

En Logroño, a 20 de enero de 1998, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con la asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Ibarra Alcoya, y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente Don Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

3/98

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Hacienda y Promoción Económica de la Comunidad Autónoma de La Rioja inició, mediante Resolución de 14 de noviembre de 1997, un expediente para la elaboración de un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja (ADE).

Segundo

Sobre el mismo recayó una breve memoria, de fecha 5 de diciembre de 1997, del Secretario General Técnico de la referida Consejería en la que se limita a exponer los epígrafes del Proyecto de Reglamento.

Tercero

Como informe económico, el expediente que nos ha sido remitido incluye, en sus folios 32 a 76, un documento sin fecha, denominado “*Informe para el lanzamiento de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, elaborado por la empresa *C & L*, que parece haber servido, tanto para la elaboración de la Ley creacional de la referida Agencia como para la del Reglamento que ahora nos ocupa.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 1997, se remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a instancia de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica, el expediente elaborado por la misma relativo al Proyecto de Decreto de referencia para que éste Alto Organismo Consultivo emita el procedente dictamen.

Segundo

Mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, cumplimentando las previsiones de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 junio, procedió a acusar recibo de la petición de dictamen y a declarar, con carácter inicial, la competencia del Consejo para emitir el dictamen solicitado.

En el propio escrito, se procedió a considerar, provisionalmente, que la consulta efectuada no reunía las condiciones señaladas en el artículo 32 del mismo Reglamento, al faltar en el expediente remitido el correspondiente informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, por lo que la consulta no podía tenerse por efectuada, sin perjuicio de reanudar su tramitación en cuanto se recibiera el referido informe.

Tercero

Con fecha 30 de diciembre de 1997, se entregó directamente al Consejo Consultivo una copia del informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, fechado el 26 de diciembre de 1997, en el que, tras pronunciarse favorablemente sobre el Reglamento

pretendido, se exponen algunas precisiones sobre su articulado.

Cuarto

Subsanado, pues, el aludido defecto, y asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la reunión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo, preceptividad y ámbito de su dictamen sobre los Proyectos de Reglamentos autonómicos

El Consejo Consultivo de La Rioja resulta competente para dictaminar en este caso y nuestro presente dictamen tiene carácter preceptivo, todo ello, no sólo en los términos establecidos en el art. 8.4. C) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, sino también a tenor de lo establecido en los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Así lo ha recordado la importante Sentencia núm. 930/96, de 29 de mayo de 1997, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, donde se precisa de una forma indudable que la jurisprudencia más reciente recuerda la preceptividad de dicho dictamen, no sólo en el caso de reglamentos autonómicos que desarrollen leyes estatales, sino también cuando, simplemente, desarrollen leyes autonómicas.

Este criterio jurisprudencial, tímidamente iniciado por las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987; 7 de marzo, 25 de julio y 27 de noviembre de 1990; y 21 de enero y 5 de mayo de 1991 (que sólo exigían el dictamen del Consejo de Estado en los reglamentos autonómicos que desarrollasen de leyes estatales) y restringido por la de 20 de julio de 1992 (que sólo lo exigía si se trataba de competencias transferidas o delegadas), ha sido corregido en sentido ampliativo por la Sentencia de 17 de noviembre de 1995, dictada en recurso extraordinario de revisión, y, definitivamente fijado, por la crucial Sentencia de 3-6-1996, en el sentido de que :“*superando la dicotomía entre Reglamentos dictados en*

ejecución de leyes estatales o de leyes autonómicas, y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva y materias transferidas, viene a fijar la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos, si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de auto-organización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada”.

Queda corroborada así la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en nuestros Dictámenes 5/97, F. J. 4º-C); 6/97, F.J. 2º; 7/97, F.J. 1º; 13/97, F.J. 1º; 17/97, F.J. 1º; 21/97, F.J. 1º; 22/97, F.J. 1º; 23/97, F.J. 1º; 25/97, F.J. 1º; y 29/97, F.J. 1º, por lo que procede, simplemente, ratificarla.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen en esta materia, ya señalábamos en nuestro Dictamen 9/96, F.J. 1-b) que, además del *juicio de estatutoriedad*, es decir, de adecuación del texto propuesto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque entero de la constitucionalidad que conforma el contexto en que el Estatuto se inserta, procede un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de lo proyectado a la ley que le sirve de cobertura o a la que pretende desarrollar reglamentariamente.

También, por expresa autorización del art. 3.2 de nuestro Reglamento, es posible incluir *juicios de oportunidad o conveniencia*, así como *de técnica y calidad legislativa*, con la conocida auto-restricción que en estas materias venimos imponiéndonos para limitarlas a los aspectos de seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración Pública, prescindiendo de cuestiones de opinión, políticas, gramaticales o de mero estilo de redacción.

Segundo

Sobre el cumplimiento en este caso de los trámites del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general establecido en la Ley 3/1995 y normativa complementaria.

La Administración Pública ha remitido a este Consejo Consultivo un breve expediente integrado por una escueta memoria del Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica y un extenso documento de puesta en funcionamiento de la Agencia, elaborado por una empresa consultora que, en el índice, se presenta en función de estudio económico. Posteriormente, tal y como se ha indicado en los antecedentes de la consulta, se incorporó un, también breve, informe de la Asesoría Jurídica

En estas condiciones, vuelve a observarse un cumplimiento demasiado somero de las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, sobre cuya importancia viene insistiendo este Consejo Consultivo como garantía de acierto en la elaboración de cualquier disposición de carácter general, instrumento de reflexión sobre una decisión trascendente como es la de introducir una nueva normativa en el ordenamiento jurídico y medio de evitar ulteriores impugnaciones por omisión de trámites esenciales del procedimiento.

En efecto, la Memoria querida por el legislador no puede reducirse al breve informe que presenta la Secretaría General Técnica en este caso que, como hemos señalado en los antecedentes de hecho, se limita, prácticamente, a describir los epígrafes del Proyecto de Reglamento. Téngase en cuenta que, en el ámbito de la Administración estatal, el art. 24 de la nueva Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al disciplinar el procedimiento para la elaboración de reglamentos, exige, junto a la sucinta memoria o informe de iniciación, elaborada por el centro directivo que incoe el procedimiento, una más extensa elaborada por la Secretaría General Técnica, que se incorpore al expediente con todas las actuaciones y trámites realizados, sin perjuicio, además, del preceptivo dictamen del Consejo de Estado.

De ahí que, en nuestro criterio, una verdadera Memoria en el sentido legal, no sólo debe aludir a las razones que justifiquen la publicación de la nueva disposición general, sino también, entre otros extremos, a explicar las fuentes empleadas para la redacción y los criterios que la inspiran, a comentar las actuaciones llevadas a cabo (informes previos, excepto el del Consejo Consultivo que es siempre último, trámites de audiencia, etc) y el resultado de las mismas y, en suma, a exponer con una suficiente extensión la motivación y la racionalidad de las distintas opciones adoptadas en el texto.

Es cierto que el documento de una empresa consultora para la puesta en funcionamiento de la Agencia, que se incluye en el expediente, podría cumplir, en parte, las funciones de la memoria, si no fuera porque se trata de un estudio estratégico y general de cuya lectura, si bien no consta su fecha en el expediente que nos ha sido remitido, sí puede deducirse que es anterior incluso a la misma Ley de la que el Reglamento que ahora nos ocupa trae causa, por lo que no contempla las concretas alternativas del texto reglamentario proyectado, sino que tiene por objeto exponer una serie de criterios que, a juicio de la empresa que lo emite, pueden servir de pauta para la puesta en funcionamiento de la Agencia.

Si a esto añadimos que no consta en el expediente que el precitado documento de la empresa consultora haya sido formalmente aceptado por la Administración, resultará obligado distinguir a estos efectos, entre, por un lado, un *estudio estratégico general* sobre los distintos criterios de puesta en funcionamiento de la Agencia expuestos por una empresa privada de consultoría y que la Administración puede seguir o no -y ello, en todo o en parte-, y, por otro, una auténtica *memoria* sobre los criterios concretos que inspiran un determinado

texto normativo de rango reglamentario, que es la función propia de la Memoria a que se refiere la Ley 3/95.

Por la misma razón, y aunque el referido documento incluye un estudio del coste económico de puesta en funcionamiento de la Agencia -que el índice del expediente que se nos ha remitido presenta como estudio económico del proyecto de disposición sobre el que se nos consulta-, tampoco puede decirse, en rigor, que se haya incluido un estudio del coste económico de la disposición proyectada.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/95, tampoco figura en el expediente que se nos ha enviado. De existir, la misma habría reflexionado sobre la incidencia del procedimiento para otorgar subvenciones instaurado en los arts. 44 a 58 del Proyecto respecto al Decreto 12/1992, de 2 de abril, del Gobierno de La Rioja, sobre procedimiento de concesión y gestión de subvenciones en desarrollo de la Ley General Presupuestaria, cuestión ésta que, como luego señalaremos, debería ser objeto de regulación en una Disposición Derogatoria.

Muy relacionado con lo que acabamos de señalar está el nuevo trámite o requisito establecido por el reciente art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, que exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación sobre *“toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo”*, informe que el referido precepto señala que se *“exigirá”* con carácter *“previo a su publicación y entrada en vigor”* y ello *“al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos”*; por lo que, si bien puede interpretarse que la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto que nos ocupa es anterior a la entrada en vigor del precitado Decreto 58/97 y, por ello, no incluida en su ámbito de aplicación, sin embargo se estima que, no habiendo concluido la tramitación del proyecto que ahora nos interesa y careciendo el Decreto 58/97 de una Disposición Transitoria que aclare su aplicabilidad o no a los procedimientos en tramitación, resulta muy aconsejable recabar el referido informe en la forma prevista al efecto en el art. 29 del mismo Decreto, si no sobre todo el reglamento que nos ocupa, sí, al menos, sobre sus arts. 44 a 58, relativos al nuevo procedimiento que los mismos pretenden introducir para la concesión de subvenciones por la Agencia.

Finalmente, se observa que no se ha sometido el texto a información o audiencia de los interesados, lo que, si bien resulta, en este caso, un trámite meramente facultativo, parece prudente acometerlo, habida cuenta de que el art. 8 de la Ley 7/97, creacional de la Agencia, establece que, en el Consejo Asesor de la misma, estarán representados y participarán los *“agentes económicos y sociales”*, expresión ésta muy genérica pero que, como intuye, en su último punto, el informe de la Asesoría Jurídica, obrante en el expediente, puede plantear

algún problema de representatividad, sobre todo si se está pensando en los sindicatos, tal y como expusimos con amplitud en nuestro Dictamen 2/97, sobre el Consejo Económico y Social de La Rioja. Téngase presente a estos efectos que el proyecto de disposición que nos ocupa versa sobre “*materia socio-económica y, en su caso, laboral*”, por lo que, de estar en funcionamiento el Consejo Económico y Social de La Rioja, tendría que ser sometido a dictamen preceptivo del mismo, antes de ser remitido a este Consejo Consultivo, a tenor del art. 3.1.1.a) y de la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja.

Esto dicho, parece que podemos concluir que, sólo extremando la flexibilidad en esta materia, puede estimarse que el cumplimiento, aunque somero, de estos trámites es suficiente en Derecho, por lo que este Consejo Consultivo estima que los mismos deberían completarse debidamente, antes de la publicación de la norma, pues no parece necesario insistir en la conveniencia de que los expedientes que se tramiten para la elaboración de disposiciones generales cuiden al máximo de los mismos, en la seguridad de que su observancia no resulta un óbice formalista a la eficacia administrativa, sino, antes al contrario, como antes señalábamos, una garantía de acierto en las decisiones normativas y una seguridad de las mismas frente a eventuales impugnaciones.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Decreto consultado

El Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración versa sobre la aprobación del Reglamento general ejecutivo de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de la Diputación General de La Rioja, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Se trata, por tanto, de un proyecto de reglamento de desarrollo de una ley autonómica riojana. Esta simple constatación, unida, por una parte, al hecho de que no consta que la referida Ley haya sido objeto de impugnación o reproche alguno de inconstitucionalidad, y por otra, a la presunción de constitucionalidad que goza toda emanación legislativa de un parlamento democrático, como es la Diputación General de La Rioja, podrían evitar toda referencia competencial al estudiar un reglamento de desarrollo, cuando no ha sido contradicha, por esa cuestión, la ley correspondiente, ya que, como señalábamos en nuestro Dictamen 22/97, F.J. 3º, en tal caso, las posibles extralimitaciones competenciales del reglamento deberían atribuirse a la ley que desarrolla.

Empero, este Consejo Consultivo se entiende siempre concernido por el bloque constitucional y estatutario de distribución de competencias pues, no en vano, nuestra legislación reguladora nos encomienda dictaminar sobre el ajuste a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de todos los Proyectos de Ley (art. 98.1 de la Ley 3/95, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/95), por lo que dicha competencia debe proyectarse, con mayor razón, sobre los proyectos reglamentarios, especialmente sobre los que, como es el caso, pretenden desarrollar una ley autonómica en la que, como sucedió en la que luego sería la Ley 7/97, creacional de la Agencia, no medió la necesaria iniciativa del Consejo de Gobierno o de la Mesa de la Cámara para que este Consejo Consultivo pudiera dictaminar sobre su Proyecto.

Si a esto añadimos que, como señalábamos en nuestro Dictamen 22/97, F.J. 3º, el examen de la competencia es presupuesto de validez de toda norma autonómica, resulta prioritario indagar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para acometer esta regulación.

A estos efectos, la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 cita algunos preceptos estatutarios que fundamentan la competencia autonómica riojana para acometer la regulación de la Agencia de Desarrollo Económico, mas, como quiera que no lo hace de forma literal y exacta, sino con escolios y añadiduras que no figuran en el texto estatutario, conviene aclarar cuáles son los títulos competenciales que justifican el proyecto que nos ocupa.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye, en su art. 8.1.2., a la Comunidad Autónoma de La Rioja, competencias exclusivas en orden al *“fomento del desarrollo económico de La Rioja, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”*. Como es general a las competencias exclusivas, en su ejercicio, señala el art. 8.2 del Estatuto, corresponde a nuestra Comunidad Autónoma *“la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución”*.

Se trata de una competencia sumamente genérica que, por supuesto, legitima la creación de una Agencia de Desarrollo Económico, pero como una decisión u opción organizativa al servicio de una determinada política económica, no como una necesidad estatutaria, ya que esta competencia del Estatuto de Autonomía puede ejercitarse también mediante otros modos o formas de gestión, siendo la Agencia tan sólo, como bien señala la Exposición de Motivos de su Ley creacional, la organización que el Parlamento riojano considera más adecuada para el ejercicio efectivo y eficaz de esta competencia, pero sin excluir otras.

De ahí que este precepto estatutario no pueda considerarse como un título competencial específico para la creación y regulación de la Agencia, aunque sí tenga

virtualidad para ello, en unión o como complemento de otros que seguidamente estudiaremos.

Cítase también en la referida Exposición de Motivos el art. 7 del mismo Estatuto de Autonomía, si bien parece referirse tan sólo a su párrafo 3, a cuyo tenor: *“Igualmente, la Comunidad Autónoma de La Rioja impulsará aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo, y a incrementar la ocupación y el crecimiento económico”*.

Se trata de un precepto incluido en el Título Preliminar del Estatuto y, concretamente, en su art. 7, donde se señalan las grandes líneas de actuación de la Comunidad Autónoma, tales como el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos (párrafo 1), la promoción real y efectiva de los mismos (párrafo 2), y la colaboración con las colectividades riojanas en el exterior (párrafo 4), por lo que, más que de un título competencial específico, se trata de un fundamento competencial que explica y justifica los demás títulos competenciales a que se refiere el Título Primero del Estatuto.

De ahí que, sin negar en absoluto un importante valor competencial al art. 7.3, no parezca el precepto más adecuado para justificar, propiamente, la creación y regulación de la Agencia que nos ocupa, aunque, como también ocurría con el art. 8.1.2 del Estatuto, pueda coadyuvar a ello en unión con otros preceptos del bloque de la constitucionalidad

La Exposición de Motivos de la Ley 7/97 continúa aludiendo al art. 9 del propio Estatuto -se refiere, en rigor, al art. 9.2- que atribuye a La Rioja competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de las competencias asumidas en el presente Estatuto”*.

Es obvio que este precepto legitima genéricamente las acciones dirigidas a la planificación y ordenación económica de La Rioja, pero de ahí no puede deducirse que la creación y regulación ulterior de la Agencia que nos interesa resulte específica y directamente amparada por este precepto estatutario.

De ahí que la Exposición de Motivos continúe su indagación en el texto estatutario para recoger, por último, el art. 41 que, integrado en el Título IV (*de la financiación*), Capítulo III (*de la deuda pública, crédito y política financiera*), faculta a la Comunidad Autónoma de La Rioja para *“constituir o participar en instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias”*.

Nada más establece el referido precepto estatutario, aunque la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 añade, por propia iniciativa, la siguiente expresión: *“propiciando cuantas acciones considere necesarias para mejorar las estructuras empresariales y comerciales, estimular la innovación tecnológica, catalizar nuevas inversiones en la Comunidad Autónoma y promover la creación de empleo”*.

Como quiera que la expresión transcrita procede, única y exclusivamente, de la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 que la incluye *motu proprio*, sin base alguna en el Estatuto de Autonomía, es claro que carece de valor en orden a la atribución de competencias ya que, como es bien sabido, sólo el bloque de la constitucionalidad - al que no pertenece la Ley 7/97 ni su Exposición de Motivos-, tiene virtualidad suficiente para conferir competencias a las Comunidades Autónomas.

Estando así las cosas, es obvio que, de todos los preceptos estatutarios citados en la Exposición de Motivos de la Ley 7/97 para justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la creación de la Agencia de Desarrollo Económico, el único con virtualidad de título habilitante para ello es el art. 41.4 en su estricta literalidad que acabamos de reproducir, al que habría que añadir un precepto, no citado en la Exposición de Motivos de la Ley, y que, sin embargo, es del que trae causa el expresado art. 41.4.

Nos referimos al art. 25 del Estatuto de Autonomía de La Rioja en el que se reconoce a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia para “*la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*”, principios y normas entre los que se encuentran aquéllos que permiten la creación y estructuración de entidades de Derecho Público que, para la gestión más eficaz de ciertos servicios públicos, puedan ajustar su actuación a las normas propias del Derecho Privado (así arts. 4 y 6 de la Ley General Presupuestaria, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, - teniendo en cuenta que el citado art. 4 así como el 6.1.b) han sido derogados por la Disposición Derogatoria Única.1.f) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) a que luego aludiremos-; arts. 1 y 2 y Disposición Final Segunda de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; y art. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En suma, son los arts. 25 y 41.4 del Estatuto de Autonomía los únicos que contienen los títulos competenciales específicamente habilitantes, tanto para dictar la Ley 7/97, creacional de la Agencia de Desarrollo Económico, como para acometer ahora su desarrollo reglamentario, por más que los arts. 8.1.2 y 7.3 del mismo Estatuto presten el marco genérico para ello.

Cuarto

Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada.

Una vez aclarada la competencia autonómica riojana para acometer la normación proyectada, es preciso indagar si, para ello, es suficiente el rango meramente reglamentario con el que la misma se nos presenta.

A este respecto, y sin perjuicio de lo que señalaremos sobre esta materia, a propósito del art. 4 del proyecto, en el Fundamento de Derecho Sexto de este dictamen, es claro que, siendo exclusiva la competencia autonómica de La Rioja respecto a la organización de su propia Administración Pública para el ejercicio de sus propias competencias en materia de fomento del desarrollo económico (arts. 8.1.2, 25 y 41.4 del Estatuto antes citados), resulta aplicable a la misma lo previsto en el art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a cuyo tenor corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, “*la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución*”.

Por otra parte, el art. 23.1.A) del propio Estatuto de Autonomía establece que el Consejo de Gobierno “*ejerce la potestad reglamentaria*”, por lo que no cabe duda de que es legítimo su empleo para dictar un Decreto en materia en la que se ostenta una competencia exclusiva, como ocurre en el presente caso.

Ahora bien, el empleo de la potestad reglamentaria presupone la existencia de una normativa con rango de Ley que sea, precisamente, la que el reglamento va a desarrollar, y que, en este caso, no es otra que la Ley 7/1997, de 3 de octubre, creacional de la Agencia de Desarrollo Económico, de la que el Proyecto que ahora nos ocupa se presenta como Reglamento General para su desarrollo.

Obviamente, tratándose la Agencia que nos ocupa de una entidad sujeta en gran parte al Derecho Privado, es claro que la potestad reglamentaria puesta en funcionamiento para el desarrollo de su Ley reguladora sólo puede referirse a los aspectos de la Agencia sujetos al Derecho Público, como son los de organización que la propia Ley remite al reglamento, y el régimen general, sobre todo en materia de procedimientos administrativos, relativo al ejercicio de potestades de Derecho Público, tal y como, efectivamente, ocurre en el texto que se nos ha remitido.

Nada hay, pues, que objetar en este punto, a no ser la falta de coherencia del Proyecto con su propia pretensión de aparecer como reglamento *general*. Decimos esto por las siguientes razones:

-Por un lado, debido a que del propio expediente se deduce que el reglamento que nos ha sido remitido se limita al desarrollo de ciertos aspectos que la Ley creacional remitía expresamente a la regulación reglamentaria

(como son los, predominantemente organizativos, contenidos en los arts. 6, 8.2, 9.1, 9.2, 10.2, 11.2, 12.2, 15.3, 15.5 y 18 de la referida Ley creacional)

- Por otro, en base a que la propia Ley 7/97, en su Disposición Final Primera, establece que: “*El Consejo de Dirección aprobará el Reglamento interno de funcionamiento de la Agencia en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley*”, teniendo en cuenta, además, que, según la Disposición Final Primera del Proyecto de Decreto por el que se pretende aprobar el Reglamento de la Agencia, ésta “*iniciará su funcionamiento efectivo en la fecha en que se constituya su Consejo de Dirección*”.

- En tercer lugar, porque la Disposición Final Segunda del Proyecto de Decreto por el que se pretende aprobar el Reglamento que nos ocupa faculta al Consejero de Hacienda y Promoción Económica para dictar cuantas disposiciones precise el desarrollo y ejecución del citado Decreto y del propio Reglamento General de la Agencia.

- Finalmente, basándonos en que el extenso documento de la empresa consultora sobre *puesta en funcionamiento* de la Agencia prevé un amplio desarrollo orgánico interior de la misma que no aparece recogido en el proyecto que se nos ha remitido, lo que hace presumible que dicho desarrollo se piense acometer, bien por el Consejo de Dirección en el Reglamento de Régimen Interior, bien por el Consejero de Hacienda y Promoción Económica en las disposiciones complementarias a que acabamos de aludir.

De un análisis conjunto de estas circunstancias se deduce que:

- El Reglamento que se nos ha remitido, aunque ciertamente sea ejecutivo de la Ley precitada, no es verdaderamente *general*, como pretende el proyecto de su Decreto aprobatorio, sino meramente *parcial*, ya que no desarrolla o ejecuta todos los aspectos de su ley de cobertura sino sólo algunos de ellos.

- Es más, tal y como hemos señalado, la potestad reglamentaria, en el caso de la Agencia, al tratarse de una entidad en gran parte sujeta a Derecho Privado no puede extenderse sino a los aspectos de la misma sujetos al Derecho Público, por lo que, necesariamente, ha de ser una reglamentación parcial, sin perjuicio de la normativa interna que aprueben sus órganos

correspondientes para regir estatutariamente sus aspectos jurídico-privados.

- La Agencia va a poder comenzar su funcionamiento efectivo sin contar previamente con un reglamento completo de funcionamiento interno.

- El Consejero de Hacienda y Promoción Económica quedará facultado para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución tanto del Reglamento *general* (en rigor, *parcial*), como de su Decreto aprobatorio, pero no del Reglamento interno de funcionamiento que apruebe en su día el Consejo de Dirección de la Agencia.

Queda, así, relegada al momento de aprobación del Reglamento de Régimen Interior de la Agencia por su propio Consejo de Dirección la toma de las muchas de las principales decisiones organizativas y funcionales de la Agencia ya que el Reglamento de la misma sólo es *general* en apariencia.

Es cierto que la Disposición Final Primera de la Ley 7/97 faculta al Consejo de Dirección de la Agencia para la aprobación de dicho Reglamento de Régimen Interior, pero no es claro el rango que deba conferirse al mismo ni su régimen de publicación, habida cuenta de que el mismo no sólo contendrá aspectos de régimen privado, sino algunos de tipo público, como es la misma organización interna del ente. En tal caso: ¿Por “*aprobación*” habrá de entenderse sólo una provisional o inicial, de suerte que la misma haya de elevarse al Consejo de Gobierno para que, como único titular estatutario de la potestad reglamentaria -recordemos que el Consejero del ramo no está facultado para ello-, lo apruebe en forma de Decreto y proceda luego a su publicación en el B.O.R.?, o, por el contrario, ¿podrá ser aprobado definitivamente por el propio Consejo de Dirección mediante simple Acuerdo? y, en tal caso, ¿será o no publicado en el B.O.R.?. Finalmente: ¿podrá el Consejero del ramo dictar disposiciones complementarias de lo que disponga dicho Reglamento de Régimen Interior?.

Ante estos interrogantes, que tanto afectan a la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 de la Constitución, y habida cuenta que, como antes hemos señalado, el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de Organismos sujetos en parte al Derecho Público y en el resto al Derecho Privado debe limitarse a los aspectos jurídico-públicos, este Consejo Consultivo entiende que el Proyecto de Reglamento que nos ocupa debe precisar más detalladamente el contenido del, legalmente previsto, Reglamento de Régimen Interior y sus formas de aprobación, publicación y complementación, en función del contenido y régimen jurídico a que se refiera; y, a estos efectos, entiende que, en base a lo dispuesto en el art. 52.1 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común antes citada, resulta imprescindible que se prevea expresamente en el Proyecto de Reglamento que ahora nos

ocupa, al menos, la publicación del Reglamento de Régimen Interior de la Agencia en el B.O.R.

Quinto

Observaciones sobre el contenido del proyecto

Una vez analizados los aspectos relativos a la competencia, rango y cobertura legal genérica del proyecto, procede que nos adentremos en su contenido.

- Estructura.-

Se trata de un Decreto integrado por el Preámbulo o Exposición de Motivos, un artículo único por el que se aprueba el Reglamento anejo, una Disposición Transitoria sobre el régimen de los expedientes de subvención traspasados a la Agencia y pendientes de resolución antes de que la Agencia apruebe las bases reguladoras de las mismas, y tres Disposiciones Finales, sobre inicio de actividades de la Agencia, habilitación al Consejero competente para dictar disposiciones de desarrollo y entrada en vigor del Decreto. En cuanto al Reglamento anejo, consta de 62 artículos estructurados en V Títulos, algunos de los cuales se subdividen en Capítulos.

Sobre esta estructura, y desde el punto de vista exclusivo de la técnica normativa y la seguridad jurídica, estimamos aconsejable que el Decreto inicial se limite a un artículo único en el que se disponga la aprobación del reglamento anejo y una Disposición Final, también única, en la que se determine su fecha de entrada en vigor, de suerte que su actual Preámbulo o Exposición de Motivos, así como sus actuales Disposiciones Transitoria Primera y Finales Primera y Segunda pasen al Reglamento anejo.

También debe incluirse una Disposición Derogatoria, al menos para indicar en qué medida resulta afectado o no el Decreto 12/1992, de 2 de abril, del Gobierno de La Rioja, sobre procedimiento de concesión y gestión de subvenciones, disposición ésta que debería

haber sido detectada a estos efectos en el procedimiento de elaboración del reglamento que nos ocupa al reflexionar sobre la necesaria tabla de vigencias y derogaciones.

- Denominación.-

Por los motivos antes señalados, la denominación correcta del Proyecto que nos ocupa no es *Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja*, sino *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. También se sugiere eliminar la expresión *General* de cuantos preceptos la incluyen para adjetivar al Reglamento que nos ocupa, al menos mientras mantenga el carácter parcial que actualmente presenta.

- Artículo 2.-

Se sugiere que la letra c) se refunda con la a) o pase a letra b), ya que, por motivos de rango normativo, las leyes, aunque sean las de presupuestos, deben preceder a la mención del reglamento.

- Artículo 3.5.-

Aunque su dicción copia lo dispuesto en el art. 118.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, debe tenerse en cuenta que la materia de competencia para resolver recursos es una de esas “*especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas*” a que se refiere el art. 149.1.18 de la Constitución y, como tal, ha sido regulada, de forma diferente a la del Estado, en el art. 80 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que reserva la resolución de los recursos extraordinarios de revisión al Consejero competente por razón de la materia, por lo que una regulación contraria sólo puede establecerse en una norma con rango de Ley y no en un mero reglamento como el que examinamos, cuando, como sucede en este caso, la Ley de la que trae causa, esto es, la Ley 7/97, no ha establecido nada al respecto.

- Artículo 4.-

Este precepto plantea una compleja problemática jurídica que será objeto de tratamiento individualizado en el siguiente Fundamento Jurídico de este dictamen

- Artículo 9.1.-

Este precepto establece que el Consejo de Dirección de la Agencia “*estará integrado por un máximo de 6 miembros*”, expresión esta que no satisface el mandato legal contenido en el art. 9.1 de la Ley 7/97, a cuyo tenor, el Consejo de Dirección estará integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Director Gerente, “*un número de personas que reglamentariamente se determinen*”. Es, pues, el reglamento que nos ocupa el medio y lugar de determinar el número exacto, no simplemente el máximo, de componentes del órgano, determinación, además, que es siempre imprescindible ya que, de no efectuarla, se imposibilitaría la aplicación de la normativa de procedimiento común o específica que se pueda adoptar sobre funcionamiento de los órganos colegiados en materias tales como el *quorum* de constitución y votación.

Artículo 10.1.k).-

Este apartado faculta al Consejo de Dirección para aprobar los precios por los servicios que preste la Agencia. Nada hay que objetar a ello si se trata de precios privados, pero si se trata de precios públicos, hay que tener en cuenta que la fijación y aprobación de los mismos ha de sujetarse al régimen competencial establecido en el art. 161 de la Ley 3/1992, de 9 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para cuya alteración el reglamento que nos ocupa carece de rango jerárquico suficiente, todo ello sin perjuicio de lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 185/95 en materia de precios públicos.

Artículo 13.1.i), segundo inciso, en lo relativo a las “acciones”.-

El expresado inciso atribuye al Presidente de la Agencia “*ejercitar en su nombre las acciones y recursos que procedan*”. Prescindiendo de los recursos extrajudiciales y centrándonos exclusivamente en las acciones judiciales y teniendo en cuenta que la representación y defensa en juicio de la Agencia se regula específicamente en los arts. 59 a 62 del propio Reglamento, se sugiere eliminar este inciso en lo relativo a las acciones judiciales y refundirlo con lo dispuesto en el art. 62, pero incluyendo la precisión de que lo que es competencia del Presidente no es tanto el ejercicio de la acción, que, en rigor, corresponde a los Letrados actuantes en el proceso de que se trate, como la decisión sobre el ejercicio o retirada de las acciones correspondientes.

Artículo 13.2, respecto al art. 13.1.g).-

El art. 13.1.g) atribuye al Presidente de la Agencia la función “*de actuar como órgano*

de contratación”, expresión no demasiado satisfactoria ya que el precepto trata de investir directamente al Presidente de la cualidad de órgano de contratación y no simplemente de permitirle *actuar* como tal, pero, prescindiendo de esa ligera inexactitud terminológica, nos importa resaltar que el art. 13.2 permite al Presidente delegar en el Director Gerente dicha función contractual, cuestión ésta de mayor trascendencia ya que todo el Reglamento que nos ocupa está estructurado sobre la base de una clara distinción de competencias entre los órganos internos de la Agencia en materia de contratación por razón de la cuantía de los contratos (cfr. art. 29 del Proyecto), por lo que no resulta ajustado a Derecho obviar esa división competencial por la vía de la delegación, especialmente cuando el art. 13 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que tiene carácter básico, según su propia Disposición Final Primera, no prevé la delegación de estas facultades y sólo, en su apartado 3, alude a la posibilidad de su desconcentración por Real Decreto, siendo así que el Director Gerente no puede reputarse un órgano desconcentrado de la Agencia sino, precisamente, integrado en la organización centralizada de la misma, y que el art. 109 de la Ley riojana 3/95 se remite en materia de contratación a la legislación básica del Estado.

Artículo 19.-

Este precepto debe fijar el número exacto de los componentes del Consejo Asesor de la Agencia para cumplir el mandato legal contenido en el art. 8.2. de la Ley 7/97 en el sentido de que la composición de dicho Consejo se determinará reglamentariamente. Insistimos en la necesidad de esta determinación ya que, de lo contrario, no podrá aplicarse el régimen legalmente previsto para el correcto funcionamiento de los órganos colegiados.

Por otra parte, se observa que del Consejo Asesor forman parte, como miembros natos, algunos de los componentes del Consejo de Dirección, con lo que se produce, aunque sea sólo en parte, una ilógica confusión entre el órgano consultivo y el aconsejado.

Artículo 23.1.b).-

Se observa que este artículo no recoge la limitación contenida en el art. 13.1.a), *in fine*, de la Ley 7/97, por lo que se estima precisa una redacción que no induzca a la idea de que tal limitación no existe.

Artículo 26.2.-

En los mismo términos que en la observación anterior, también este precepto debe recoger la limitación contenida en el art. 16.3 de la Ley 7/97.

Artículo 38.2.b), segundo inciso.-

Este inciso exime del requisito de libre concurrencia a las subvenciones en cuyas bases de convocatoria se prevea con carácter general su concesión mediante convenios y contrasta vivamente con el inciso primero donde se introducen razonables restricciones a estos convenios. De ahí que este Consejo Consultivo estime que dicha previsión general en las bases de la convocatoria no es garantía suficiente para la exención del requisito de libre concurrencia y puede prestarse a la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 de la Constitución, sin perjuicio de que las subvenciones que se concedan con la necesaria publicidad y concurrencia se instrumenten luego, en su caso, mediante convenio con los adjudicatarios de las mismas.

Artículos 44 a 58.-

Estos preceptos instauran un nuevo procedimiento para la concesión de subvenciones, por lo que deben ser completados, tras la correspondiente reflexión, con una Disposición Derogatoria que aclare la vigencia en todo o en parte del Decreto 12/1992, de 2 de abril, del Gobierno de La Rioja, sobre procedimiento de concesión y gestión de subvenciones.

Sexto

La problemática que presenta el art. 4 del proyecto sobre equiparación del tratamiento fiscal de la Agencia con el dispensado por la legislación estatal a entidades semejantes del Estado.

A) Planteamiento.,-

El art. 4 del proyecto establece que: *“De conformidad con lo dispuesto en el art. 38 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, la Agencia gozará del mismo tratamiento fiscal que la legislación del Estado establezca para los entes de naturaleza análoga de la Administración del Estado”* y está directamente inspirado en el art. 3 del Reglamento General de la *Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León*, aprobado por Decreto 49/1995, de 16 de marzo, de la Junta de Castilla y León (B.O. de C. y L. núm. 56, de 22 de marzo de 1995) a cuyo tenor: *“La Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León gozará del mismo tratamiento fiscal que la legislación establezca para los Entes de naturaleza análoga en la Administración Estatal”*.

Ni en el caso del reglamento castellano-leonés ni el que ahora nos ocupa estos preceptos tienen base en la Ley autonómica creacional de las respectivas Agencias, aunque, como puede apreciarse, el precepto riojano trata de enlazar con la cobertura superior del art. 38 del Estatuto de Autonomía, a cuyo tenor: *“La Comunidad Autónoma gozará del*

tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado". Preceptos semejantes se encuentran en los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, todos los cuales enlazan directamente con el art. 2.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, a cuyo tenor: "*Las Comunidades Autónomas gozarán del tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado*".

Pese a esta explícita pretensión de engarce del precepto con el bloque de la constitucionalidad, su literalidad puede plantear varias dudas en orden a su ajuste a Derecho que exigen ser solventadas.

B) Los conceptos de *Estado* y de *Comunidad Autónoma* a estos efectos.-

Una primera cuestión dudosa que puede suscitarse es que, cuando el art. 38 del Estatuto se refiere a la *Comunidad Autónoma* y al *Estado* a efectos de su equiparación fiscal, pudiera pensarse que emplea ambos términos en su sentido estricto, esto es, referidos a sus respectivas *Administraciones Públicas Generales* que están dotadas de personalidad jurídica única en el giro o tráfico jurídico, en cuyo caso no debería extenderse su aplicación a los entes incluidos en la *Administración Institucional* de ambas entidades, especialmente cuando en su funcionamiento están sujetas al régimen jurídico privado, como es el caso de la *Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja*, por la sencilla razón de que tales entes gozan de una personalidad jurídica propia y distinta y, en su caso, también de un régimen, como es el privado, diferente del que tiene la Administración autonómica o estatal respectiva.

Para solventar esta duda es preciso un esfuerzo exegético del meritado precepto estatutario, ya que, cuando el art. 38 del Estatuto de Autonomía o sus parejos de otros Estatutos y de la LOFCA se refieren a la *Comunidad Autónoma* y al *Estado* a efectos de su equiparación fiscal, es preciso dilucidar el sentido jurídico en el que se emplean ambos términos, ya que, como ha declarado la STC 56/90, el concepto de *Estado* "*posee una naturaleza equívoca por cuanto puede usarse en distintos sentidos*"; y lo mismo ocurre en su ámbito competencial con el concepto de *Comunidad Autónoma*.

a) El concepto de *Estado-global*.-

Para comenzar, tenemos el concepto amplísimo de *Estado-global* (*Gesamtstaat*, en la terminología kelseniana), propio del Derecho Internacional Público, donde por *Estado* se entiende todo el conjunto de poderes e instituciones (tanto legislativos como ejecutivos o judiciales, sean centrales o periféricos) en que, con arreglo a sus normas constitucionales, se organiza cada ente dotado de subjetividad jurídica internacional, en virtud de su soberanía internacionalmente reconocida.

Correlativamente, desde el punto de vista del Derecho Interno, el concepto global de *Estado* se refiere, precisamente, a ese “*compositum*” formado por todos los citados poderes e instituciones, razón por la que, en lo que ahora nos afecta, integra tanto a las instituciones centrales como a las autonómicas.

Desde esta perspectiva interna, algunos prefieren la denominación de *Estado-Ordenamiento*, expresión ésta que, advirtiendo que resulta más apropiada para los modelos políticos de distribución territorial del poder denominados *unitarios* (en los que es clara la existencia de un sólo ordenamiento jurídico interno) que para los *federales* o *autonómicos* (en los que pueden coexistir distintos ordenamientos jurídicos internos), puede aceptarse, cautelosamente, en éstos últimos, siempre que por *Ordenamiento* se entienda, en tales casos, el constitucional único, esto es, el conjunto de normas en cuya virtud se crean y regulan, en sus aspectos fundamentales, tales poderes e instituciones internas, de suerte que el *Estado*, en este sentido, comprenda, tal y como pretende este concepto, a todo el conjunto de tales órganos e instituciones constitucionalmente previstos.

La comprensión de este concepto suele ser, en la práctica, todavía más difícil ya que, en muchas ocasiones, se emplea, no para abarcar *in complexu* todo el bloque institucional previsto por la Constitución, sino tan sólo *algunas partes* del mismo, tales como:

- El conjunto de instituciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales dotadas de competencias de ámbito nacional. Concepto éste que suele emplearse en la legislación referente al protocolo y precedencias de las más altas representaciones estatales.

- El conjunto de instituciones legislativas y ejecutivas, excluyendo las judiciales, previstas en la Constitución, cualquiera que sea su ámbito competencial. Este el sentido que emplea la doctrina y la jurisprudencia cuando afirman, con reiteración, que también las Comunidades Autónomas son *Estado* (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 2 de enero de 1991).

- El conjunto de instituciones legislativas y, sobre todo, ejecutivas, dotadas de competencias territoriales. A una variedad de este último tipo, centrada en la autonomía competencial, alude el art. 137 de la Constitución cuando afirma que “*El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. También se refiere a este sentido la famosa Sentencia 204/92, del Tribunal Constitucional, sobre el Consejo de Estado, cuando interpreta que, en tal caso, se alude a lo que el propio Tribunal denomina la “*concepción global del*

Estado que la Constitución establece”,

Pues bien, nada induce a pensar que, cuando el art. 38 del Estatuto de Autonomía de La Rioja se refiere al *Estado*, se esté refiriendo al Estado en este sentido *global* o a alguna de sus versiones parciales, por la sencilla razón que todas ellas engloban en su sentido, tanto a los órganos e instituciones centrales, como a las autonómicas, y ello de una forma indistinta que no permite discernir las razones en favor o en contra de una analogía o equiparación en sus diversos regímenes fiscales o tributarios.

b) El concepto de *Estado-general, Estado-federación o Estado-superior*.-

En segundo lugar, debemos también prescindir del concepto, algo más reducido, pero todavía demasiado amplio, de *Estado-general, Estado-federación o Estado-superior* (*Oberstaat*, en la terminología germana) que suele emplearse en las naciones soberanas que adoptan como modelo constitucional de distribución territorial del poder (“*forma de Estado*” en sentido técnico) formas federales o compuestas, para aludir sólo a las instituciones centrales (legislativas, ejecutivas y judiciales) investidas de competencia sobre todo el territorio nacional, frente a las de competencia (legislativa, ejecutiva y, en algunos casos, también judicial) territorialmente delimitada en virtud de una autonomía política más o menos amplia, como son las propias de los Estados federados o las Comunidades o Regiones autónomas que, así, aparecen como “*fragmentos*” estatales (*Gliedstaat*, en la terminología alemana).

La razón de prescindir también de este concepto es que engloba instituciones eventualmente participantes en los tres clásicos poderes políticos (legislativo, ejecutivo y judicial), siendo así que para dilucidar una cuestión como el régimen fiscal o tributario por equiparación, debemos centrarnos tan sólo en los organismos de tipo ejecutivo.

c) El concepto de *Estado-aparato*.-

Así pues, debemos centrarnos en un tercer y último sentido del término Estado cual es que algunos denominan *Estado-aparato*, para referirse al complejo institucional y burocrático integrado por las entidades y órganos, tanto centrales como periféricos, dotados de competencias ejecutivas sobre todo el territorio nacional, y que, por tanto, se opone conceptualmente, tanto a los *aparatos* de cuantas entidades y órganos sólo disponen de tales competencias en un ámbito territorial más reducido, como, más específicamente, a los entes descentralizados con autonomía política constitucionalmente garantizada, esto es, en nuestro caso, a las Comunidades Autónomas.

Pero, esto dicho, es claro que el *Estado-aparato*, considerado como un *totum* distinto de las Comunidades Autónomas, no sólo está integrado por el conjunto de instituciones y órganos centrales y periféricos que, dentro del denominado *Poder Ejecutivo estatal*, componen el *Gobierno* (regulado por la reciente Ley 50/1997, de 27 de noviembre, denominada, precisamente, del Gobierno), sino también por la *Administración General del Estado* y los *Organismos Públicos* a ella vinculados (regulados, la una y los otros, por la, también reciente, Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)).

A este respecto, hay que recordar que la Administración General del Estado, integrada tanto por sus órganos centrales como periféricos, actúa con “*personalidad jurídica única*” (arts. 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 2.2. de la LOFAGE), mientras que los *Organismos Públicos* de ella dependientes son “*organizaciones instrumentales*” (art. 1.2 LOFAGE) “*en régimen de descentralización funcional*” (art. 41 LOFAGE) que “*tienen personalidad jurídica pública diferenciada*” (art. 42 LOFAGE), por lo cual es preciso analizar la tipología de los mismos.

d) En particular, el problema de la tipología de los *Organismos Públicos estatales*.

La concepción que nos ocupa es mucho más compleja en el ámbito de los *Organismos Públicos* dependientes de la Administración General del Estado.

En efecto, integrantes de la doctrinalmente conocida como *Administración Institucional*, los *Organismos Públicos del Estado* pueden ser *Organismos Autónomos* o *Entidades Públicas Empresariales* (art.43.1 LOFAGE), diferenciándose en que los primeros “*se rigen por el Derecho Administrativo*” (art. 45.1 LOFAGE) y las segundas “*por el Derecho Privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria*” (art. 53.2. LOFAGE).

Estas *Entidades Públicas Empresariales* a que alude la LOFAGE no son sino aquéllas “*Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado*” a que se refería el derogado art. 6.1.b) de la

Ley General Presupuestaria, como lo prueba que la Disposición Transitoria Tercera.2.b) de la LOFAGE preceptúa la “*adecuación de los entes incluidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria al tipo de Entidad Pública Empresarial*”.

Sin embargo, dicha adaptación no comprende a las que el vigente art. 6.1.a) de la precitada Ley General Presupuestaria denomina “*Sociedades mercantiles en cuyo capital sean mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás entidades estatales de Derecho Público*”, como lo prueba el que la Disposición Adicional Duodécima de la LOFAGE establece que “*las sociedades mercantiles estatales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación.*”, añadiendo la importante precisión de que “*En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública*”.

Por tanto, estas *Sociedades Mercantiles Estatales* integran el concepto, más bien macroeconómico, de *Sector Público* (a que alude el art. 139.1 de la Ley General Presupuestaria cuando, a efectos de la contabilidad nacional, establece que el mismo comprende “*las Administraciones Públicas, incluida la Seguridad Social, las Empresas Públicas y las Instituciones Financieras Públicas*), pero resultan excluidas del concepto jurídico de *Estado-Aparato* que, en consecuencia, se reduce al conjunto de entidades dotadas de personalidad jurídico-pública, aunque en sus actividades puedan sujetarse, en todo o en parte, al régimen jurídico-privado.

Es más, todavía hay que excluir, si no del concepto genérico de *Organismos Públicos del Estado*, sí al menos del régimen jurídico-positivo general establecido para los mismos por la LOFAGE, a una serie de entidades nominativamente exceptuadas, en todo o en parte, por la propia LOFAGE en sus Disposiciones Adicionales Sexta (*Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social*), Séptima (*Consejo de Estado*), Octava (*Banco de España*), Novena (*Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Consejo Económico y Social e Instituto Cervantes*), Décima (*Comisiones Nacional del Mercado de Valores, del Mercado de las Telecomunicaciones, del Sistema Eléctrico Nacional, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos y Consorcio de la Zona Especial Canaria*) y Undécima (*Organismo Autónomo Correos y Telégrafos*). Todo este conjunto de entidades y organismos incluyen lo que la doctrina ha denominado en alguna ocasión *Entes autocéfalos, apátridas o atípicos* en base que, como ahora señala la Disposición Adicional Décima.2 de la LOFAGE, se les reconoce “*expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado*”.

e) El concepto de Comunidad Autónoma.-

Por su parte, respecto al concepto de *Comunidad Autónoma* que emplea el art. 38 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, puede hacerse una exégesis parecida, *mutatis mutandis*, a la que hemos hecho respecto al concepto de *Estado*.

Por un lado, *Comunidad Autónoma*, en sentido global, comprende todas las instituciones estatutarias de la misma, esto es, la Diputación General, el Consejo de Gobierno y su Presidente (art. 16.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja); pero, dentro del Ejecutivo autonómico, no sólo se incluye el *Consejo de Gobierno*, sino también la propia *Administración Pública* (art. 25 del Estatuto) que, según el art. 1.2. de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluye en su concepto a las “*Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Esas entidades integran la *Administración Institucional* de La Rioja (art. 88 de la Ley 3/95) y que se dividen en *Organismos Autónomos* (sean éstos *de carácter administrativo o bien de carácter comercial, industrial, financiero o análogo* -art. 89 de la Ley 3/95-) y *Empresas Públicas*, si bien se distingue, dentro de ellas, entre las “*Entidades de Derecho Público que por Ley ajustan su actividad al Derecho Privado*” (art. 90 a) de la misma Ley) y las “*Sociedades Mercantiles en cuyo capital tenga participación mayoritaria, directa o indirectamente, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, sus Organismos Autónomos u otras entidades públicas de la Comunidad*” (art. 90.b de la reiterada Ley 3/95)

La *Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja* corresponde a la primera categoría de las dos que acabamos de indicar, toda vez que el art. 1 de su Ley creacional 7/97, de 3 de octubre, dispone que es una “*Entidad de Derecho Público de las previstas en el art. 90 a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo*”, esto es, de las que, por Ley, ajustan su actividad al Derecho Privado.

C) La equiparación fiscal entre *Estado* y *Comunidad Autónoma*.-

Aunque los Estatutos de Autonomía no lo establecen, es obvio, en primer lugar, que el tratamiento fiscal a que se refieren los preceptos que lo establecen para equipararlo al del Estado se refiere sólo al “*favorable*” desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, pues sólo así se explica el empleo, en presente o en futuro, de los verbos “*gozar*” o “*disfrutar*”.

En segundo término, *tratamiento fiscal* es claro que resulta una expresión mucho más amplia que la de *beneficios fiscales*, de suerte que comprende también los *privilegios* y *prerrogativas* de Derecho Públicos inherentes a la Administración Tributaria, tales como los

de exacción ejecutiva, vía de apremio, inembargabilidad, y demás garantías del crédito tributario establecidas en las Leyes Generales Tributaria y Presupuestaria.

Esto dicho, parece también obvio que el principal contenido de la *mens legislatoris* en esta materia es referirse, sin duda, el de los beneficios fiscales de todo tipo, tales como exenciones, bonificaciones, desgravaciones etc., e incluso, desde una perspectiva todavía más amplia, no sólo a esas diversas especies, sino al mismo género de que traen causa, esto es, la denominada *inmunidad fiscal* del Estado.

A estos efectos, las diferenciaciones que hemos efectuado en el apartado anterior son importantes para una correcta interpretación del art. 38 del Estatuto de Autonomía en el que trata de apoyarse el precepto reglamentario que nos ocupa.

La Administración General del Estado, dotada de personalidad jurídica única y con potestades de *imperium* propias del Derecho Público, actúa, respecto a sus propios tributos, como sujeto activo de las relaciones jurídico-tributarias generadas por sus normas reguladoras, y, si figurase simultáneamente como sujeto pasivo de las mismas, las correspondientes deudas tributarias se extinguirían por confusión.

Esto explica la tradicional *inmunidad* (en rigor, *no sujeción*, más que *exención*) del Estado a sus propios impuestos, régimen que se justifica, además, por la conocida razón de que el Estado no es sino la representación institucional del pueblo, por lo que, si bien es indudable que tiene *capacidad económica*, no denota una *capacidad contributiva* propia que sea distinta de la nacional y que, por tanto, resulte susceptible de imposición fiscal.

Otro tanto puede decirse respecto a la Administración General de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivos sistemas fiscales.

Esto dicho, la equiparación de régimen fiscal entre ambas Administraciones Generales parece razonable, no sólo en el ámbito de los tributos propios de cada Comunidad, sino en el de los estatales, no sólo en cuanto que ambas gozan de una personalidad jurídica única, sino, sobre todo, porque ambas actúan en régimen de Derecho Público, investidas con facultades de *imperium* (cfr. art. 30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja) y, actuando en sus respectivos ámbitos con una misma representación institucional de la población, que es sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria, no demuestran una capacidad contributiva susceptible de imposición y no pueden, en cuanto sujetos activos de sus propios ordenamientos fiscales, ocupar simultáneamente el lugar de sujetos pasivos de las relaciones jurídico-tributarias de que su aplicación se derivan, sin producir, *eo ipso*, una extinción de la deuda tributaria por confusión de sujetos,

D) La equiparación fiscal en el caso de los *Organismos Públicos*.-

Tras este largo *excursus* por la compleja tipología de entes integrantes de la Administración institucional del Estado y de la Comunidad Autónoma riojana, podemos concluir, a efectos del art. 38 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, cuya exégesis estamos efectuando, que, en el seno del propio ordenamiento jurídico estatal, es posible la equiparación de régimen tributario entre la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos dependientes, siempre que, como afirma el Dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 25 de abril de 1990 (*Selección*, 1990, Dictamen D):

a) La normativa reguladora de los mismos no establezca otra cosa; y,

b) Dichos Organismos estén dotados de una personalidad jurídico-pública e investidos de potestades de *imperium* regidas por el Derecho Público, aunque en su régimen funcional se sujeten, en todo o en parte, al régimen jurídico privado.

Por tanto, la equiparación no será posible:

a) Cuando las normas reguladoras de un concreto Organismo establezcan un régimen fiscal especial; o,

b) Cuando carezcan en absoluto de potestades jurídico-públicas y se sujeten completamente al régimen jurídico-privado.

Pues bien, de todo lo expuesto parece razonable deducir que, tanto el concepto de *Estado* como el de *Comunidad Autónoma* que establece el art. 38 del Estatuto de Autonomía de La Rioja no es el global, sino un concepto mucho más estricto, es decir, el que se refiere únicamente a las entidades públicas territoriales, es decir, ejecutivas, personificadas y dotadas de facultades autoritarias de *imperium* para servir, en el marco de sus competencias, al interés público respectivo en régimen de Derecho Público.

El problema lo plantean a estos efectos las entidades que, como la *Agencia de Desarrollo Económico* que nos ocupa, tienen una naturaleza mixta, por cuanto su personalidad es jurídico-pública y, por ello, tienen atribuida una serie de potestades de *imperium*, como es, en este caso señaladamente, la potestad de subvencionar, en cuanto que supone una decisión sobre los fondos públicos en ejercicio del poder presupuestario de gasto (*spending power*).

La aparición de este tipo de entidades mixtas, que ocupan un lugar intermedio entre lo público y lo privado, es relativamente novedosa en nuestro Derecho Administrativo de la Organización Pública, pero es bien conocida en los ámbitos anglosajones, sobre todo norteamericanos, de donde deriva la experiencia de las *Agencies*, consideradas como entidades separadas (*separate entities*) pero dependientes del Gobierno del que son organismos instrumentales (*instrumentalities*).

La jurisprudencia norteamericana, desde el fallo ejemplar (*leading case*) adoptado por el Juez Marshall en el asunto *McCulloch versus Maryland* (17 US, 316), ha optado por la aplicación del régimen de inmunidad fiscal al Gobierno y a sus Agencias instrumentales siempre que desarrollen programas gubernamentales ejerciendo prerrogativas autoritarias de Derecho Público por entender que no pueden contribuir al sostenimiento del gasto público los sujetos encargados de realizarlo o asignarlo, pero ha entendido que tales entidades quedan sujetas a la legislación fiscal cuando realizan actividades privadas de tipo mercantil que son ajenas a las funciones públicas del Gobierno.

La aplicación de esta doctrina de la inmunidad fiscal a nuestras entidades de derecho público sometidas al régimen privado pero con importantes potestades jurídico-públicas plantearía la necesidad de distinguir, en cada caso, el grupo o tipo de actuaciones que acometiese la entidad correspondiente, de suerte que resultarían fiscalmente inmunes las sujetas al Derecho Público y, sin embargo, sujetas a tributación las acogidas al régimen jurídico-privado, salvo que las normas reguladoras de la entidad correspondiente dispusieran un régimen de inmunidad fiscal universal, esto es, de carácter *subjetivo*, por razón del ente actuante, y no de tipo *objetivo*, es decir, por razón del régimen jurídico aplicable a cada actividad concreta desarrollada.

De esta forma, sería posible que la normativa reguladora de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja otorgase un régimen fiscal *subjetivo* de inmunidad o beneficio a la misma y sólo se plantearía entonces el problema de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para establecerlo, y, en su caso, el del rango legal preciso al efecto, cuestiones ambas que examinamos en los epígrafes siguientes por referencia al art. 4 del proyecto que nos ocupa.

E) El problema de la competencia para establecer la equiparación.-

En principio parece que, con arreglo al art. 133.3 de la Constitución, sólo el Estado puede establecer exenciones, supuestos de no sujeción o, en general, beneficios fiscales sobre sus propios tributos (Sentencias 6/83 y 221/92 del Tribunal Constitucional), lo que conllevaría la incompetencia de las Comunidades Autónomas para adoptar tales decisiones, sin perjuicio de que cada una de ellas pudiera adoptarlas respecto a sus propios tributos (STC 220/1992,

F.J. 5).

Pero esta afirmación debe ser matizada:

a) En primer lugar, el nuevo modelo de financiación autonómica recientemente instrumentado, confiere, como es sabido, más amplias facultades a las Comunidades Autónomas sobre ciertos tributos estatales.

b) En segundo lugar, la equiparación fiscal entre Estado y Comunidades Autónomas resulta establecida por el propio Estado a través de una Ley Orgánica como es la que aprueba el Estatuto de Autonomía en cuyo seno se encuentra la norma de equiparación fiscal.

c) En tercer lugar, las normas de equiparación fiscal no determinan la introducción en el ordenamiento jurídico tributario de exenciones o beneficios tributarios que no estuvieran ya introducidos en la correspondiente legislación estatal, sino que, simplemente, se limitan a establecer que los ya instituidos para el Estado se apliquen, en los mismos términos, a las Comunidades Autónomas. Así lo declara la STC 37/87, relativa a la concesión al *Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA)* por su ley autonómica reguladora de las mismas concesiones reconocidas en la legislación estatal de reforma y desarrollo agrario al estatal *Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA)* en materia de concentraciones parcelarias.

Estas matizaciones podrían conducirnos a la idea de la no existencia de problema alguno respecto a la competencia para adoptar una norma como la que nos ocupa, en cuanto que no introduce beneficio fiscal algunos en el ordenamiento jurídico, sino que se limita a reproducir el régimen estatutariamente establecido y, en su virtud, a determinar la aplicación a la Agencia de los beneficios fiscales existentes en su legislación correspondiente, pero habrá de reconocerse que el asunto dista mucho de ser jurídicamente diáfano y que la contundente afirmación competencial con que iniciábamos este epígrafe puede conservar mucho de su vigor, por lo que este Consejo Consultivo se inclina por recomendar cautela y prudencia en este delicado aspecto tan susceptible de diversas interpretaciones, todas ellas potencialmente litigiosas.

Por otro lado, la dificultad del precepto del proyecto que comentamos se acrecienta desde el momento en que no se limita a reproducir el precepto estatutario sobre equiparación fiscal entre Estado y Comunidad Autónoma o a remitirse, simplemente, al mismo, sino que, además, procede a adaptarlo para tratar de facilitar su aplicación al régimen propio de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, lo que plantea entonces el anunciado y añadido problema de si resulta o no suficiente para ello una norma de rango meramente reglamentario.

F) El problema del rango reglamentario.-

En los epígrafes anteriores hemos concluido que la inmunidad fiscal del Estado y la Comunidad Autónoma sólo alcanza a los Organismos Públicos dependientes de las respectivas Administraciones Generales cuando los mismos operen exclusivamente en régimen de Derecho Público o, si operan en régimen jurídico-privado, cuando su normativa reguladora así lo establezca, pero no hemos fijado cuál debe ser el rango de dicha normativa.

En principio parecería exigible una norma con rango de ley estatal cuando los beneficios que se pretendan hayan de referirse a tributos del Estado, sin que fuera suficiente a tales efectos una disposición reglamentaria, tal y como resulta de la conocida reserva de ley que en esta materia viene recogida en los arts. 133.3 de la Constitución y 10 b) de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria. Además, dicha reserva de ley aparece específicamente establecida, y no sólo para las exenciones o beneficios, sino para todo el régimen fiscal, en la Disposición Adicional Primera de la propia Ley 7/97 creacional de la Agencia.

Sin embargo, por un lado, hay que desechar ésta última Disposición Adicional ya que se refiere al régimen de las modificaciones ulteriores de la Agencia y, por tanto, no parece aplicable al régimen originario de la misma. Y, en cuando a la reserva de ley en sentido estricto, pudiera entenderse que ha quedado cubierta suficientemente con el amparo que a la norma reglamentaria presta el art. 38 del Estatuto de Autonomía que hemos comentado, sobre todo si tenemos presente que, como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS, 3ª, de 2 de enero de 1991), los beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones, etc) *“constituyen con frecuencia un instrumento sesgado para conseguir que los particulares actúen voluntariamente y sin coacción alguna de una forma determinada, en orden a un interés público concreto..., por ello se encuentran dentro de la acción de fomento, como una modalidad típica de signo positivo y contenido económico en su calidad de ventaja financiera a cargo del erario público que implica una ayuda indirecta al beneficiario”*.

En efecto, este significado económico de los beneficios fiscales ha conducido al Tribunal Constitucional a recordar la reserva de ley para su establecimiento, pero a relajarla para su modificación en sentido restrictivo o para su supresión (STC 116/94, F.J. 4), por lo que sería lícito colegir que no existe inconveniente tampoco para determinar por reglamento, no su creación, sino, simplemente, la aplicación de los existentes, cuando existe una norma estatutaria que la fundamenta.

Sin embargo, a este Consejo Consultivo no se le oculta lo complejo de esta solución y la claridad de la tradicional reserva de ley en materia de beneficios fiscales, por lo que, al igual que hemos señalado a propósito del problema competencial en el epígrafe anterior, parece oportuno reiterar también ahora una especial apelación a la cautela y prudencia en esta

materia del rango normativo que, como la anterior, puede ser susceptible de interpretaciones discutibles y, por tanto, eventualmente, litigiosas.

G) El problema de la analogía entre Organismos Públicos.-

Finalmente, teniendo en cuenta todo lo anterior, se plantea el problema de si puede admitirse como jurídicamente ajustada una norma que, como la que nos ocupa, determina un régimen tributario en base a una genérica analogía entre Organismos Públicos, siendo así que toda analogía en materia de beneficios fiscales está prohibida por el art. 24.1 de la Ley General Tributaria, tal y como ha reiterado la jurisprudencia.

En efecto, diversas Sentencias del Tribunal Supremo han negado a determinados Organismos Públicos la aplicación por analogía del régimen tributario aplicable a otros semejantes. Así, la STS, 3ª, de 25 de enero de 1996, relativa al estatal *Ente Público Aeropuertos Nacionales (AENA)*, la STS, 3ª, de 23 de marzo de 1992, relativa a la autonómica *Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA)*, la STS, 3ª, de 23 de enero de 1997, sobre el, también autonómico, *Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)*, o la STS, 3ª, de 13 de febrero de 1997, sobre el estatal *Patronato de Casas de Funcionarios y Empleados del MOPU*, entre otras..

Desde luego, puede argumentarse, para comenzar, que la norma que nos ocupa no prevé una analogía entre beneficios fiscales- materia ésta en la que, sin duda, opera la prohibición reseñada-, sino entre Organismos Públicos, cuestión ésta extraña al sistema fiscal por lo mismo que corresponde al sistema de organización administrativa pública, sin olvidar que la analogía entre ellos deriva, como hemos expuesto ampliamente, del propio precepto estatutario que la determina.

En cuanto a la jurisprudencia, puede igualmente aducirse que, del análisis de las citadas sentencias, resulta que se refieren a entes íntegramente sujetos al Derecho Privado y que el núcleo de la argumentación negativa de los beneficios fiscales se centra precisamente en que los mismos no pueden ser equiparados a los entes sujetos al Derecho Públicos

Así, *AENA* es un ente de los que antes hemos denominado *atípico*, comprendido en el art.6.5 de la Ley General Presupuestaria, sujeto íntegramente al Derecho privado y que la citada sentencia entiende que es asimilable a las *Sociedades Estatales* del art. 6.1.a) de la misma Ley, por lo que no puede pretender una aplicación por analogía de una exención tributaria prevista para el Estado y sus Organismos Autónomos (en el caso de un tributo local sobre obras e instalaciones).

También el Tribunal Constitucional en Auto 480/89 y Sentencias 93/83 y 188/94 ha negado a determinadas confesiones religiosas reconocidas en España la aplicación del mismo

régimen tributario reconocido a la Iglesia Católica, pero es obvio que en ambos polos de la comparación no pertenecen al sector público, habida cuenta la aconfesionalidad constitucional del Estado

Ahora bien, la jurisprudencia en esta materia no es uniforme, y así la STS, 3ª, de 12 de febrero de 1996 se refiere al *Servicio Andaluz de Salud*, ente *autocéfalo* de la Administración Institucional de la Junta de Andalucía, para aplicarle el mismo régimen tributario que a sus homólogos de la Seguridad Social del Estado, por reputarlo sucesor de los mismos en el marco de las transferencias sanitarias.

Y otro tanto hace la, antes citada, STS, 3ª, de 2 de enero de 1991, incluso con una Sociedad Mercantil pública vasca como es *ETB*, a la que aplica el régimen de otra, *TVE*, en cuanto que ambas son concesionarias de un servicio público único estatal como es la televisión.

Así podríamos seguir multiplicando los ejemplos de la relativamente abundante jurisprudencia sobre esta materia, que nos lleva a considerar, una vez más, lo discutible de las diversas opciones e interpretaciones posibles en esta materia, lo que nos inclina a pensar que no resulta aconsejable acometer su solución en la forma pretendida por el art. 4 del proyecto consultado.

Téngase presente que, en su actual redacción, se trata de una norma por completo genérica que no permite determinar ningún criterio para concretar cuáles son o puedan ser esas entidades estatales semejantes a cuyo régimen fiscal ha de equipararse la Agencia riojana- que, no se olvide, está sujeta en su actuación al Derecho Privado-, teniendo en cuenta, además, que el eventual hecho de que una norma estatal con rango de ley confiera determinado tratamiento fiscal a una entidad institucional del Estado no permite sin más aplicar el mismo régimen a otras entidades dotadas de personalidad jurídica distinta, sean del propio Estado o de las Comunidades Autónomas, y, especialmente, si se trata de entidades sujetas al régimen funcional de Derecho Privado, a no ser que una norma con rango de ley, y posiblemente, estatal, establezca expresamente la equiparación, sin que, obviamente, un reglamento, y además autonómico, como el que tratamos, tenga rango suficiente para efectuarla, por más que pudieran aducirse en contra todas las razones que ampliamente hemos expuesto en los epígrafes anteriores.

H) Criterio que se recomienda.-

Por todo ello, podemos concluir que la analogía proyectada en el precepto que nos

interesa plantea tan numerosas e importantes dudas interpretativas que, sin perjuicio de poder afirmar que existen razones para defender lo que en el precepto se expresa, este Consejo Consultivo estima mucho más prudente suprimirlo, o bien limitarlo a una pura y simple remisión al art. 38 del Estatuto de Autonomía en materia de régimen fiscal.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia y cobertura legal suficiente para regular mediante reglamento la materia objeto del proyecto sometido a nuestra consideración, sin perjuicio de lo expuesto en el Fundamento de Derecho Sexto de este Dictamen respecto al art. 4 del proyecto.

Segunda

En la elaboración de la correspondiente disposición general se ha observado someramente el procedimiento señalado al efecto en la Ley 3/95 y disposiciones complementarias, por lo que se estima conveniente completarlo en la forma señalada en este dictamen, antes de proceder a la publicación del proyecto.

Tercera

El contenido del proyecto es ajustado a Derecho, excepto los preceptos concretos que hemos señalado en el cuerpo del presente dictamen.

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