCAA arranca del art. 148.1.18ª, sin que tal regla encuentre limitación en el art. 149.1 CE. Pero sí son posibles colisiones con el título de *comercio exterior* del art. 149.1.10ª y 13ª. Sin embargo dichos títulos no imposibilitan el ejercicio de las actividades incluidas en la propuesta, según puede inferirse de la doctrina contenida, entre otras, en SSTC 125/1984 y 206/2001.

Las CCAA pueden desarrollar una acción exterior, incluso de promoción, aunque obviamente carecen de la posibilidad de actuar como sujetos de Derecho Internacional. El Informe jurídico aprovecha para advertir de la conveniencia de revisar la forma de participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior del Estado.

IV. Se agrupan a continuación tres formulaciones distintas de propuestas, que convergen en una unidad temática, en materia de agricultura.

«Agricultura: reforma y desarrollo del sector agrario, mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales (modificación del artículo 8.1.19).»

«Competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución y, en su caso, en el marco de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, en materia de sociedades agrarias de transformación y sanidad agraria.»

«Competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, y en su caso, en el marco de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, en materia de defensa contra fraudes y calidad y seguridad agroalimentaria.»

El espacio competencial disponible en esta materia se sitúa entre las reglas 7ª y 8ª del art. 148.1 CE y las reglas 13ª y 23ª del art. 149.1 CE. Sin embargo éste se ha visto sensiblemente laminado por nuestra pertenencia a la Unión Europea. En efecto, ello ha supuesto un intenso desapoderamiento, tanto de las competencias autonómicas como de las residuales de los órganos centrales del Estado. Restan a favor del Estado central competencias inferibles de las vinculadas a la política económica.

En relación con el aspecto específico de las propuestas agrupadas debe apreciarse que en las de *«reforma y desarrollo del sector agrario, mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales»* y *«sociedades agrarias de transformación y sanidad agraria»* no se aprecian obstáculos para incorporarlas al EAR, con la salvedad de *sanidad agraria* que el TC ha entendido atribuida al Estado central. SSTC 122/90 y 80/85 *via* art. 149.1.16ª CE.

Alguna dificultad ofrecería también la competencia sobre sociedades agrarias dada la incidencia en dicha materia de la regla 6ª del art. 149.1 CE.

V. *«Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Patrimonio arquitectónico y control de la calidad de la edificación (modificación del artículo 8.1.16)»*.

El Informe procede a analizar en este punto el actual régimen competencial recogido en el EAR, el régimen jurídico aplicable y las limitadas posibilidades de ampliar títulos competenciales ya prácticamente asumidos.

VI. *«Carreteras del Estado, previa declaración de que no son de interés general»* y *«reconocimiento de competencia compartida con el Estado en los ámbitos de carreteras estatales que discurran por el territorio riojano»*. Se agrupa aquí también la propuesta sobre *«Redes y tramos ferroviarios, previa declaración de que no son de interés general»*.

El marco competencial de rango constitucional se encuentra definido por los artículos 148.1.5ª CE y 149.1.21ª. Se trata de una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas delimitable de acuerdo a los criterios de «territorio» e «interés general». Aunque no debe olvidarse la incidencia que pueden ejercer las reglas 18ª, 21ª y 23ª del citado art. 149.1 CE. En lo demás la propuesta es, en este punto, inobjetable. Sin embargo se trata de una competencia cuya potencialidad real parece muy escasa atendida la superficie total de la CAR.

VII. *«Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma (modificación del artículo 8.1.34).»*

La Comunidad Autónoma de La Rioja en su actual Estatuto de Autonomía ha asumido la competencia exclusiva en materia de fundaciones en el artículo 8.1.34, y la función ejecutiva en materia de asociaciones en el artículo 11.1.13.

Sin embargo, en materia de fundaciones la situación se modificó significativamente con la entrada en vigor de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que ha venido a sustituir a la Ley de 1994. A su vez la regla 8ª del art. 149.1 CE introduce una importante capacidad de modulación estatal. En definitiva, la competencia autonómica se deberá ajustar a funciones de creación, fomento o apoyo a las fundaciones que desarrollen su labor en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja

La competencia sobre asociaciones se conforma a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Inciden a su vez sobre él importantes competencias estatales ancladas en las reglas 1ª, 6ª y 14ª del art. 149 CE. Sin embargo, con las importantes limitaciones inferibles de dichas reglas, la CAR puede incluir un título competencial en materia de asociaciones aunque con las sensibles limitaciones regulativas ligadas a su naturaleza de derecho fundamental.

VIII. *«Ordenación farmacéutica.»*

Los títulos asumidos por los Estatutos de Autonomía en esta competencia se encuentran anclados en la regla 21ª del art. 148.1 CE. La CAR posee competencias en esta materia y, desde el año 2000, en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos.

La competencia cuya inclusión estatutaria se interesa en la propuesta tendría, empero, la importante limitación prevista en el artículo 149.1.16ª CE que contiene una reserva a favor del Estado central de la competencia exclusiva sobre sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos.

IX. *«Fondos archivísticos y bibliográficos de interés para la Comunidad Autónoma situados fuera de su territorio, previo convenio con el Estado.»*

El diseño constitucional configura en este punto un espacio material de concurrencia competencial articulado por la regla 5ª del art. 148.1 y la regla 28ª del artículo 149.1 CE.

Sin embargo la propuesta presenta una dificultad difícilmente salvable pues las competencias de las CCAA se rigen por el principio estricto de territorialidad. De modo que sólo para aquellos fondos de interés para la CAR, *de titularidad estatal*, y a través de la suscripción del correspondiente convenio, cabría superar los obstáculos que plantea dicho título.

A la vista de todo ello no cabe la configuración de una competencia estatutaria en sentido propio.

X. *«Normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno, sin perjuicio de la legislación estatal reguladora del régimen electoral general.»*

El artículo 147.2 CE no introduce precisiones específicas relacionadas con competencias concretas vinculadas al ejercicio de los derechos de participación política. A diferencia, por cierto, de lo establecido en el art. 152.1 CE para las CCAA surgidas *via* art. 151 CE

Sin embargo parece coherente con el concepto constitucional de Estatuto de Autonomía *ex* art. 147.2 CE que el EAR posea un poder de disposición en materia de normas electorales relacionadas con la configuración de sus instituciones propias.

Ahora bien, es preciso recordar la importante incidencia que supone la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y muy especialmente su Título I, que según reiterada doctrina del TC contiene los elementos generales del sistema participativo y por ello sus preceptos resultan de aplicación a *cualquier proceso electoral*.

Con esas salvedades cabe incluir normas materialmente electorales que habiliten a la CAR para el ejercicio de competencias en esta materia.

Más difícil resulta sin embargo ampliar de modo significativo la competencia recogida en el art. 8.1.1 del vigente EAR.

XI. *«Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución.»*

Una vez más el espacio competencial resulta de la definición compleja ofrecida por los arts. 148.1.8ª y 149.1.23ª CE. Que a su vez concurre con unos límites específicos recogidos en la vigente normativa reguladora del Régimen Local. Sin olvidar nunca que nos encontramos con una competencia muy sensible a la incidencia de títulos estatales transversales tales como planificación económica, ordenación territorial, etc.

XII. «Espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución». O, en similar propuesta de otro miembro del Grupo de Trabajo «nuestra Comunidad Autónoma debe asumir, en su norma institucional básica, competencia exclusiva sobre las materias relativas a: espacios naturales...»

En este supuesto la normativa concurrente está integrada por los arts. 148.1.9ª y 149.1.23ª CE. La compartición de la materia se encuentra además refrendada por la doctrina del TC que desde sus primeros pronunciamientos llamó la atención sobre la elevada transversalidad de este título competencial. Su incorporación al Estatuto de Autonomía no plantea ningún reparo, pero parece necesario llamar la atención sobre el intenso grado de cooperación y lealtad institucional entre los diversos poderes públicos implicados que requiere el ejercicio de esta competencia.

XIII. «Defensa de los consumidores y usuarios, en el marco de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución.»

El vigente EAR contiene una atribución sobre desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado en materia de «defensa de consumidores y usuarios», art. 9.3 EAR y otra reflejando la competencia exclusiva en materia de «comercio interior», art. 8.1.6 EAR.

Por otro lado, en la medida en que la defensa de consumidores y usuarios se configura como un principio rector *ex* art. 51 CE, parece evidente que todos los poderes públicos se encuentran comprometidos en el desarrollo de dicho principio rector, como relata la STC 88/1986.

Debe en todo caso significarse que, resultando jurídicamente viable la asunción por parte de la CAR de la competencia exclusiva en materia de defensa de consumidores y usuarios, el ejercicio de esta competencia se encuentra condicionado por un conjunto de disposiciones constitucionales tales como el respeto a las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, la libertad de empresa del artícu-

lo 38 CE; competencia estatal sobre la planificación de la actividad económica general, etc.

XIV. *«Cámaras agrarias, de comercio e industria, de la propiedad y cualesquiera otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.9 de la Constitución.»*

Se estima asumible dicha competencia sobre la que la CAR posee ya atribuciones en relación con el desarrollo legislativo y la ejecución, art. 9.10 EAR. Dicha competencia se ejercerá en el marco de las reglas 6ª y 9ª del art. 149.1 CE.

XV. *«Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.»*

La propuesta se reduce a modificar el título actualmente residenciado en el art. 9.10 EAR. No hay objeción jurídico constitucional a ello, siempre que la pretensión no alcance a perseguir su asunción a título de exclusiva pues, del sentido del art. 36 CE se infiere claramente la existencia de un título estatal de naturaleza legislativa que se plasma en la preconstitucional Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que no obstante ha sido objeto de una serie de reformas posteriores, dirigidas a su adaptación al nuevo ordenamiento jurídico-constitucional.

XVI. *«Montes vecinales en mano común.»*

Se llama la atención sobre la existencia de competencias de las entidades locales muy relevantes, *vid.* Ley 55/1980, 11 de noviembre, de Montes vecinales en mano común, lo que modularía sensiblemente el alcance de la misma para la CAR.

XVII. *«Régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.21 de la Constitución, en materia de telecomunicaciones.»*

Esta materia puede asumirse en régimen de competencia exclusiva plena, bajo reserva de la regulación estatal en materia de contratación telemática, régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones *ex art.* 149.1.6ª y 21ª CE.

XVIII. *«Ejercicio de la potestad sancionadora en todos los ámbitos materiales atribuidos a la competencia de la Comunidad Autónoma.»*

El Informe jurídico entendió que esta propuesta no tiene por objeto una materia o función específica sino cabalmente una potestad, motivo por el cual se estima que no puede ser objeto de un título competencial genérico.

B) Desarrollo legislativo y ejecución de competencias

I. «Ordenación del crédito, banca y seguros...»

Se estima que el art. 8.1.4 EAR, al atribuir la competencia exclusiva en materia de «ordenación, planificación de la actividad económica, así como fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» pueden considerarse título bastante para asumir competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre la ordenación del crédito, banca y seguros, siempre de conformidad con las reglas 6ª, 11ª y 13ª del artículo 149.1 CE,

II. «Defensa de la competencia»

No existiendo título específico o materia que refleje un exacto encaje constitucional para la propuesta, ésta se encontrará sometida a la incidencia de las reglas 6ª y 13ª del art. 149.1 CE.

Mayor problemática plantea en este punto la cesión de competencias soberanas a favor de la Unión Europea realizada por el Reino de España y, más concretamente, las deducidas de los artículos 85 a 92 TCEE. De tales disposiciones resultaron, mediante transposición al derecho español, entre otras, la Ley 16/1989, de 17 de julio de Defensa de la Competencia, y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

En materia audiovisual se han analizado, entre otras, las siguientes propuestas:

III. «Televisiones locales y televisión digital terrenal (sic) de ámbito autonómico y local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.21 de la Constitución, en materia de telecomunicaciones.»

«Radiodifusión sonora en onda media y servicios de radiodifusión sonora con tecnología analógica y digital, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.21 de la Constitución en materia de telecomunicaciones.»

El marco normativo de partida es el configurado por los arts. 149.1.21º y 27ª CE y el art. 9.6 EAR. A ello debe añadirse las competencias en la materia atribuidas a los entes locales.

Se indica en todo caso que las competencias de ejecución asumibles por la CAR estarían fuertemente limitadas por la normativa estatal que, en una importante medida, transpone, o se subordina directamente a disposiciones de la Unión Europea.

Cabe pues asumir las competencias de desarrollo y ejecución en las materias objeto de las propuestas acumuladas, siempre en el marco de la legislación básica del Estado, con los precisos límites establecidos por la jurisprudencia del TC y respecto de actividades de dicha naturaleza dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

C) Ejecución de la legislación del Estado

I. «Mediadores de seguros.»

La regulación vigente sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CAR en materia de mediadores de seguros (RD 184/2000, de 10 de noviembre), habilita a ésta el ejercicio de determinadas atribuciones de carácter administrativo en la materia. Traspasadas dichas funciones nada impide su inclusión en el EAR, siempre con la salvedad de lo dispuesto en la regla 11ª del art. 149.1 CE y ajustando el título a la ejecución de la legislación estatal, que permanece como competencia exclusiva del Estado, art. 149.1.6ª CE.

II. «Instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría.»

Las competencias sobre las instalaciones referidas están siendo de hecho ejercitadas por la CAR en base a lo establecido en el RD 184/2000, de 10 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos. Nada impide su inclusión en el EAR bajo el régimen de competencias de ejecución, reducido en todo caso al ejercicio de una serie de funciones administrativas en el sector, sin existencia de título competencial material específico.

III. «Protección civil, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.29 de la Constitución.»

Dada la ausencia de un título competencial específico, la materia ha requerido de pronunciamientos jurisprudenciales acerca de su encaje en la regla 29ª del art. 149.1 CE. A su vez los medios materiales afectos han sido objeto de traspaso a las CCAA.

La inclusión de esta competencia en el EAR encajaría pacíficamente en el ordenamiento jurídico vigente.

IV. «Nombramiento de Procuradores de los Tribunales.»

Nada impide la asunción de esta competencia siempre que su ejercicio se ajuste a la legislación estatal sobre la materia y a las normas contenidas en el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España (RD. 1281/2002, 5 de diciembre).

Todo ello de acuerdo al sentido que ha establecido el TC, que atribuye al nombramiento la naturaleza de realización del mero acto formal de designación, SSTC 56/1984 y 84/1984.

V. «Oficinas notariales y registrales.»

En la actualidad la doctrina constitucional sobre la materia establece que el procedimiento de provisión de vacantes por concurso de traslados y oposiciones de ingreso en los Cuerpos de Notarios y Registradores es, indubitadamente, competencia exclusiva del Estado. Empero el acto formal de nombramiento es susceptible de delegación a las CCAA.

Para la modificación de las demarcaciones las CCAA participan mediante la emisión de un Informe preceptivo, sin perjuicio de la competencia que está atribuida a la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia.

La CAR puede asumir competencias de ejecución respecto a las oficinas notariales y registrales, dentro del marco anteriormente descrito y conforme a la legislación estatal.

VI. «Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado.»

El artículo 148.1.15ª CE señala que las CCAA podrán asumir competencias en materia de «museos, bibliotecas y conservatorios de música de inte-

rés para la Comunidad Autónoma», mientras que el artículo 149.1.28ª CE declara que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». El EAR incluye entre sus competencias exclusivas «los museos, archivos, bibliotecas, conservatorios de música y danza, centros de bellas artes y demás centros de depósito cultural de interés para La Rioja y colecciones de naturaleza análoga, que no sean de titularidad estatal». Art. 8.1.25.

El juego de todos estos preceptos hace posible la inclusión de tal título, pero se ponen de manifiesto dificultades específicas en relación con la complejidad de la gestión de determinados establecimientos de esta naturaleza, especialmente en lo relacionado con los recursos personales y el régimen jurídico de los mismos.

VII. *«Gestión del Catastro, a través de los correspondientes convenios de colaboración con el Estado.»*

La doctrina constitucional establece que la organización del Catastro se incluye dentro del ámbito competencial propio de los órganos centrales del Estado acogido en la regla 14ª del art. 149.1 CE.

La fórmula que se propone parece respetar el régimen competencial toda vez que se alude a la gestión, y a través de convenios de colaboración, que es cabalmente la fórmula recogida en el art. 4 de su Ley reguladora.

Parece sin embargo cuestionable la incorporación de esta facultad en la norma estatutaria dado que se trata de meras actividades de gestión apoyadas además en los correspondientes convenios. Y ello introduce dudas sobre su capacidad para configurarla como objeto *a se* de competencia estatutaria.

VIII. *«Inspección y régimen disciplinario de las entidades bancarias y financieras que tengan su sede en el territorio de La Rioja.»*

No puede mostrarse objeción al objeto de esta propuesta. El espacio competencial se encuentra delimitado por las reglas 11ª y 13ª del art. 149.1 CE a favor del Estado, como reflejo de la unidad del sistema económico. De otro lado las CCAA, *ex art.* 148.1.13ª, poseen competencias de fomento en esta materia.

Lógicamente tales funciones se ajustarán al principio de territorialidad y a la compleja normativa estatal y comunitaria.

IX. «Evaluación del impacto ambiental de las obras públicas de interés general que se realicen en el territorio de La Rioja, en coordinación con el Estado.»

Se trata de una materia objeto de competencias concurrentes. Inciden en ella los arts. 148.1.4ª y 9ª y 149.1.23ª y 24ª CE. Para el ejercicio de dicha competencia deberá estarse a lo dispuesto en el RD Legislativo 1302/1986, 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental.

Dado que la propuesta plantea la posibilidad en coordinación con el Estado, resulta perfectamente incluíble en el futuro EAR.

X. Se sintetizan, en la propuesta que se reproduce, varias orientadas en similar dirección, «Gestión de permisos de inmigración y autorizaciones de trabajo de extranjeros.»

La regla 2ª del art. 149.1 CE configura una competencia exclusiva en materia de inmigración a favor del Estado. A su vez se trata de una materia sobre la que se proyecta una incidencia creciente de normativa comunitaria.

La *gestión de permisos* no parece que se pueda incorporar como competencia al EAR. Sobre todo porque no parece fácilmente escindible, a la vista de la naturaleza de la materia, la gestión de permisos y la autorización de trabajo.

Todo ello sin perjuicio de lo palmario que resulta la necesidad de la existencia de un alto nivel de colaboración entre las autoridades autonómicas y las centrales en esta sensible materia.

XI. «Competencias en instituciones penitenciarias.»

La LO 1/1979, de 28 de setiembre, General Penitenciaria, contempla en su art. 79 las competencias en la materia de aquéllas CCAA que contengan el título competencial en su Estatuto. De modo que nada impediría a la CAR la asunción de dichas competencias a partir de la inclusión de un título competencial relativo a la gestión y ejecución de la legislación penitenciaria dirigido a obtener las funciones de dirección, organización e inspección de las instituciones penitenciarias sitas en territorio riojano.

XII. Se agrupan las siguientes propuestas, «Concesión de títulos habilitantes de los operadores de servicios públicos y privados de radio, televisión y demás contenido audiovisual, que abarque el territorio de La Rioja, parcialmente o en

su totalidad.» y «Control, inspección y sanción de los servicios de radio y televisión y de la programación específica para La Rioja que realicen los operadores cuyo título habilitante abarque el territorio de La Rioja.»

Las reglas 21^a y 27^a del art. 149.1 CE establecen el espacio competencial a favor de los órganos centrales del Estado en las materias objeto de propuesta. En la CAR el art. 9.6 EAR atribuye el desarrollo legislativo y ejecutivo en materia de «radiodifusión y televisión, régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social», siempre en el marco de la legislación básica del Estado y del respeto de las competencias de los Entes locales.

En relación con la primera de las propuestas, parece precisarse una mayor definición de la misma para poder confrontarla debidamente con las reglas 21^a y 27^a del art. 149.1 CE. Ello no obstante es preciso recordar aquí las exigencias derivadas de la normativa comunitaria en relación con el régimen de libre competencia impuesto en materia de concesión o habilitación para operar servicios.

Por lo que se refiere a la segunda se ofrecen dificultades en la delimitación de la competencia pues no se distingue entre *servicios* de RTV y *programación* en el territorio riojano. Ello hace que incidan dos títulos distintos y, por ello, no parece posible un pronunciamiento preciso. En cualquier caso las competencias asumibles estarían constreñidas por una poderosa tenaza normativa integrada por las competencias legislativas estatales y las exigencias comunitarias, tan minuciosas en materia audiovisual.

Más dificultosa parece todavía la apertura de un espacio competencial en cuanto a contenidos de la programación.

XIII. «Funciones de gestión en materia de explosivos, previa la firma del correspondiente convenio con el Estado.»

Dentro de lo dispuesto en la regla 26^a del art. 149.1 CE, la CAR dispuso de competencias en esta materia, exceptuando la producción y el comercio.

No hay pues nada objetable en la propuesta. Sin embargo su articulación debe instrumentarse a través de la figura del Convenio o similar, de las acogidas en el art. 6 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

D) Otras competencias

Se incluye en primer lugar un grupo de propuestas en materia de régimen jurídico de aguas, que se representa por la siguiente:

- I. *«La Comunidad de La Rioja podría asumir su participación en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos en la legislación estatal.»*

El complejo marco normativo se encuentra integrado por los arts. 149.1.22^a, 148.1.10^a a nivel constitucional. De otro por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y que ha sido objeto de varias modificaciones con posterioridad a la emisión del Dictamen jurídico que se reproduce sintéticamente aquí.

Del art. 25 de dicho Texto Refundido se deduce que la propuesta es conforme al ordenamiento si se cumple la precondition de que la CAR posea competencias sobre el dominio público hidráulico y se trate de cuencas cuya extensión no rebase el territorio de la CAR.

Debe recordarse que la vigente normativa en materia de aguas contempla la colaboración entre los organismos de cuenca y las CCAA a través de la incorporación de éstas a los órganos de gobierno de dichos organismos.

Resulta sin embargo de imposible incorporación como competencia de la CAR la eventual transferencia de aquéllos organismos o de la competencia sobre las cuencas hidrográficas.

Desde hace más de veinte años la CAR se encuentra integrada en los organismos de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

- II. *«Policía Autónoma y Junta de Seguridad.»*

El apoyo constitucional de esta competencia reside en la regla 29^a del art. 149.1 CE. La Ley Orgánica referida en dicho precepto es la LO 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuyo art. 37 contempla expresamente la creación de cuerpos de policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a CE y las demás establecidas en dicha norma legal.

La CAR podrá por tanto incluir el correspondiente título competencial en el EAR, quedando así habilitada para dotarse de policía autónoma propia.

III. «Tráfico y circulación de vehículos a motor.»

Se trata de una competencia estatal *ex art. 149.1.21^a CE*. Ciertamente determinadas CCAA han asumido esta competencia, pero a través de la figura específica de la Ley Orgánica de Transferencias contenida en el art. 150.2 CE. La CAR podría pues acceder por esta vía a dicha competencia, al modo como lo hizo la CA de Cataluña mediante Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico.

E) Otras propuestas

Se recogen aquí, de modo sintético y breve, posiciones sostenidas por miembros del Grupo de Trabajo que, aun sin incorporar en algunos casos solicitud de competencias concretas, guardan relación con esta materia.

I. «Red riojana de carreteras»

No hay inconveniente en que se incluya en el EAR, en base al art. 148.1.5^a CE en el entendido de que debe tratarse de vías cuyo trazado transcurra en su totalidad por territorio de la CAR.

II. «Ampliación competencial máxima con especial incidencia en el ámbito socio-laboral».

Una serie de organizaciones sindicales y económicas dejaron manifestación escrita de su deseo de ampliación del marco competencial estatutario. Especialmente, por lo que se refiere a las primeras, se aprecia un deseo de incorporar el máximo de competencias posibles en el ámbito socio-laboral. Se indica en el dictamen jurídico la existencia de importantes límites en las reglas 7^a, 17^a y, muy especialmente, 1^a del art. 149.1 CE.

III. «Instalaciones de distribución y transporte de energía que discurran por La Rioja».

Del enunciado de la regla 25^a del art. 149.1 CE se infiere claramente la procedencia de la inclusión de esta competencia, siempre desde la reserva que pudieran introducir títulos estatales incidentes, tales como los de las reglas 13^a, 23^a y 25^a del art. 149.1 CE. Nótese que el actual EAR –art. 8.1.11 y 8.1.18– dota a la CAR de competencias exclusivas en materia de industria, con las salvedades exigidas por títulos competenciales adyacentes. Y atribuye también las instalaciones de producción, distribución y transporte de cua-

lesquiera energías, dentro de territorio riojano y bajo reserva de las reglas 22^a y 25^a 149.1 CE. Deben tenerse en cuenta además los Decretos de transferencia dictados en estas materias, RD 1459/1985, de 5 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Industria, Energía y Minas y RD 1844/2000, de 10 de noviembre, sobre ampliación y adaptación de las funciones y servicios traspasados

De todo lo anterior cabe entender por tanto que esta propuesta no puede pretender sino una mejor sistemática estatutaria de la vigente regulación competencial.

IV. «Centros de contratación de mercancías.»

No existe en nuestro texto constitucional encaje específico para una actividad tan precisamente formulada. Inciden los títulos de las reglas 6^a, 8^a y 21^a del art. 149.1 CE. Contamos además con doctrina constitucional que indica los límites del ejercicio de competencias por parte de las CCAA en base a un criterio doble: incidencia sobre las condiciones básicas del ejercicio de dicha actividad por el resto de los ciudadanos españoles que la desempeñen y ajuste de su ejercicio al criterio de territorialidad. A su vez es preciso invocar las exigencias de la legislación mercantil de competencia estatal y con fuertes inmisiones comunitarias. Cfr.: STC 37/1981, FFJJ 1 y 2. Sin embargo, atendido lo que dispone el art. 8.6 EAR, no se alcanza a apreciar qué mejora supondría la propuesta realizada en relación con la actual regulación.

V. «Hostelería (incluido los actuales Paradores Nacionales radicados en La Rioja).»

Tampoco hay amparo expreso de la norma constitucional a esta actividad. El EAR acoge en su art. 8.9 el título competencial sobre promoción y ordenación del turismo y parece que sería este el título más adecuado para disciplinar la actividad

Pero resulta difícilmente subsumible en este título competencial la relativa a Paradores Nacionales, en la actualidad gestionados por una sociedad estatal, RD 1554/2004, 25 de junio.

VI. «Reserva al sector público de recursos o servicios declarados esenciales para la Comunidad Autónoma.»

Reproduce la propuesta el enunciado central del artículo 128.2 CE. A su vez la cláusula de servicio esencial resulta de una valoración concretada por la doctrina constitucional ya en la temprana STC 26/1981. Y la decisión de atribuir al sector público recursos o servicios esenciales es una posibilidad habilitada por la CE a favor de cualquier poder público. Pero se trata de una decisión de oportunidad para la que bastaría con el precepto constitucional, al que nada parece añadir la propuesta.

VII. Otras.

No se da cuenta aquí de un conjunto de propuestas que incurrían en redundancia en relación al actual marco competencial, o comportaban peticiones de principio que, bajo *veste* competencial, contenían orientaciones de concretas políticas públicas. En esta línea deben situarse también peticiones de establecer un procedimiento de resolución extrajudicial de conflictos, o propuestas en relación con la Inspección de Trabajo o, en otro orden de cosas, pujando por un modelo de desarrollo sostenible, materias de medio ambiente, existencia de un diálogo social, etc...

4. Relaciones externas de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Llama la atención la importancia que una porción significativa de los integrantes del Grupo de Trabajo dedicó a las relaciones externas.

A) Relaciones con otras Comunidades Autónomas

Como criterio general se optó por el mantenimiento del actual tenor normativo acogido en el Capítulo VI, del Título I, EAR en materia de convenios con otras Comunidades Autónomas. Ello sin perjuicio de las propuestas que a continuación se refieren.

I. «Derecho del Gobierno de La Rioja a firmar convenios con las distintas Comunidades Autónomas y con las regiones europeas.», o incluso en otra propuesta «Ampliación de este capítulo, para recoger la posibilidad de alcanzar convenios con otras regiones europeas.»

En la actual redacción el artículo 14 EAR concreta lo dispuesto en el art. 145.2 CE en materia de convenios entre CCAA. En la referida norma estatutaria se remite, para convenios de gestión y prestación de servicios al Reglamento del Parlamento de La Rioja, que regula el procedimiento en su art. 118. Por ello la propuesta sólo puede ser entendida como un deseo de que dicha

competencia se residencie en manos del ejecutivo autonómico. Sin embargo no se alcanza el sentido de la mejora implícita en dicha modificación pues ello significaría una mengua de la capacidad de control del Parlamento riojano cuya finalidad no se compecede con el diseño actual de gobierno parlamentario.

Respecto a la posibilidad de firmar convenios con otras regiones la ausencia de normas expresas en la CE no parece que deba entenderse como declaración de la existencia de un espacio competencial desafecto. La doctrina constitucional de referencia establece la evidencia de la existencia de una «proyección exterior» de la actividad de las CCAA pero con límites muy nítidos. De este modo la competencia a favor del Estado central habilitada en el art. 149.1.3^a no erradica aquélla actividad exterior de los entes autonómicos, pero la ajusta a los límites del núcleo básico de materias reservadas al Estado integrado por el *ius contrahendi*, la representación exterior, la dirección de la política exterior y la responsabilidad del Estado por las obligaciones contraídas en el ámbito internacional. STC 165/1994.

Existe pues un conjunto de actividades determinadas de las Comunidades Autónomas dotadas de neta proyección exterior compatible con el poder exterior del Estado *ex* artículo 149.1.3^a CE. Ahora bien esta actividad no puede perturbar o condicionar la reserva estatal delimitada.

En todo caso el término convenio no alude a una categoría formal específica y, por tanto, los instrumentos suscritos pueden recibir un variado elenco de denominaciones.

B) Relaciones con la Unión Europea

Todas las propuestas presentadas propugnan una mayor presencia y participación de las CCAA en el ámbito de decisiones de la UE:

En la actualidad la participación de las CCAA se articula a través de

- *Conferencias sectoriales* que son órganos multilaterales cuya función principal es desarrollar el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), responde a este modelo. Se trata de un instrumento de colaboración con acuerdos de escaso valor jurídico.

- *Comisiones Bilaterales*. Propuesta inicialmente articulada para País Vasco y Cataluña y que todo apunta a que pueda ser una fórmula que encuentre respaldo en los Estatutos de Autonomía reformados.
- Vías directas de participación en la Unión Europea mediante Comisiones bilaterales entre Comunidad Autónoma y Estado, en perjuicio de las Conferencias sectoriales, de carácter multilateral. Este es el modelo preferido por las CCAA al evadir la multilateralidad.

Dentro de esta tónica se propone, *«Introducir mecanismos que permitan mejorar la presencia de La Rioja en Europa a través de una mayor participación en las instituciones comunitarias, en la formación de la voluntad comunitaria, así como el establecimiento de mecanismos de participación regional en el control del principio de subsidiariedad previsto en la Unión Europea.»*

Sin embargo la posibilidad de insertar mecanismos de este tipo en sede estatutaria son muy limitadas en un entorno decisonal que, como el comunitario, gira en torno a los ejecutivos. Quizá por ello la forma más intensa de participación de las unidades territoriales descentralizadas se produzca en el caso alemán a través del *Bundesrat*, que no es un parlamento, sino una dieta donde lo representado son los ejecutivos de los *Länder*. Cfr. art. 23 de la Constitución de la República Federal de Alemania.

Desde la Declaración de Salzburgo de 2003, adoptada por las regiones europeas con competencias legislativas, se ha abierto paso una tendencia participativa cuyo más neto respaldo se encuentra en el Proyecto de Tratado de una Constitución para Europa de 29 de octubre de 2004. Sin embargo es preciso arbitrar mecanismos que contribuyan a paliar el debilitamiento objetivo de los títulos competenciales como consecuencia de la ausencia de las CCAA y su débil capacidad de articulación de intereses en los procesos de decisión comunitaria.

En relación con el principio de subsidiariedad, y dejando a un lado lo estipulado en el Proyecto de Tratado, quizá no fuera superfluo incluir en la reforma estatutaria un reflejo de los principios de subsidiariedad y de sus asociados de proporcionalidad y necesidad. E igualmente transponer a dicha norma, en la parte que resultare conveniente, el contenido del Protocolo sobre la aplicación de dichos principios, en especial el mecanismo de «alerta temprana» o previa.

C) Relaciones de carácter internacional

Todas las propuestas propugnan un reforzamiento de la acción exterior de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

«Participación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la acción exterior del Estado en el ámbito de sus competencias». «Convendría estudiar la pertinencia de incluir en el Estatuto mecanismos que, dentro de los límites establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, permitieran mejorar los resortes de la acción exterior de la Comunidad Autónoma».

La doctrina constitucional admite la posibilidad de incluir en el Estatuto de Autonomía normas en materia de relaciones de relevancia exterior. Sin embargo la materialización de esta propuesta presenta enormes dificultades. Si se introduce una cláusula general de atribuciones, recurriendo a la técnica normativa de *sweeping*, el resultado deviene huero. Y si, por el contrario, se pretende una norma de atribución concreta la dificultad de no invadir el art. 149.1.3ª CE se presenta difícilmente superable. Todo parece indicar que sería más conveniente optar por una cláusula *abierta*.

Menos problemas ofrece la propuesta de «Reforzar la cooperación internacional al desarrollo, a través de la potenciación de la Agencia de Cooperación Internacional». Para ello se cuenta con una norma específica, la Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación al Desarrollo.¹¹ En esta línea la firma de acuerdos de cooperación al desarrollo encajaría perfectamente dentro del ámbito constitucionalmente conforme de la acción exterior de la CAR.

5. Organización Institucional

I. «Régimen jurídico aplicable a los procesos electorales al Parlamento de La Rioja»

En este punto el Informe, tras aclarar el régimen de competencias en materia de normación electoral, establece el reparto fijado por la LOREG *ex* art. 81 CE y el uso de las competencias ejercidas por la CAR a través de las Leyes 1/1987, de 23 enero, Electoral de la Comunidad Autónoma de la Rioja y 3/1991, de 21 marzo, que regula las elecciones al Parlamento de la Rioja, actualmente vigente. Todo ello al amparo de la doctrina constitucional iniciada en la STC 38/83, de 16 de mayo.

La Comunidad Autónoma de La Rioja ha hecho en definitiva un uso congruente del mandato constitucional contenido en el artículo 147.1.c) de la Constitución Española y ha ejercido la competencia del artículo 148.1.1ª en

¹¹ Vid. Convenio Marco de Cooperación, de 3 de abril de 1995, entre la Comunidad de la Rioja y la AECI.

términos jurídicamente correctos. Distinto es el juicio que merezca a los actores implicados el contenido material concreto de las disposiciones legales sobre materia electoral aprobadas por el Parlamento riojano. Del mismo modo el Informe no entra en apreciaciones sobre la capacidad de tales normas de cara a su «adaptación a la realidad riojana», al constituir una afirmación valorativa o de oportunidad que no puede tener cabida en el Informe jurídico de expertos solicitado por el Grupo de Trabajo.

II. Sobre la conveniencia de introducir normas materialmente electorales en el Estatuto de Autonomía.

En las propuestas sometidas a Informe se contiene una petición de incremento del número de miembros del Parlamento para situarla en una cifra máxima superior a la de cuarenta escaños, recogida en el vigente artículo 17.1 EAR. La misma propuesta sugiere también incluir en norma estatutaria un umbral electoral del 3%, sustrayéndolo así del juego de mayorías parlamentario al dotarlo de la resistencia pasiva o rigidez propia del Estatuto de Autonomía.

Debe comenzarse sin embargo haciendo una observación de técnica legislativa. En este sentido debe indicarse que una mayor rigidez tiene el coste de una pérdida objetiva de autonomía política. Y ello porque una reforma estatutaria implica siempre el sometimiento a los designios de las Cortes Generales y a un procedimiento que requiere superar una mayoría absoluta y otra simple, dado su carácter bicameral, dirigido además por actores políticos distintos a los de la Comunidad Autónoma. La rigidez así obtenida se paga en pérdida de autonomía. Se debe ser pues extremadamente cuidadoso a la hora de incluir en el Estatuto normas cuya naturaleza u objeto no exijan dicha rigidez de acuerdo a la Constitución o a muy poderosas razones ampliamente compartidas.

Evidentemente esto no significa rechazar la necesidad de que determinadas reglas, y muy especialmente las que se refieren a aspectos institucionales que involucran reglas del juego básicas, no deban ser protegidas por mecanismos de rigidez procedimental en términos de exigencia de mayorías cualificadas. Esta es cabalmente la técnica seguida por el artículo 17.1 EAR, que prescribe una mayoría cualificadísima –dos tercios de miembros de derecho del Parlamento de La Rioja– para la modificación de la Ley Electoral. Nótese que se trata de la misma mayoría que se requiere para la aprobación de un proyecto de reforma del propio Estatuto de Autonomía. Ello seguramente priva de utilidad a la propuesta en relación a la finalidad perseguida

al estimar suficiente el contenido estatutario materialmente electoral complementado por la Ley electoral vigente.

III. Propuesta de incrementar el número de escaños del Parlamento de La Rioja.

En todas las elecciones celebradas de acuerdo a las sucesivas Leyes Electorales de 1987 y 1991, el número de escaños en juego ha sido de 33.¹²

Esta cifra deriva en la actualidad de la apreciación del legislador autonómico, artículo 19 de la Ley de Elecciones, a partir de la horquilla estatutaria que oscila entre 32 y 40 diputados del artículo 17.2 EAR. Así pues la reforma estatutaria sólo vendría indicada para el caso de que se optara por modificar al alza o a la baja dicha horquilla, o se pretendiera establecer un número fijo de escaños que quedaría protegido por la rigidez de la norma estatutaria.

La propuesta sometida sugiere incrementar el límite máximo de 40 escaños. El Informe no contiene indicación expresa sobre la propuesta, pero pretende proporcionar los criterios de decisión normalmente utilizados.

La regla general establece que, a mayor tamaño del órgano representativo mayor proporcionalidad de dicho órgano. Sin embargo, esta lógica estrictamente matemática no resulta a veces replicada por la lógica de los sistemas electorales, pues se trata de una lógica más compleja al concurrir más factores.

La magnitud de proporcionalidad-desproporcionalidad de un sistema electoral se suele medir mediante el denominado *índice de desproporcionalidad*. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que una cierta desproporcionalidad es consustancial a la operación numérica característica de atribuir escaños en proporción a votos, pues resulta matemáticamente imposible, hasta hoy, la configuración de un sistema donde *todos* los votos emitidos encuentren una conversión material en escaños. Pues bien, esta *desproporción* es diferente para cada comicio atendiendo a la diferente posición matemática de las candidaturas y a cómo opera el sistema electoral para cada una de ellas en función de su posición electoral relativa.

¹² Las elecciones inaugurales de 1983 se celebraron al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que establecía un número de 35 escaños, pero sólo para esa primera convocatoria, remitiendo por tanto a la legislación futura, que ha mantenido en las dos normas de 1987 y 1991 la cifra de 33 escaños.

Las cifras de desproporcionalidad que arroja el sistema electoral riojano son, en general, bajas o muy bajas (media de 3,78 %). Esta es al menos la impresión que produce su comparación con las cifras que arroja el índice en elecciones generales (4,62 en 2004) o el que se obtiene de otros sistemas autonómicos entre los que La Rioja viene a ocupar una posición media en índices de desproporcionalidad (media autonómica nacional de 6,2 para las generales de 2004). Las simulaciones realizables, con las cifras disponibles hasta hoy, para un número de escaños superior al límite estatutario actual de 40, no parecen proporcionar una mejora sensible de éstos índices de desproporcionalidad.¹³

Por otro lado, el Parlamento riojano es un parlamento *grande* si lo comparamos con sus homólogos uniprovinciales.¹⁴

IV. Disminución al tres por ciento del umbral legal desde el actual del cinco por ciento establecido en la Ley de Elecciones.

Se conoce por *umbral* la cifra que delimita el espacio de obtención de escaños del de no obtención. El Informe pormenoriza los diferentes tipos de umbrales electoralmente relevantes y llama la atención sobre el hecho de que la fijación de *barreras o umbrales legales* es un aspecto muy discutido entre los especialistas. En la teoría electoral se trata de un *precio* que se paga en pérdida de proporcionalidad para obtener un *beneficio* consistente en corregir una excesiva fragmentación de la cámara que incrementaría la dificultad para la formación de mayorías, especialmente gubernamentales. Dada la naturaleza de *juego suma-cero* de todo sistema electoral proporcional, cualquier barrera electoral sólo puede perjudicar a las candidaturas pequeñas privándoles de la posibilidad de acceder a unos escaños que necesariamente irán a parar a las candidaturas mayores. Éstas obtienen así un *plus* de ayuda para conseguir formar mayorías parlamentarias con cargo a escaños que, de no aplicarse dicha barrera, hubieran ido a parar a candidaturas pequeñas en estricta aplicación de la regla proporcional de conversión de votos en escaños. En resumen el *umbral legal*, en su cuantificación concreta, expresa para un sistema electoral concreto dónde se sitúa el punto de equilibrio entre *representar* y

¹³ Lógicamente este Informe no puede contemplar la eventual modificación que en el comportamiento de los electores podría experimentar la modificación a la baja de estos índices por incremento del tamaño del órgano parlamentario.

¹⁴ Frente a una *ratio* riojana que oscila entre 7000-8000 habitantes por escaño en los últimos 22 años, Cantabria arroja una *ratio* de 14418, Navarra de 11869 y Baleares de 16663. (Datos para las tres últimas de 2005).

decidir, funciones ambas que se exigen simultáneamente a todo órgano parlamentario. Se trata, en fin, de un *corrector de proporcionalidad* cuando se estima que esta puede ser perjudicial para el rendimiento institucional del órgano parlamentario.

Pero el *umbral legal* sólo es eficaz en escenarios electorales muy fragmentados. Su papel es más bien disuasorio frente a candidaturas testimoniales.

Es muy relevante sin embargo otro tipo de umbral, *el umbral efectivo*, entendido como la proporción de votos con la que una candidatura consigue su primer escaño. Lo relevante de este umbral es que, aunque también importa el número de partidos o candidatos que compiten, la regla básica es que cuanto mayor es la magnitud del distrito, menor es el umbral efectivo.

De la estimación del umbral efectivo para toda la horquilla de 32 a 40 escaños se obtienen las cifras de umbral efectivo que se mencionan.

A ello hay que añadir una importante salvedad. Estas cifras corresponden a una simulación aritmética pues son estimaciones estáticas que no pueden contemplar el incremento de competidores que produciría el estímulo de un número mayor de escaños por los que competir. Debe tenerse en cuenta, por tanto, que dicho dato alteraría la validez de las cifras que son, por tanto, representativas de un escenario estático y virtual.

NÚMERO DE ESCAÑOS	UMBRAL EFECTIVO
32	3,34
33	3,27
34	3,21
35	3,14
36	3,08
37	3,03
38	2,97
39	2,92
40	2,88

Elaboración propia

Dentro pues de esta hipótesis, y suponiendo constantes los demás elementos del sistema electoral, no hay garantía de obtención de escaños modificando la barrera legal desde el 5 al 3%. Y sólo la habría relativa, en función

de las correlaciones de las distintas candidaturas, para un escenario de un tamaño del órgano parlamentario de 37-38 escaños.

V. Introducción de una competencia de disolución a favor del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja con supresión de determinados requisitos y condicionamientos actualmente existentes.

Varias propuestas proponen modificar la regulación actual de la disolución del artículo 17.6 EAR, pero quizá con distinto alcance.

El Informe, tras realizar unas precisiones sobre el singular carácter de los sistemas autonómicos dotados de mecanismos de gobierno parlamentario, pasa a analizar los diversos aspectos implícitos en las propuestas.

La reforma propuesta no afecta a la disolución automática del art. 23.2 EAR vinculada al fracaso de la investidura de un Presidente de la CAR, sino a la disolución de competencia gubernamental.

Esta disolución se encuentra sometida en la actualidad a un conjunto de limitaciones muy prolijo: no cabe su ejercicio por el Presidente de la CAR, «durante el primer período de sesiones de la legislatura», «cuando reste menos de un año para su terminación», «cuando se encuentre en tramitación una moción de censura», si no ha transcurrido «el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento» y finalmente, «cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal».

Como se ha indicado por los especialistas es un recurso muy limitado y de uso prácticamente excepcional, tanto por motivos jurídicos como políticos.

Las propuestas, de un modo u otro, pretenden conferir al Presidente de la CAR el poder de fijar la duración de las legislaturas, aunque con el límite de los cuatro años del art. 17.4 EAR. Pero debe repararse en que, de las limitaciones enumeradas *supra*, sólo las dos primeras pueden erradicarse. Y, de ellas, la primera es difícilmente imaginable aunque no imposible.

El escenario político característico de nuestro complejo sistema representativo debilita mucho el contenido político real de esta propuesta. Aunque con una importante salvedad, pues la eventual derogación de la exigencia de legislatura *limitada* del último inciso del artículo 17.6 EAR supone un reforzamiento de la posición del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con su posición en el seno de su Gobierno, especialmente en

supuestos de gobiernos de coalición. E igualmente en relación con su capacidad disciplinaria entre su mayoría parlamentaria y especialmente en relación con los diputados de su formación política de pertenencia.

VI. Supresión del requisito de elegibilidad consistente en ostentar la condición de Diputado del Parlamento Riojano para ser designado Senador por el Parlamento de La Rioja.

La condición de elegibilidad, cuya retirada se propone, se encuentra acogida en el artículo 19.1.1 EAR. En la actualidad las CCAA reflejan una variada gama de posibilidades en sus diversas normativas. Este requisito, que se mantiene en unas CCAA pero no en otras, está determinado por razones de oportunidad. Sin embargo, desde el punto de vista de los valores y principios del sistema constitucional no se trata de una opción irrelevante

El Informe, a falta de argumentos en la propuesta sometida, no puede sino pronunciarse por el mantenimiento de la exigencia de la condición de diputado, por incluir mayor representatividad en el Senador que así resulte electo al haberse sometido al previo refrendo de las urnas.

En todo caso, si se adoptara esta modificación, deberá estarse a la introducción de cautelas complementarias en relación con las condiciones de elegibilidad de los candidatos, además de proceder a la reforma de la vigente Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

VII. Propuesta relativa a la extensión de la iniciativa legislativa a los Ayuntamientos.

El artículo 20 EAR establece que la iniciativa legislativa puede tener naturaleza parlamentaria o no. Y además la CAR ha desarrollado la denominada *iniciativa legislativa popular*, mediante la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano.

Los municipios riojanos tienen contemplada la regulación de una iniciativa legislativa en sentido propio en el artículo 58 EAR. En él se atribuye la iniciativa de la reforma estatutaria «*a dos tercios de municipios, cuya población represente (sic) al menos la mayoría del censo electoral*».

La propuesta puede ser entendida pues en un doble sentido: a favor de una iniciativa *impropia*, al estilo de la prevista para los ciudadanos, que no

parece especialmente útil. O, puede también introducir una propuesta sustancialmente modificadora del principio de autonomía del art. 137 CE al establecer un procedimiento de iniciativa legislativa en sentido propio. Lo que quizá no se compadece con el modelo de Estado autonómico.

VIII. Introducción de mecanismos participativos y reforzamiento de los existentes.

Se incluyen y agrupan propuestas de diverso tenor y alcance.

La petición de introducir mecanismos orientados a la realización de presupuestos participativos está prevista para el ámbito local, presentando dificultades de relevancia dada la atribución de la competencia presupuestaria al Parlamento. Sin embargo parece más posible articular esta participación a través de las técnicas de audiencias en donde organizaciones de intereses puedan manifestar sus criterios, que lógicamente sólo podrá operar sobre la fase inicial de la elaboración presupuestaria.

Cabe también, en la línea de ampliación de los cauces de participación, la convocatoria de consultas populares en el ámbito municipal. Para lo que habrá que estar a la regulación de ámbito estatal y riojano.¹⁵

IX. Atribución al Gobierno de La Rioja de la capacidad de dictar decretos-leyes.

Los Decretos-Leyes están previstos en el artículo 86 de la Constitución Española. La forma de legislar actual otorga una importante presencia al Decreto-Ley. En definitiva, hoy el Decreto-Ley no es una norma vinculada a situaciones de «extraordinaria y urgente necesidad», dada la dilatación de esta cláusula habilitante respaldada por la Jurisprudencia constitucional, sino más bien un procedimiento para aliviar la sobrecarga de trabajo normativo del Congreso de los Diputados en determinadas materias.¹⁶

Es opinión prácticamente unánime que, a fecha de hoy, no son posibles los Decretos-Leyes autonómicos por carencia de anclaje en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Pero no se aprecian obstáculos en el sistema constitucional de fuentes para introducir una norma estatutaria habilitante a favor del ejecutivo riojano en tal sentido.

¹⁵ Según lo establecido en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum. Y artículo 168 de la Ley 1/2003 de Administración Local de La Rioja

¹⁶ La importante y reciente STC 68/2007, de 28 de marzo, parece introducir unas correcciones restrictivas para el uso del Decreto-Ley en la doctrina del TC.

Sin embargo, para un sistema representativo como el riojano quizá debiera pensarse en la posibilidad de, para el caso de establecerse, dotarla de un conjunto de cautelas que la confinen en su genuina categoría de norma no sólo *excepcional*, sino también *inhabitual*.

Nótese que, con una leve adaptación del procedimiento legislativo de lectura única del art. 115 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, probablemente se lograría una respuesta más rápida y eficaz para supuestos de *extraordinaria y urgente necesidad* normalmente. Mientras que el Decreto-Ley está sometido a un procedimiento posterior de convalidación o de tramitación como proyecto de ley.

Estas consideraciones deben verse en todo caso como apreciaciones de mera técnica legislativa.

X. Incorporación al Estatuto de Autonomía de órganos de relevancia estatutaria y creación de otros nuevos.

Como criterio general se sugiere una cierta autocontención a la hora de introducir órganos de esta naturaleza en el articulado del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Pero también parece prudente sopesar la incorporación al Estatuto de Autonomía de La Rioja de aquéllas instituciones que, a la vista de su grado de consolidación, así lo aconsejan. Así parece suceder con el Consejo Económico y Social de La Rioja, creado por Ley 6/1997, de 18 julio y reformado por Ley 10/2005, de 30 de septiembre.

Igualmente el Informe considera la reubicación estatutaria del Consejo Consultivo, ubicado quizá no muy correctamente en el Capítulo II del Título III.

Las propuestas de creación de nuevos órganos, independientemente de la decisión final que se adopte, parece debería respetar el criterio de creación *extraestatutaria*, y posterior recepción en el EAR, transcurrido el tiempo preciso para su consolidación y arraigo.

6. La Administración. Régimen jurídico de la Administración Pública

Sobre la vigente regulación de la Administración Pública en el EAR, resultado de la reforma del mismo realizada por LO 2/99, de 7 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, se realizaron un conjunto de propuestas que se tratan a continuación.

I. Incorporación en nuevo Capítulo comprensivo del régimen jurídico de los órganos consultivos externos a la Administración Autonómica.

A) El Consejo Consultivo de La Rioja

Definido como el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se encuentra regulado en el artículo 42 EAR, en el Capítulo II del Título III, dedicado a la «Administración de Justicia». La ubicación, tan inadecuada, abona las propuestas a favor de resituarlo en lugar más respetuoso con la sistemática normativa.

La posición institucional del Consejo Consultivo como órgano externo de control preventivo pre-contencioso de la actuación de las Administraciones Públicas (regional, institucional y local), quizá podría aconsejar ubicarlo dentro del Capítulo II del Título III incluyéndose en un Capítulo bajo la rúbrica de «Órganos consultivos de la Comunidad Autónoma de La Rioja».

El Informe se plantea la posibilidad de incluir, en determinados supuestos, la necesidad de que los proyectos del ejecutivo autonómico deban contar con un informe de constitucionalidad y legalidad e introduce un conjunto de consideraciones sobre las funciones que desarrolla actualmente.

B) El Consejo Económico y Social de La Rioja

El Consejo Económico y Social se configura como un órgano de carácter consultivo en materia económica y social, según el art. 2 de su Ley 6/1997, reformada por la Ley 10/2005.

Se trata de un órgano consultivo, externo a la Administración y respecto de la que se configura como órgano auxiliar.

Quizá podría procederse a reforzar su posición institucional mediante su inserción en precepto estatutario. Bien entendido que se trata más bien de un órgano consultivo-participativo, lo que dada su muy diferente naturaleza quizá exigiría ubicarlo en capítulo separado del dedicado al Consejo Consultivo.

C) El Tribunal de Cuentas de La Rioja

Alguna propuesta sugiere también incluir, o crear, órganos como el Tribunal de Defensa de la Competencia, o la Agencia de Protección de Datos. Pero en estos dos casos todo parece aconsejar, en su caso, mantener su carácter de configuración legal.

En lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, función que en la actualidad el EAR encomienda en su art. 32 al Tribunal de Cuentas del Estado, la CAR es de las escasas CCAA que no tienen previsión de un Tribunal de Cuentas propio, junto con Cantabria y Murcia, que realice la fiscalización de las cuentas de la CAR y de su sector público, más la local en su caso y las administraciones tuteladas.

Quizá pudiera ser conveniente reflejar en norma estatutaria la habilitación para proceder, si las circunstancias lo aconsejan, a la creación de un Tribunal de Cuentas de La Rioja, que actúe como contralor financiero, económico y presupuestario de todo el sector público autonómico, de acuerdo a la Ley que en su día lo creare.

II. Nuevo Capítulo sobre la Administración Local reflejando una «segunda descentralización» de competencias de la CAR a favor de los entes locales.

La materia de Administración Local está sujeta en parte a competencias legislativas dado que su legislación básica se atribuye al Estado central, art. 149.1.18ª CE.

Las propuestas persiguen un reforzamiento de la Administración Local mediante una actuación normadora que refleje un proceso neto de diferenciación con la Administración autonómica y un proceso denominado, en frase de éxito, de «segunda descentralización» de competencias a favor de los Entes Locales que parece gozar aparentemente de un respaldo generalizado.

Este proceso ofrece algunos límites objetivos difícilmente rebasables a los que deberá ajustarse la actuación reformadora. En este sentido el Informe se hace eco de la Carta Europea de la Autonomía Local ratificada por España el 20 de enero de 1988; de la Constitución Española que esboza tres niveles de autonomía en su art. 137 y regula específicamente dichos niveles en diversos preceptos del Título VIII y, finalmente, de la autonomía como «garantía institucional», según ha sido calificada por el TC.

Un nuevo Capítulo dedicado a la «Administración Local de La Rioja», dirigido a reforzar la autonomía local, podría incluir una cláusula de competencia universal atributiva a los entes locales de un título de gestión en relación con cualquier asunto de interés local, huyendo así del modelo de atribución de competencias mínimas del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local,

O también podría optarse, como sugiere otra de las propuestas, por establecer un listado de competencias municipales privativas y otro de competencias de libre asunción a través de las figuras diversas que lo posibilitan: transferencia directa, delegación o encomienda de gestión.

Cabe recordar no obstante que estas normas estatutarias tienen su límite en la Ley de Bases de Régimen Local, normativa básica indisponible. Por otro lado debe advertirse sobre la rigidez de la norma estatutaria, que recomienda por tanto un principio de autocontención.

Razones de similar naturaleza aconsejan no reflejar en norma estatutaria aquellos aspectos más epocales de esta segunda descentralización.

El Informe finaliza, en materia de entes locales, con algunas consideraciones en el ámbito de la financiación de las Corporaciones Locales motivadas por algunas de las propuestas presentadas.

III. Incorporación al texto estatutario de los principios constitucionales rectores de las Administraciones Públicas, tales como transparencia, eficiencia, mejora en la calidad de los servicios públicos, igualdad de trato de todos los ciudadanos, etc.

No se estima conveniente pues se trataría de un supuesto de redundancia normativa dado que todos ellos encuentran acomodo en la Constitución o en normas básicas que los desarrollan.

IV. Recepción estatutaria de las comarcas, como entidad local.

El actual artículo 27 EAR, remite a una Ley autonómica un eventual reconocimiento y delimitación de las Comarcas, sin que hasta la fecha el legislativo haya activado dicha habilitación, reconocida en los arts. 67 ss de la Ley 1/2003.¹⁷

No ha existido desarrollo de este precepto estatutario, pues en la actualidad no se ha puesto en marcha el procedimiento legalmente previsto para

¹⁷ El artículo 70 de la Ley 1/2003 requiere, para la creación de las Comarcas, una Ley del Parlamento de La Rioja, en la que se determinará su denominación, ámbito territorial, capitalidad, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los municipios que las formen, así como las competencias y recursos económicos propios.

el reconocimiento y delimitación de estas entidades supramunicipales (artículos 67 y siguientes de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja)

Todo parece indicar que el EAR ha querido seguir el modelo dispositivo en cuanto a la formación de las Comarcas, por lo que se habrá de atender en cada caso a la Ley de creación, en la que se determinarían, de conformidad con los artículos 68 y 71 de la Ley 1/2003, tanto las potestades administrativas como el marco competencial propio que le fuere conferido legalmente.

7. Propuestas relativas a reformas en el Capítulo II del Título III, «De la Administración de Justicia».

El Informe jurídico sobre las propuestas en esta materia se vio en la necesidad de dedicar una amplia introducción, de carácter propedéutico, a la configuración constitucional del Poder Judicial, que aquí obviaremos. En síntesis se dirige a recordar el principio de unidad jurisdiccional, la existencia de un cuerpo único de la carrera judicial y el conjunto de garantías adosadas a dicha configuración constitucional.

En relación con la posición relacional Poder Judicial-Comunidad Autónoma, se recuerda que, si bien existe una justicia estatal en la Comunidad Autónoma, nuestro ordenamiento no contempla, prevé ni proyecta una justicia *autonómica*.

En este sentido, y siguiendo la doctrina procesalista autorizada, podemos afirmar que *existe una justicia estatal en la Comunidad Autónoma, pero no una justicia autonómica*.

Los Tribunales Superiores de Justicia aludidos en el art. 152.1º CE son órganos del Estado *en*, pero no *de*, las CCAA.

El Poder Judicial, que se configura de acuerdo a los principio de independencia, legalidad y exclusividad, se encuentra regulado, en lo que a criterios de distribución competencial se refiere, en las reglas 5ª y 6ª del art. 149.1 CE.

De dichos preceptos se deduce una reserva competencial a favor del Estado del «núcleo esencial» del título Administración de Justicia. Sin embargo la doctrina constitucional ha venido reiterando la existencia de una serie de funciones de la Administración de Justicia, que no se incluyen en dicho

núcleo y que, por consiguiente, permiten el ejercicio de competencias por parte de las CCAA mediante el recurso a técnicas de cláusulas subrogatorias en los Estatutos de Autonomía. Bien entendido que estas técnicas no permiten la incidencia sobre la Administración de Justicia en sentido estricto, es decir, la función jurisdiccional propiamente dicha (jurisdicción y autoorganización) y aquéllas otras funciones sobre las que incidan títulos estatales transversales.

De manera que es preciso distinguir entre la competencia de «Administración de Justicia» y las competencias sobre «la administración de la Administración de Justicia». Véase doctrina contenida en STC 56/1990, FJ 6º y STC 105/2000, FJ. 2º. Para la precisa determinación del alcance de la competencia exclusiva estatal la doctrina básica puede confrontarse en SSTC 10//1986, 56/1990, y 62/1990.

Existe pues una función jurisdiccional en el sentido antedescrito y una función de dotación de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia. Ahora bien, la función de delimitación entre ambas es tarea del legislador orgánico, art. 122.1 CE.

Las competencias que –dentro de la exclusividad del Poder Judicial constitucionalmente reservada al Estado–, han asumido las CCAA, lo han sido a través de la técnica de la cláusula subrogatoria. Dicha técnica jurídica permite a las CCAA ejercer en relación con la Administración de Justicia, las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece a favor del Gobierno del Estado. Pero es preciso indicar que la doctrina del TC ha fijado los límites de esta atribución:

- a) Queda vedada la incidencia sobre la función jurisdiccional, a la vista de la regla 5ª del art. 149.1 CE. Con la excepción expresa de lo referido a la participación en la organización de la demarcación judicial *ex* art. 152.1 párr. 2º.
- b) Queda igualmente vedada la asunción de competencias por parte de las CCAA en el ámbito de la «*administración de la Administración de Justicia*».¹⁸

¹⁸ En la fecha de redacción del Informe se encontraba ya introducido en el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, desde fecha 29 de diciembre de 2005, en cuya Comisión de Justicia se encuentra en estos momentos, en trámite de presentación de enmiendas al articulado. (nota 7-XI-2007).

- c) El límite objetivo del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.
- d) Naturaleza de las competencias *vía* cláusula subrogatoria, que sólo alcanzan a las establecidas a favor del Gobierno central.
- e) Sujeción a la existencia de normas que habiliten algunas de esas competencias a favor de órganos distintos al Gobierno central, lo que impide el juego de la cláusula subrogatoria.

A) Ámbito constitucional de reserva en materia de Justicia a favor de los Estatutos de Autonomía.

Dicho ámbito nace del art. 152.1 párr. 2º CE, al establecer que en los Estatutos de las CCAA podrán fijarse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Y ello, en todo caso, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial. De dicho precepto resulta indubitable la sujeción del ámbito autonómico en este punto a la Constitución y a la LOPJ. Pero también queda de manifiesto que no nos encontramos ante una suerte de competencia compartida sino ante una modalidad de colaboración articulada en base a un punto de conexión de carácter territorial.

En la fecha de redacción del Informe las funciones de las CCAA se resumen, a la vista de la normativa vigente, a la fijación de la delimitación de las demarcaciones judiciales y a la localización de su capitalidad. Y ello en las condiciones especificadas en la STC 62/1990 cuyo FJ 8º remite al art. 35 LOPJ y a la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Planta y Demarcación Judicial, normas ambas declaradas conformes con la Constitución por dicha Sentencia.

A la vista de la normativa legal detallada, la competencia de las CCAA es de carácter participativo, de audiencia, en la que pueden formular propuestas en relación con la organización de la demarcación de sus partidos judiciales. Bien entendido que con exclusión expresa de la capitalidad de los órganos judiciales de ámbito comunitario o provincial.

Con el texto constitucional vigente, y la doctrina constitucional, la competencia autonómica sobre esta materia es meramente participativa, o de audiencia, para que formulen sus propuestas sobre la organización de la demarcación de sus partidos judiciales.

La culminación en el Tribunal Superior de Justicia de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no comporta

que el agotamiento de las instancias procesales se haya de producir necesariamente, y en todos los órdenes jurisdiccionales, ante dicho órgano, pues debe tenerse presente lo dispuesto en relación con la revisión y casación atribuidas al Tribunal Supremo por el art. 123 CE.

A su vez, sucesivas reformas procesales han atribuido competencias casacionales en materia civil y contencioso-administrativa a los Tribunales Superiores de Justicia (LO 6/1998, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa) introduciendo la casación autonómica para la unificación de doctrina y la casación autonómica en interés de la Ley, cuando el error en la interpretación y aplicación de las normas derive del Derecho Autonómico.

B) Contenido actual sobre Administración de Justicia en el Estatuto de Autonomía de La Rioja.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, dentro del Título III, «*De la Administración y régimen jurídico*» dedica su Capítulo II, a la Administración de Justicia (artículos 34 a 42), producto todos ellos de la reforma estatutaria de la LO 2/1999, de 7 de enero.

El EAR procede, en síntesis, a reflejar el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, fijar la cláusula subrogatoria, las competencias en relación con las demarcaciones judiciales, notariales y registrales, y acoger una previsión de intervención de los ciudadanos en la Administración de Justicia. En la actualidad la CAR todavía no ha asumido las competencias de medios personales y materiales.

C) Propuestas en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja en materia de justicia.

El Informe comienza recordando en este punto las dificultades que presenta el encaje de la Administración de Justicia con la estructura autonómica del Estado, por causas variadas y complejas. Un eco de ello puede encontrarse en el Proyecto de reforma de la LOPJ, actualmente en trámite parlamentario, en donde se pretende paliar algunas de estas dificultades a través de unos Consejos de Justicia. Bien entendido que cualquier modificación en este punto sólo es posible a través de un complejo proceso de reformas legislativas, que en ningún caso permite sean articuladas a través de reformas estatutarias.

I. Creación con rango estatutario de un «Consejo de Justicia» de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyas funciones se determinarían en el futuro, por una Ley del Parlamento de La Rioja, «dentro de las competencias del Gobierno de La Rioja en materia de Administración de Justicia».

Sin previa reforma de la LOPJ no cabe reforma alguna en la materia.

En la actualidad se encuentra en trámite parlamentario, y en idéntica situación que le Proyecto de reforma de la LOPJ, un «Proyecto de Ley Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal» dirigido a plasmar las consecuencias del «encaje» entre Administración de Justicia y Estado autonómico.

En esta línea cabría, pero habrá que estar al resultado final de este ambicioso proceso de reforma de las competencias de los diversos órganos y órdenes jurisdiccionales, esbozar algunas de las reformas.

D) Competencias casacionales y de amparo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

II. Asunción por parte del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de un sistema eficaz y rápido de garantías de derechos «del que podría hacerse cargo la Sala de lo Contencioso-Administrativo en una sección especial o la Sala de lo Civil, en un nuevo concepto de demarcación judicial; así como la atribución de competencias de casación y de amparo de los derechos estatutarios, sin perjuicio de preservar para el Tribunal Supremo las competencias de unificación de la doctrina, extendiendo así el sistema del orden social al resto de las jurisdicciones».

Parece que deberían ser las respectivas Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, los órganos encargados de depurar las infracciones en la aplicación de normas emanadas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, ello no resulta igualmente pacífico en todos los órdenes jurisdiccionales.

En el orden jurisdiccional civil, en ausencia de Derecho Civil propio, especial o foral, no parece puedan atribuirse al TSJ de La Rioja competencias casacionales, *ex* artículo 149.1.8º Constitución Española

En el orden jurisdiccional penal tampoco parecen verosímiles, toda vez que la vigente LOPJ las reserva exclusivamente a la Sala 2ª del Tribunal Supremo.

En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sin embargo, parecen abrirse amplias posibilidades a la casación autonómica, contemplada ya en la Ley 29/1978, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y ello porque los TTSSJJ pueden configurarse fácilmente en una posición y con una función paralela a la del TS, en relación con el ordenamiento autonómico. En esta línea parecen ir los Proyectos legislativos mencionados más arriba. Cabría pues introducir una norma estatutaria referida a la casación autonómica en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa siempre de acuerdo a lo dispuesto en la normativa reguladora. En la práctica y progresivamente se está configurando una suerte de monopolio *cuasijurisprudencial* de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de una serie de concausas referidas en el texto del Informe jurídico.

En el orden jurisdiccional social no parece que quepa modificar el régimen de recursos.

La propuesta que se informa supone implícitamente la inclusión en el Estatuto de Autonomía de La Rioja de una «*Carta de derechos*» que incluyera un sistema específico de protección, incluyendo como garantía estatutaria un procedimiento especial frente a violaciones de los mismos.

Además de la función que como órgano de control en la materia debería asumir la institución del Defensor del Pueblo Riojano, acogida en el art. 22 EAR y desarrollada en la reciente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, podría pensarse en el establecimiento de un procedimiento preferente y sumario cuyo conocimiento debería atribuirse quizá al TSJ de La Rioja. Sin embargo dicha atribución sólo podría realizarse a través de la LOPJ, en base a los arts. 122 y 149.1.6^a CE.

8. Propuestas en materia de financiación

Se sintetizan las presentadas por diversos miembros del Grupo de Estudio.

A) Propuestas de alcance general

«Un modelo de financiación que respete los principios de autonomía, suficiencia, solidaridad interterritorial, reequilibrio territorial y corresponsabilidad fiscal y proporcione los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios y que permita decidir las políticas de gastos e ingresos (suficiencia financiera y suficiencia de medios). El sistema de financiación autonómica debe ser aprobado por unanimidad en el Consejo de Política Fiscal y Financiera».

El sistema debe garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos de toda la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia, debe ser justo, progresivo y solidario, al servicio de la cohesión económica y territorial.

El sistema debe permitir impulsar un proceso de descentralización local que garantice la suficiencia de recursos económicos a nivel municipal, consolidar el compromiso con el desarrollo rural.

Las diferencias existentes entre los distintos territorios no deben traducirse en un trato desigual que ahonde en las diferencias»

Los principios mencionados en las propuestas están todos ellos acogidos en el actual sistema de financiación de las CCAA, bien en base a preceptos constitucionales, bien en la Ley Orgánica 8/1980, 22 septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), o en otras leyes dictadas en desarrollo de esta última (fundamentalmente en la Ley 21/2001, de 27 diciembre, reguladora de las medidas fiscales y administrativas de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía).

B) Principios establecidos en la Constitución

El art. 31 CE acoge los principios de todo sistema tributario, sin que quepa distinguir por su ámbito o naturaleza. Todos deben responder a los principios de generalidad, igualdad, capacidad económica, progresividad y no confiscatoriedad. Igualmente la CE insiste en el principio de igualdad desde distintas perspectivas en los artículos 1, 14, 31 (igualdad en la obtención de ingresos tributarios y en la realización de gasto público), 9.2 y 40 (igualdad real como valor o principio rector de la política social y económica, que puede justificar políticas públicas redistributivas de la renta regional y personal). Especialmente importantes por su carácter reforzador del principio-valor de la igualdad son los arts. 139.1 y 149.1.1^a.

A su vez, son de aplicación los principios deducidos de los arts. 142, que recuerda que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye procedentes de sus tributos propios, de la participación en los del Estado y de las CCAA y, finalmente, el principio de autonomía financiera para las CCAA en el artículo 156.¹⁹

¹⁹ La doctrina constitucional sobre el principio de autonomía política y financiera en SSTC 201/1988, 13/1992, 289/2000, 239/2002, 48/2004,... El vínculo entre autonomía financiera y ejercicio de las competencias propias en SSTC 13/1992, 135/1992, 96/2002, etc.

A ello debe añadirse otros principios constitucionales que inciden directamente

- Unidad de la Nación española, art. 2 CE
- Solidaridad entre nacionalidades y regiones, art. 2 CE
- Principio de coordinación, y de coordinación con la Hacienda estatal, arts. 2 y 156.1 CE.
- Establecimiento de un instrumento corrector de los desequilibrios económicos interterritoriales: Fondo de Compensación Interterritorial, art. 158.2 CE.
- Unidad de mercado, art. 139.2
- Principio de libre circulación de mercancías y servicios», art. 157.2 CE.

C) Principios establecidos en la LOFCA

En esta norma legal se reiteran y precisan los principios constitucionales y sus límites.²⁰

- Unidad de mercado. Principio de neutralidad fiscal, art. 2.1.a LOFCA. Con arreglo a ello el sistema de ingresos no implicará privilegios económicos o sociales ni barreras fiscales
- Las CCAA no podrán a través de su sistema impositivo obstaculizar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, afectar a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, art. 9 LOFCA.
- Coordinación con la Hacienda estatal y local.
- Prohibición de la doble imposición, art. 6 LOFCA,
- Existencia de un órgano multilateral de coordinación y toma de decisiones: Consejo de Política Fiscal y Financiera, art. 2 LOFCA.
- Solidaridad interterritorial art. 2.1.c LOFCA.
- Principio de lealtad institucional, introducido en la LOFCA en 2001, que establece una obligación de consulta previa del Estado ante reformas o modificaciones en la materia, art. 2.1.e.

²⁰ SSTC 32/1981, 227/1988, 214/1989, 96/1990, 13/1992, 171/1996, 103/1997, 62/2001, 48/2004, 194/2004,...

D) Principios recogidos en el Estatuto de Autonomía de La Rioja

El EAR vigente acoge de modo expreso algunos de los criterios y principios que incluyen las propuestas. Tal sucede en relación con la autonomía financiera, art. 43 EAR, corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial, art. 46 EAR, suficiencia y solidaridad, art. 47 EAR, igualdad, capacidad contributiva y progresividad, art. 55.2 EAR. Sigue así el EAR una tónica generalizada en los demás Estatutos, lo que ha provocado que la doctrina advierta sobre la oportunidad de una redundancia normativa excesiva escasamente justificable.

E) Principios desarrollados en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica

La citada Ley 21/2001, 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, plasmó el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzado el día 27 de julio de 2001. Esta norma garantiza la suficiencia financiera, estática y dinámica, de las Comunidades Autónomas, y los principios de autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal, solidaridad interterritorial y coordinación con el Estado. Y establece el Fondo de suficiencia (transferencias de los presupuestos generales del Estado destinadas a cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada una de las Comunidades Autónomas), asignaciones de nivelación (transferencias de los presupuestos generales del Estado con las que se garantiza que en todo el territorio español se presten los servicios públicos de educación y sanidad con el mismo nivel mínimo, incluso en las CCAA que no pueden permitírselo con sus propios recursos) y transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial (transferencias de los presupuestos generales del Estado para financiar inversiones en las Comunidades Autónomas cuyo nivel de desarrollo se encuentra por debajo de la media nacional, con el fin de generar renta y riqueza en esas zonas y reducir progresivamente las diferencias de desarrollo interregionales).²¹

F) El modelo de financiación autonómica vigente

El modelo sucintamente descrito es, como todos los modelos anteriormente existentes, llamado a ser objeto de nuevas reformas.

²¹ Todo ello en art. 16 LOFCA y concordantes de la Ley 22/2001 citada.

Sin embargo algunas de las carencias a que apuntan alguna propuestas no son tales. Tal ocurre con la de atender en los criterios de financiación a la pirámide de edad de los habitantes de la Comunidad Autónoma y la población inmigrante, art. 4, Ley 21/2001 y, por lo que hace al Fondo de Compensación Interterritorial en el art. 16 LOFCA y art. 4 Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

Cabría considerar la inclusión sin embargo de nuevos factores, pero ello requiere un procedimiento que debe comenzar por su debate en el *Consejo de Política Fiscal y Financiera*. Y ello porque cualquier modificación del sistema de financiación es, por imperativo constitucional, de carácter multilateral.

La inclusión –de plano– de preceptos estatutarios sobre la materia no confiere eficacia jurídica a dichos enunciados normativos, sino cuando tomen cuerpo en un acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que posteriormente se formalice en la correspondiente ley estatal, normalmente como reforma de la vigente LOFCA. Debe añadirse además que frecuentemente ello requerirá, además de un apoyo estatutario, un desarrollo legislativo de rango ordinario.

El Informe Jurídico llama la atención sobre los complejos problemas jurídicos que plantea en esta materia la fijación de la norma jurídica aplicable, en particular en relación con la posición de la LOFCA y el alcance del criterio de resolución de conflictos normativos en base al criterio de prevalencia, haciendo un detenido estudio de la Jurisprudencia del TC sobre tan difícil problema.

G) Descentralización asimétrica y problemas de competencia fiscal perniciosos entre Comunidades Autónomas.

En otro orden de cosas, se recuerda en las propuestas que examinamos que el sistema diseñado en la LOFCA y sus normas de desarrollo se aplica únicamente a las Comunidades Autónomas de régimen común, puesto que las Comunidades Vasca y Navarra disfrutan de una financiación especial al margen de la regulada en la LOFCA, de acuerdo a la DA 1ª CE y DDAA 1ª y 2ª LOFCA.

Esta *asimetría* provoca problemas de competencia fiscal entre territorios perjudiciales para la CAR. Frente a ello la CAR dispone del art. 46 EAR y también de los cauces previstos en Derecho Comunitario para controlar las ayudas de Estado que vulneren los principios de libre competencia, arts. 87-

89 TCCEE. Cabe usar también las vías articuladas en nuestro Derecho interno para impugnar determinadas normas ante los Tribunales, y limitar, de esta forma, el uso abusivo de sus poderes tributarios por parte de nuestros vecinos forales. De todos ellos ha venido haciendo uso la CAR.

El TC ha tenido ocasión de expresar su preocupación.²² E igualmente la justicia ordinaria.²³

Las autoridades comunitarias también observan las actuaciones de las Administraciones forales y se han pronunciado reiteradamente acerca de la incompatibilidad de algunos incentivos fiscales vascos con el Derecho Comunitario.²⁴

Cabría pensar en reformar el sistema de financiación de las CCAA de régimen común atribuyéndoles mayores competencias normativas en más tributos estatales, como el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre el Valor Añadido o los Impuestos Especiales. Se reduciría así la diferencia en cuanto a potestades tributarias; ahora bien ello supone:

1. El principio de *multilateralidad*, plasmado en acuerdos forjados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en un régimen de consenso
2. Asumir la problemática deducible de la atribución de competencias a las CCAA en determinados impuestos. IVA e I. Especiales son figuras armonizadas a nivel de la UE. El Impuesto de Sociedades presenta dificultades técnicas de difícil superación y, por otro lado, significaría marchar potencialmente en dirección opuesta a su creciente armonización en la UE.

H) Cohesión económica y territorial en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Alguna propuesta sugiere una política activa dirigida a lograr una *mayor cohesión económica y territorial*, especialmente referida al ámbito rural, desde instrumentos de política fiscal.

²² SSTC 37/1981, 8/1986, 64/1990, 66/1991, 96/2002 y 168/2004.

²³ SSTs 7 de febrero, 13 de octubre y 22 de octubre de 1998. SSTSJ del País Vasco de 29 de enero, 5 de marzo o 6 de abril de 1999.

²⁴ Decisión 1999/718/de la Comunidad Europea, de 24 de febrero, caso *Daewoo*, Decisión 2000/795/Comunidad Europea, de 22 de diciembre, caso *Ramondín*. Decisiones confirmadas por la Sentencia del Tribunal Jurisdiccional de la Comunidad Europea de 11 de noviembre de 2004 (asuntos C-183 y 187/02 y C-186 y 188/02).

Cabe sin duda utilizar el sistema tributario –y desde luego el presupuestario– para fines reconocidos como legítimos por el ordenamiento, como reconoce nuestra Constitución y el art. 2 de la Ley General Tributaria.²⁵ Y es competencia de cada Comunidad Autónoma «velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad» art. 2.2 LOFCA.²⁶

No habría pues ningún obstáculo a la recepción de este tipo de planteamientos en el nuevo Estatuto de Autonomía de La Rioja, como por otra parte lo han hecho otras CCAA en sus Estatutos o acogen en sus proyectos de reforma en marcha.

I) Solidaridad interterritorial en España

Un significativo número de propuestas estima necesario que el Estatuto de Autonomía recuerde en sus disposiciones la obligación del Estado de garantizar el equilibrio en el desarrollo económico de todos los territorios de España y el cumplimiento de la solidaridad interterritorial. Un enunciado que sólo puede pretender, como lo hacen otros Estatutos, reduplicar un compromiso constitucionalmente explícito. Quizá sea recomendable su inclusión, al modo como lo hacen las normas estatutarias de Cantabria y Castilla-León, en relación con determinadas prácticas fiscales de comunidades vecinas dirigidas a buscar ventajas que pudieran pugnar con los criterios de solidaridad.

9. Tributos propios

A) Propuestas de reforma presentadas

- I. *Posibilidad de establecer impuestos propios para incrementar la suficiencia financiera, redistribuir la renta y servir a políticas sectoriales activas. Los ejemplos propuestos, a imitación de otras CCAA, gravarían tierras improductivas, contaminación atmosférica, grandes establecimientos comerciales, suelo urbano sin edificar, depósitos en entidades de crédito... Se propone respetar simultáneamente la naturaleza excepcional de las figuras impositivas de la tasa o la contribución especial dada su inadecuación al principio de progresividad.*
- II. *Necesidad de mantener los principios de libertad y unidad de mercado, con la necesaria prudencia en materia impositiva y sin perder de vista el entorno de comunidades autónomas dotadas de régimen fiscal singular.*

²⁵ SSTC 37/1987 y 186/1993, entre otras.

²⁶ STC 179/1985; 63/1986; 183/1988 y 250/1988, por ejemplo.

La Rioja, como todas las CCAA, posee competencia para crear tributos propios de acuerdo a los arts. 133.2 y 157 CE, 45.b) EAR. Puede crear tributos, tasas y contribuciones especiales y recargos sobre determinados impuestos estatales. Arts. 9, 7, 8 y 12 LOFCA.

Por lo demás ha de estarse a lo establecido en la LOFCA.²⁷ A saber:

- a) Los tributos autonómicos no pueden recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. El Estado sin embargo podrá establecer tributos sobre hechos imponible gravados por las CCAA, pero siempre instrumentando las medidas de compensación y coordinación adecuadas. Art. 6 LOFCA.
- b) De ser la CA la que establezca o gestione tributos de las Corporaciones Locales, deberá acudir también a iguales medidas de compensación y coordinación. Art. 6 LOFCA.
- c) Los impuestos establecidos por las CCAA están sujetos a los precisos criterios del art. 9 LOFCA.

Dado que las principales fuentes de riqueza –renta, patrimonio, consumo– ya están gravadas con impuestos estatales o locales, las CCAA se han visto obligadas a buscar en la extrafiscalidad figuras que respetasen la constitucionalidad impositiva. No siempre de modo atinado ni correcto.

En la Rioja, sin embargo, sólo se ha establecido hasta el momento un canon de aguas, figura que, con diferente configuración y características, existe en todas las CCAA y que por su naturaleza jurídica no es un impuesto.²⁸

Las CCAA han buscado en las figuras creadas su capacidad instrumental para servir a políticas públicas más que su capacidad recaudadora, tales como la de defensa del medio ambiente. Lo que hace que disminuya la resistencia social y no vulnere lo exigido en el art. 6 LOFCA.

²⁷ Doctrina del Tribunal Constitucional precisando estos principios en SSTC 37/1987, (impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas), 186/1993, (impuesto extremeño sobre dehesas), 49/1995, (impuesto balear sobre loterías del Estado), 14/1998, (impuesto extremeño sobre aprovechamiento de cotos privados de caza), 289/2000, (impuesto balear sobre instalaciones contaminantes) y 96/2002, (sobre el impuesto sobre sociedades en el País Vasco).

²⁸ Vid. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales.

B) La unidad de mercado

En algunos sectores se manifiesta cierta preocupación por la *unidad de mercado* en una doble dirección. En el sentido de garantizar una *presión efectiva igual*, que no incentive deslocalizaciones empresariales. Y, en segundo lugar, en el sentido de impedir un tratamiento tributario desigual de idéntica actividad económica, en clara vulneración del *principio de neutralidad fiscal*.

Son los poderes públicos y los órganos jurisdiccionales de diverso orden y rango, los obligados a velar por la ausencia de vulneración de dichos principios. Bien entendido que *igualdad no significa uniformidad*, como ha manifestado reiteradamente el TC.²⁹

Sin embargo existen esos límites específicos que se han ido dejando expresados a lo largo de este Informe. Unos límites que, como el principio de igualdad y el de unidad de mercado, han entendido reiteradamente los Tribunales de diversos órdenes que fueron rebasados nítidamente por un conjunto de políticas de incentivos fiscales de la CA vasca.

C) Recargos autonómicos sobre impuestos estatales

Las CCAA pueden crear *recargos* sobre «los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos», art. 12 LOFCA, que añade que «En el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen», lo que parece improbable a la vista de los avances experimentados por las exigencias de la armonización comunitaria.

Muchas CCAA establecieron un recargo, en realidad impuesto, sobre el juego ya derogado, en la medida en que poseen competencias normativas sobre el tributo base, de acuerdo a los arts. 11.i) LOFCA y 17.1.e) y 42 de la Ley 21/2001.

D) Posibilidades de actuación de la CAR

La CAR no ha hecho uso hasta el presente de su capacidad de creación de tributos propios, si exceptuamos la regulación del aludido canon de aguas (canon de saneamiento). Evidentemente se trata en todo caso de una decisión

²⁹ Vid. Sentencias 8/1986 y 19/1987.

de oportunidad. Y también de una opción de oportunidad y técnico-jurídica por una u otra de las figuras posibles: impuestos, tasas, contribuciones especiales o recargos

El Estatuto no podría limitar estas posibilidades de actuación, porque sería contrario al art. 157 CE y a la LOFCA.

De otro lado los hechos impondrían que mayores recursos ofrecen están bajo competencia del Estado, lo que seguramente debería orientar el futuro hacia un reparto de la materia gravable de modo que quedare así liberado un cierto espacio fiscal a favor de las CCAA.

Pero sin duda otros escenarios son también imaginables.

10. Tributos cedidos

Propuestas de reforma presentadas:

- I. *Revisión de los porcentajes de los rendimientos de los tributos cedidos parcialmente y establecimiento de un verdadero tramo autonómico, especialmente en el IRPF, en el marco de una verdadera corresponsabilidad fiscal*
- II. *Cesión parcial del Impuesto de Sociedades a fin de que el Gobierno de La Rioja pueda desarrollar una verdadera política de carácter fiscal, aún cuando esto supusiera merma en el Impuesto sobre el Valor Añadido o IIEE.*

El EAR contempla los tributos cedidos –impuestos, en realidad– por el Estado en el art. 45.c) y en la DA 1ª. Una técnica normativa similar en el resto de CCAA acoge en su estatuto una norma pareja a la riojana.³⁰ Ello se ajusta al art. 10.2 LOFCA.

El régimen de cesión de los impuestos estatales se contiene además en varias leyes del Estado: la LOFCA, la Ley 21/2001 y las leyes de cesión de tributos del Estado a cada una de las CCAA que aceptan el sistema de financiación (que en la actualidad son las leyes 17/2002 a 31/2002, de 1 de julio; la de La Rioja es la ley 22/2002). Y esto es, y debe ser así, porque se ceden impuestos del Estado, es decir, impuestos cuyo establecimiento y derogación

³⁰ «El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que será tramitado como proyecto de ley ordinaria. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se entenderá como modificación del Estatuto».

corresponden al Estado, titular de la figura y de todas las competencias, aunque decida ceder algunas competencias –recaudación, gestión y regulación–; una cesión jurídicamente reversible, por más que no quepa imaginarlo en términos de oportunidad y en el actual desarrollo del Estado Autonómico.³¹

La LOFCA dedica a la materia de impuestos cedidos los arts. 10 y 11. Es la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, la que regula los impuestos cedidos en sus arts. 17 a 57. Los impuestos efectivamente cedidos son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (hasta un 33% de lo recaudado), Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, tributos sobre el juego, Impuesto sobre el Valor Añadido (hasta un 35%), Impuestos Especiales de fabricación –bebidas alcohólicas, tabaco, hidrocarburos, hasta un 40%–, Impuesto Especial sobre la Electricidad, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

La posibilidad de nuevas cesiones en este punto presenta algunas dificultades. Ello requiere un proceso de negociación, inevitablemente multilateral, y previsiblemente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tal y como por otro lado se ha venido haciendo hasta ahora. En relación con el I. de Sociedades las dificultades son mayores dada su incidencia sobre el principio de unidad de mercado y el resto de la problemática aludida *supra*.

Es desde luego posible el incremento del porcentaje de recaudación cedido a las CCAA, pero no debe olvidarse que no todos los impuestos poseen un comportamiento homogéneo en todos los territorios. De este modo seleccionar el impuesto concreto sobre el que se pretende un incremento del porcentaje supone una opción que requiere un minucioso análisis previo.

Debe notarse por otro lado que, salvo que se revise el concepto legal de «necesidades de gasto» *ex art.* 13.2 LOFCA, cualquier incremento vía impuestos estatales cedidos supondrá la menor percepción –por igual montante– a

31 El artículo 157.1.a) de la Constitución Española sólo habla de «impuestos», no de tasas y contribuciones especiales; por tanto, el Estado sólo puede ceder una categoría, no las tres categorías tributarias que existen en nuestro sistema. Es cierto que se han cedido también las llamadas tasas sobre el juego, pero estos tributos son en realidad –por su hecho imponible y otros elementos de su estructura y régimen jurídico– impuestos como aclaró el TC en su Sentencia 126/1987. Véase también STC 181/1988 para las competencias concretas cedidas.

través del Fondo de Suficiencia, con lo que su situación final no variaría en absoluto. Todo parece indicar que un incremento de porcentajes como el que se sugiere, y que probablemente terminará produciéndose, requerirá una reforma del entero sistema de financiación autonómico.

La cuestión pendiente en esta materia es la de si las CCAA terminarán haciendo uso de las competencias en materia impositiva de que disponen desde 1997, que les habilitan para incrementar la recaudación actuando sobre tipos de gravamen de muchos impuestos o, alternativamente, disminuyendo el gasto fiscal mediante la supresión o recorte de incentivos y bonificaciones.

Hasta el presente la dinámica es la contraria, es decir, la de creación de nuevas deducciones, bonificaciones y exenciones. E incluso es perceptible una tendencia a la supresión práctica, en determinadas CCAA, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

Las CCAA, con estas prácticas, han perdido recaudación. Y quizá no han asumido su corresponsabilidad fiscal. Por esta vía, el Estado ha perdido ingresos, supuestamente cedidos a las CCAA, que ha renunciado luego a ellos al optar por reducir la presión fiscal de sus ciudadanos. Pero precisamente por ello el Estado dispone cada vez de menos recursos para dotar el Fondo de Suficiencia y el Fondo de Compensación Interterritorial.

11. Participación en Fondos y otras asignaciones estatales

Propuestas de reforma presentadas

- I. *Bloque de solidaridad, constituido con la finalidad de compensar las desigualdades de inversión entre CCAA en materia de gasto social, de carácter obligatorio para aquéllas CCAA que no alcancen la media nacional.*
- II. *Reforzamiento del Fondo de Compensación Interterritorial, manteniendo los mecanismos que han probado su eficacia e introduciendo otros nuevos.*
- III. *Profundización en la línea de lo establecido en el art. 46 EAR, incluyendo previsiones más específicas dirigidas a paliar los desequilibrios causados por políticas fiscales lesivas para la CAR, instrumentadas al amparo de regímenes fiscales de que disponen CCAA vecinas.*

A) Incremento y reforzamiento de Fondos estatales

Las propuestas I) y II) se inclinan por una revisión o reforzamiento de este pilar financiero. El art. 45.i) EAR incluye entre los recursos de la CAR los procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y otros fondos.

El FCI está regulado en los arts. 158.2 CE, 16 LOFCA y en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Aunque la Constitución menciona un único Fondo, en la última reforma se decidió desdoblarlo en dos: el Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo Complementario. El primero financia únicamente gastos de inversión, mientras que el segundo soporta los gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas por el primero. Se resolvía así el problema de las CCAA que, habiendo financiado una infraestructura con cargo al FCI único, se veía luego incapaz de financiar el gasto corriente de funcionamiento generado por dicha inversión.

La propuesta que sugiere profundizar en este tipo de fondos va en la línea del FCI. El problema que se plantea con este Fondo es el de su escasa eficacia para reducir las diferencias cuya corrección se le encomienda.

Según los arts. 16.7 LOFCA y 7 de la Ley del FCI, la selección de los proyectos a financiar se realiza de forma conjunta por el Estado y la CA. Los análisis realizados hasta ahora parecen indicar que es la selección y ejecución de las actuaciones concretas la fuente de las ineficiencias del FCI.

La propuesta de creación de una suerte de *Fondo para gastos sociales*, quizá pueda verse parcialmente satisfecha por la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda destine el Fondo de Suficiencia también a paliar parcialmente este tipo de situaciones. Ahora bien, en ningún caso cabe, desde el Estatuto de Autonomía, imponer al Estado la creación de un Fondo de la naturaleza que se propone.

El art. 158.1 CE establece que «En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español». En base a dicho precepto, el legislador ha establecido los siguientes instrumentos:

- i) El Fondo de suficiencia, que «cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y su capacidad fiscal» art. 13 LOFCA y artículos 2 a 17 de la Ley 21/2001.

- ii) Las «asignaciones de nivelación» para los servicios públicos de educación y sanidad.³²

Cabe la posibilidad de que se pretenda la extensión de este tipo de recursos a otras situaciones y necesidades, pero ello sólo puede ser resultado de un acuerdo multilateral en los términos ya reiterados.

En principio la inserción en el Estatuto de cláusulas que reclamen asignaciones complementarias no produce exigibilidad jurídica.

- B) Compensaciones por los daños derivados del denominado «efecto frontera»

Son varias las CCAA preocupadas por este tipo de efectos perjudiciales. Cantabria y Castilla-León están también afectadas por su situación fronteriza con el País Vasco.

Algunas de las propuestas que se están formulando para reformar el EAR sugieren que se profundice en el mecanismo del actual artículo 46 EAR, que hace referencia a las cantidades que el Estado debe entregar a la CAR como participación territorializada en los «tributos generales que se determinen» y a «las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del sistema fiscal general».³³

³² En el artículo 15 LOFCA se explica que «Cuando una Comunidad Autónoma... no llegara a cubrir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido» –en realidad se trata únicamente de educación y sanidad, como indica el apartado 1– «se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado... una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo 158.1 de la Constitución». En el apartado 3 se añade: «Se considerará que no se llega a cubrir el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos a los que hacen referencia los apartados anteriores cuando su cobertura se desvíe, en la cuantía que disponga la ley del nivel medio de los mismos en el territorio nacional». Esta regulación se completa con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 21/2001, de acuerdo con el cual se entiende que queda afectado el nivel de prestación de los dos servicios públicos considerados fundamentales cuando la necesidad de gasto de la Comunidad Autónoma –debido al aumento de alumnos o de población protegida– aumente en más de 3 puntos respecto a la media nacional.

³³ El precepto dice que una Comisión Mixta formada por el Estado y la Comunidad suscribirá un acuerdo, revisable periódicamente, en el que se deberán tener en cuenta «el esfuerzo fiscal de La Rioja» y los criterios de «corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial, así como la corrección de los desequilibrios».

Las disposiciones estatutarias establecen sin duda un compromiso de los poderes públicos riojanos, tal y como puede deducirse del artículo 46 EAR invocado. Pero una vez más debemos recordar que ello no impone ninguna obligación a los poderes centrales del Estado.

La CAR debe, en este terreno, mantenerse vigilante y alerta y acudir a los tribunales españoles y europeos en defensa de su mejor derecho, en cuanto detecte abusos en el ejercicio de sus potestades tributarias por parte de las Comunidades Forales en los términos que hemos indicado *supra*.

12. Consideraciones sobre el uso sexista del lenguaje

I. Se propone el uso del término genérico en lugar de la duplicidad masculino/femenino (riojanos-riojanas por ejemplo)

A este respecto el Informe jurídico sobre las propuestas señala que no debe confundirse el género con el sexo. Todo ello sin excluir la evolución del significado de las palabras en cada una de las lenguas. En principio, género es un concepto gramatical, lingüístico; el sexo, en cambio, no posee tal carácter.

Según la Real Academia de la Lengua en los sustantivos que designan seres animados, el masculino gramatical no solo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino para designar la clase, esto es, todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos.

A pesar de ello, en los últimos tiempos, por razones de corrección política, que no de corrección lingüística, se está extendiendo la costumbre de hacer explícita en estos casos la alusión a ambos sexos. Se olvida que en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva. Solo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto es necesaria la mención explícita de ambos géneros.

Por todo ello, si la referencia global a ambos sexos es frecuente en un texto –como puede ser el caso del Estatuto de Autonomía– la explicitación de las dos formas genéricas, o repetición sistemática de la alternancia masculino/femenino, no ha de emplearse, pues no resuelve el presunto problema lingüístico, sino que lo agrava por la reiteración continuada de la contraposición.

En cualquier caso, el Informe no considera oportuno entrar en las implicaciones lingüísticas que conllevaría la inclusión, en la totalidad del texto estatutario, de la repetición explícita de la alusión a ambos sexos, al no considerarlo incluido en el encargo realizado.

SUMARIO

ESTUDIO

MANUEL CONTRERAS CASADO	
Las reformas de los Estatutos de autonomía	11

NOTAS

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU	
La campaña electoral en las elecciones autonómicas de La Rioja 2007	37

PEDRO SAMANIEGO RIAÑO	
Las subvenciones electorales	65

RENÉ SANTAMARÍA ARINAS	
La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja	87

INFORME

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ	
Primeros pasos de la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja	117

CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO	
Crónica del Parlamento de La Rioja	187

ANTONIO FANLO LORAS	
Crónica legislativa de La Rioja	215

IGNACIO GRANADO HIJELMO	
Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja	229

ALFONSO MELÓN MUÑOZ	
Crónica de Tribunales	251

RECENSIÓN

IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ	
<i>El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional</i>	277

