

En Logroño, a 6 de noviembre de 2000, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, D. Jesús Zueco Ruiz, y D. Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente D. Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/00

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el Proyecto de Ley reguladora de los honores y distinciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico Administraciones Públicas se ha tramitado un expediente integrado por 27 documentos para la elaboración de una disposición de carácter general sobre el Régimen de Precedencias, Honores y Distinciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo borrador núm. 4 se fechó el 14 de marzo de 2000 (doc. 1 del expediente) como *Proyecto de Decreto*.

Segundo

Según consta en los documentos 2, 9 y 14 del expediente, dicho borrador se trasladó, para sendos informes sectoriales en el ámbito de sus respectivas competencias y en las fechas que se indican, a los siguientes órganos del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja: El 16 de marzo, al Gabinete de la Presidencia, a la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes y a las restantes Secretarías Generales Técnicas; el 20 de marzo a la Secretaría General para la Unión Europea y de Acción en el Exterior; el 23 de marzo a la Dirección General de la Función Pública.; y el 8 de mayo, a la Dirección General de la Función Pública

Tercero

Mediante escrito fechado el 11 de abril de 2000, siempre por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas (doc. 7 del expediente), se remitió, también para informe, a la Delegación del Gobierno en La Rioja, a la Universidad de la Rioja, al Consejo Económico y Social y al Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Por otro escrito, de 24 de mayo, se remitió también a los Alcaldes de los Ayuntamientos cabeceras de comarca. (doc. 14 del expediente).

Cuarto

Según se desprende del documento 12 del expediente, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja trasladó también el borrador a los distintos Grupos Parlamentarios representados en el Parlamento de La Rioja, invitándoles a formular su punto de vista sobre el mismo.

Quinto

De tales grupos, instituciones, entidades y órganos, sólo contestaron, efectuando observaciones en las fechas y números de documento del expediente que se indican, los siguientes: El 23 de marzo, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente (doc. 3); el 29 de marzo, el Gabinete de la Presidencia (doc. 4); el 27 de marzo, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes (doc. 6); el 8 de mayo, la Secretaría General de la Universidad de La Rioja (doc. 10); el 12 de mayo, la Dirección General de la Función Pública (doc. 11); el 11 de mayo, el Grupo Parlamentario del Partido Riojano (doc. 12); en la misma fecha, la Delegación del Gobierno en La Rioja que trasmite la falta de objeciones de legalidad por parte de la Abogacía del Estado; y, finalmente, el 30 de mayo, el Consejo Económico y Social de La Rioja (doc. 19).

Sexto

La citada Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas procedió a estudiar las observaciones y sugerencias formuladas y a pronunciarse, expresa y motivadamente, sobre las que aceptaba y las que rechazaba, en las siguientes fechas y números de documento del expediente: El 29 de marzo, sobre las observaciones del Gabinete de la Presidencia (doc.5); el 8 de mayo y el 5 de junio, sobre las de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes (docs. 8 y 16); el 31 de mayo, sobre las de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente (doc 15); el 5 de junio, sobre las de la Dirección General de la Función Pública (doc. 17); en la misma fecha, sobre las del Gabinete de la Presidencia (doc. 18).

Séptimo

En el documento 14 del expediente, fechado el 24 de mayo de 2000, que, como hemos señalado, es el que solicita la formulación de observaciones a los Alcaldes de municipios cabeceras de comarca, la Secretaría General Técnica que instruye el expediente reconoce que: *“las aportaciones de algunos agentes sociales aconsejan la división del borrador del texto normativo en dos normas: Un borrador de Anteproyecto de Ley reguladora de los honores y distinciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y un borrador de Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

La única sugerencia en tal sentido que luce en el expediente es la formulada por el Grupo Parlamentario del Partido Riojano que, en su escrito de 11 de mayo (doc. 12), manifiesta su *“preferencia porque el texto propuesto adoptara rango de Ley”*, en base que *“no sería novedoso en el ámbito del Estado”* y en que *“conseguiría realzar aún más el objeto que se persigue regular; y, en este caso, no tanto el régimen de precedencias, como los honores y las distinciones que se establecen”*.

Octavo

Por consiguiente, aunque no existe en el expediente un acto formal que así lo determine, parece que, en una fecha que tampoco consta con claridad pero que, sin duda, corresponde a los últimos días de mayo de 2000, el expediente, inicialmente tramitado para la elaboración de una norma con rango reglamentario, se escinde en dos: uno tendente a elaborar un Proyecto de *Decreto sobre Precedencias*, y otro encaminado hacia un Proyecto de *Ley de Honores y Distinciones*, siendo el primer borrador de éste último el único que,

desde ese momento, figura, como documento núm. 20, en el expediente que se nos ha remitido a efectos del presente dictamen, si bien, simultáneamente, se nos remitió, también para dictamen, el expediente correspondiente al Proyecto de Decreto a que acabamos de referirnos.

Noveno

Sobre el citado borrador (doc. 20), la Secretaría General Técnica instructora, elabora, con fecha 29 de mayo, una Memoria justificativa (doc. 21), solicita, el 15 de junio, informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) -que lo emite con fecha 23 de junio (docs. 22 y 23)- y recaba, el 26 de junio, informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (doc. 24) -que lo emite el 19 de julio (doc. 25)-.

Tras un informe sin firma, pero atribuible a la Secretaría General Técnica instructora, de fecha 28 de julio, sobre las observaciones efectuadas por los Servicios Jurídicos (doc. 26), concluye el expediente con el texto del Anteproyecto que se nos remite para dictamen (doc. 27).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 31 de julio de 2000, registrado de entrada en este Consejo el 1 de septiembre siguiente, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas.

Segundo

Mediante escrito de 4 de septiembre de 2000, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo sobre Anteproyectos de Ley

A) Nuestra Ley reguladora 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a la misma por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública, establece en su artículo 97.3 que: *“el dictamen del Consejo Consultivo será preceptivo cuando esta Ley así lo establezca”*; y en su artículo 98.1 a) establece, respecto a los Proyectos de Ley que: *“El Consejo Consultivo dictaminará sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de La Rioja de todos los Proyectos de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno”*.

En ese sentido, el artículo 8.1 de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (RCC), aclara que *“los dictámenes del Consejo Consultivo serán preceptivos en los casos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico”* y, en su artículo 8.2 a), precisa, además, que: *“de conformidad con lo establecido en el artículo 98-1 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, cuando medie iniciativa del Consejo de Gobierno, sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de los Proyectos de Ley que deban ser sometidos a debate y aprobación parlamentaria, con carácter previo a la remisión de los mismos a la Diputación General”*.

Este Consejo declaró en Dictámenes 1/1996 y 5/1997 que dichas competencias

consultivas son exclusivas o privativas del Consejo Consultivo de La Rioja ya que sólo aparecen previstas en nuestra normativa reguladora (Ley y Reglamento) y *“no en la Constitución, Estatuto de Autonomía, ni en ninguna otra Ley de alcance general que de una u otra manera resulte aplicable en esta Comunidad Autónoma”*, .

Por otro lado, en nuestro citado Dictamen 5/1997, establecimos la doctrina de que, si bien el precepto transcrito de nuestra Ley reguladora parece imponer como *preceptivos* los dictámenes sobre Anteproyectos de Ley al incluir la expresión imperativa *“dictaminará”*, esa preceptividad requería siempre, como indica el propio precepto, la iniciativa del Gobierno o de la Mesa del Parlamento de la Rioja, circunstancia que se ha cumplido en el presente caso ya que el dictamen es recabado por el Presidente de la Comunidad Autónoma en su condición de Presidente del Gobierno de La Rioja..

B) En el presente caso se nos remite para dictamen un Anteproyecto de Ley por lo que el ámbito de nuestro dictamen viene determinado por lo que señalábamos en nuestros Dictámenes 6/1996 y 5/1997, luego reiteradamente confirmados, es decir, que, tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no remitidos al Parlamento, *“cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora ‘en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad’ a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa en sentido estricto, entre las que, evidentemente, no se encuentran las relativas al contenido político del Proyecto ni tampoco las de carácter simplemente terminológico o gramatical”*.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia honorífica

El Anteproyecto que se nos ha remitido para dictamen versa sobre los honores y distinciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja, materia que no aparece recogida, *“expressis verbis”*, en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR'99) y que, sin embargo, aparece como una competencia expresa de la Corona en el art. 62. f) de la Constitución, a cuyo tenor, *“corresponde al Rey... conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes”*.

Ahora bien, ello no significa que el Estado central y las Comunidades Autónomas

carezcan de toda competencia sobre la materia y que la extensa, tradicional y variopinta actividad honorífica llevada a cabo, no sólo por el Estado central y las Comunidades Autónomas, sino por las entidades locales y toda suerte de personas jurídicas públicas e incluso privadas, sea contraria a la Constitución o disconforme con los Estatutos de Autonomía.

Por el contrario, el "*ius honorandi*" se presenta, en principio, como una facultad inherente a todo grupo social organizado y jurídicamente reconocido, puesto que el mérito honroso de una persona y la honra que, en consecuencia, ha de tributársele se aprecian y establecen, respectivamente por el mismo grupo social, de suerte que lo reservado al Rey en el art. 62 f) CE es el derecho de honrar en su grado supremo, como sucede con la concesión de títulos nobiliarios (STC 126/1997), pero sin impedir la concesión de honores y distinciones por otras instancias inferiores tanto estatales como autonómicas o locales.

La sujeción del "*ius honorandi*" a "*las leyes*" a que se refiere el citado art. 62 f) CE sugiere un cierto parecido con el "*ius puniendi*" en cuanto que ambos requieren una tipificación de acciones y un determinado procedimiento para establecer las correspondientes consecuencias jurídicas.

Sin embargo, mientras que el derecho de castigar (*rectius*: la potestad legislativa en materia penal) requiere una estricta atribución competencial y en España se lo ha reservado en exclusiva el Estado (art. 149.1 6 CE), el derecho de honrar conforma una materia de concurrencia competencial pura y no sólo entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, sino entre ambos y las entidades locales e incluso de todos ellos con cualesquiera otras entidades sociales legalmente reconocidas.

Puede así afirmarse que toda entidad social legalmente reconocida puede conferir honores y distinciones en sus respectivos ámbitos o círculos de actuación tanto públicos como privados, siempre que la regulación que de los mismos establezca no contradiga otra de nivel superior ni induzca a confusión con los honores que a dicho nivel superior corresponde otorgar, principio éste que, junto con el de *nadie puede honrarse a sí mismo* -puesto que el honor debe ser siempre conferido desde un círculo atributivo superior- deben ser considerados centrales en la dinámica del Derecho Honorífico.

Por lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, el "*ius honorandi*" es, pues, una potestad que hay que entender inherente a su personalidad jurídico-pública. Concretamente, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el "*ius honorandi*" en su proyección "*ad intra*", es decir, en todo lo que refiera a los honores, distinciones, precedencias, tratamientos, etc, de sus propias autoridades, órganos e instituciones, resulta amparado por la competencia estatutaria en materia de auto-organización (arts, 8.1.1 y 26.1 EAR'99), mientras que en su proyección "*ad extra*", es decir, cuando tales honores y distinciones se refieren a la ciudadanía,

hay que distinguir si los honores versan o no sobre actividades ligadas a sectores en los que la Comunidad ostenta competencias específicas.

Si se trata de honores y distinciones *sectoriales*, es decir, ligados a méritos contraídos en el seno de sectores sociales en los que la Comunidad Autónoma ostente competencias específicas, son los títulos competenciales concretos que amparen la acción autonómica en esas materias (turismo, agricultura, educación sanidad, etc), los que ampararán también la acción honorífica respectiva, por la sencilla razón de que, si estatutariamente se habilita a la Comunidad Autónoma en una materia, hay que entender que esa habilitación, no sólo se refiere a las actuaciones clásicas de policía y servicio público, sino también a la de fomento, la cual se realiza mediante la forma prototípica de las subvenciones, pero también mediante la concesión de honores y distinciones.

La jurisprudencia constitucional (cfr. SSTC 95/1986, 14 y 188/1989, entre otras muchas) ha analizado la acción de fomento desde la perspectiva de las subvenciones y, en suma, del gasto público comprometido mediante las mismas, sentando al respecto la doctrina de la *potestad de gasto* (“*spending power*”), con arreglo a la cual, una entidad jurídico-público, especialmente el Estado o una Comunidad Autónoma, carece de potestad de gasto público, es decir, de aplicar los fondos públicos que le corresponden, si carece de competencia sustantiva sobre la materia a que dichos fondos han de aplicarse. En otras palabras, la mera existencia de fondos presupuestarios y de la facultad de gastarlos no es un título competencial habilitante para actuar sobre una materia a no ser que el *bloque de la constitucionalidad* haya atribuido competencias sustantivas expresas sobre la misma a la entidad de que se trate

Pues bien, aplicando por trasposición, “*mutatis mutandis*”, esa doctrina constitucional sobre subvenciones a este otro sector del fomento en que las distinciones y recompensas consistente, podemos afirmar también el principio hermenéutico de que cada entidad jurídico-pública con potestad de honorar sólo puede conferir honores y distinciones dentro de su propio ámbito material de competencias, por lo que no existe inconveniente alguno para que los conceda como una medida de fomento dentro de cada ámbito sectorial concreto en el que ostente competencias.

En cuanto a los honores y distinciones *genéricos*, esto es, los que se pretenda conceder al margen de un sector de actividad administrativa concreto sobre el que se ostente competencias, es decir, los que proyectan genéricamente sobre la ciudadanía por méritos generales contraídos con respecto a La Rioja que ésta quiere compensar o premiar con la concesión de las honras correspondientes, es cierto, como decíamos al comienzo, que en el EAR’99 no se ha asumido expresamente esta competencia, sin embargo ello no significa que deba considerársela como atribuida residualmente en el Estado central al amparo del art. 149.3 CE, ya que corresponde a La Rioja a tenor del art. 137 CE que confiere a las Comunidades Autónomas la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses y, entre ello, naturalmente, para el fomento de los mismos mediante la concesión de honores y distinciones.

A esa competencia genérica se añade, en el caso de La Rioja, la competencia específica que le atribuyen el art. 13 y la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de 1999 con arreglo a los cuales la Comunidad Autónoma de La Rioja asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que, según las leyes, correspondían a la extinta Diputación Provincial de La Rioja o las que en el futuro puedan ser atribuidas a las Diputaciones Provinciales, entre las que se encuentran la concesión de honores y distinciones que expresamente recogen los arts. 189 y 190 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, una competencia local en base precisamente a la cual la extinta Diputación elaboró el Reglamento de Protocolo, Honores y Distinciones, aprobado por Orden Ministerial de 30 de marzo de 1971, hasta ahora vigente en La Rioja y del que trae causa el Proyecto de Ley que se nos ha remitido en cuanto que pretende derogarlo expresamente en su Disposición Derogatoria Única.

Tercero

Sobre el rango de Ley de la disposición general que se proyecta

Como hemos señalado en el Fundamentos de Hecho Octavo de este dictamen, aunque no existe en el expediente un acto formal que así lo determine, parece que, en una fecha que tampoco consta con claridad pero que, sin duda, corresponde a los últimos días de mayo de 2000, el expediente, inicialmente tramitado para la elaboración de una norma con rango reglamentario, se escinde en dos: uno tendente a elaborar un Proyecto de *Decreto sobre Precedencias*, y otro encaminado hacia un Proyecto de *Ley de Honores y Distinciones*, siendo el primer borrador de éste último el único que, desde ese momento, figura, como documento núm. 20, en el expediente que se nos ha remitido a efectos del presente dictamen, si bien, simultáneamente, se nos remitió, también para dictamen, el expediente correspondiente al Proyecto de Decreto a que acabamos de referirnos.

Así pues, el proyecto de disposición general que ahora nos ocupa es un verdadero Anteproyecto de Ley, lo que nos exige preguntarnos sobre si ese es el rango normativo que resulta más adecuado.

A) En primer lugar, la opción por una regulación con rango de Ley se toma sin que parezca existir ninguna reserva de ley, ni siquiera una simple congelación del rango por normación anterior de una Ley, en esta materia, ya que, a diferencia del "*ius puniendi*" que,

por afectar a los derechos fundamentales estereotipados en los de “libertad” y “propiedad”, está sujeto a la rigidez propia de una reserva de Ley (art. 53.1 CE) y, además, de Ley Orgánica (art. 81.1 CE), el “*ius honorandi*” - al menos la parte del mismo que el Anteproyecto trata de regular, es decir, los honores y distinciones- se traduce en actos favorables pues los honores que confiere no restringen sino que más bien amplían la esfera jurídica de los honorados por lo que, en suma, comportan un estatuto jurídico favorable que conlleva el “*favor iuris*”, no sólo en cuanto a una interpretación amplia de la normativa reguladora, que no es posible en Derecho Penal, sino también en cuanto a una flexibilización de los requisitos formales de la propia normativa honorífica.

En estas condiciones la única razón para optar por una norma con rango de Ley parece ser la sugerencia formulada por el grupo Parlamentario del Partido Riojano a que aludíamos en nuestro Fundamento de Hecho Séptimo en el sentido de manifestar su “*preferencia porque el texto propuesto adoptara rango de Ley*”, en base que “*no sería novedoso en el ámbito del Estado*” y en que “*conseguiría realzar aún más el objeto que se persigue regular; y, en este caso, no tanto el régimen de precedencias, como los honores y las distinciones que se establecen*”.

Desde luego, el Estado central reguló por Ley el uso de la bandera nacional (cfr. Ley 39/1981, de 28 de octubre) y son varias las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes reguladoras de sus signos distintivos de identidad regional (bandera, escudo, himno, capitalidad, día de festividad oficial, etc), entre ellas, La Rioja, que cuenta con su propia Ley 4/1985, de 31 de mayo, de Signos distintivos. Sin embargo el contenido normativo que presenta el Anteproyecto que se nos ha remitido (honores y distinciones consistentes en condecoraciones, diplomas y honras similares) suele ser tratado, tanto por el Estado central como por las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las Corporaciones Locales, mediante normas meramente reglamentarias, como lo era el precitado Reglamento de protocolo de la extinta Diputación que ahora se prevé derogar.

En todo caso, la regulación de toda esta materia es un campo ofrecido a la libertad de conformación del legislador debido a que, como hemos reiterado en otros dictámenes, no existe en nuestro Derecho una *reserva de reglamento* para la regulación de ciertas materias sino que, si existe competencia normativa para regularlas, siempre puede intervenir el Parlamento aprobando una Ley al respecto.

También hay que reconocer que la existencia de una Ley reguladora tiene la ventaja de que se evita la posterior aparición de los denominados “*reglamentos independientes*”, es decir, los que parecen desvinculados de una Ley que deban ejecutar o cuya vinculación a una Ley es tan genérica y lejana que difícilmente puede afirmarse que la desarrollan o ejecutan. Este tipo de reglamentos, por otra parte, ha sido muy frecuente en materia honorífica debido a que se trata regular el ejercicio de facultades *de gracia*, no *de justicia*, y, por tanto,

sumamente discrecionales.

El esfuerzo por enlazar la actividad reglamentaria en esta materia con una ley que le preste cobertura se aprecia en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto que nos ocupa cuando reconoce que el Decreto 21/1985, de 17 de mayo, por el que se regula la Medalla de La Rioja, se aprobó en desarrollo de la Ley 4/1985, de 17 de mayo, de Signos distintivos, por lo que, si bien ésta última Ley para nada alude a honores y distinciones diferentes de la bandera, escudo e himno oficiales que constituyen su objeto, parece como si se le quisiera reconocer el carácter oficioso de norma de cabecera del grupo normativo integrado por el Derecho honorífico.

Pero, esto dicho, es posible que hayan sido las razones de mero prestigio institucional a que se refería el Grupo Parlamentario del P.R. las que hayan movido a elaborar un Anteproyecto de Ley en materia de honores y distinciones. Ahora bien, en rigor, la diferencia de rango entre Ley y Reglamento que explica la jerarquía normativa existente entre ambas fuentes no es una cuestión de prestigio institucional sino de gradación de legitimidad democrática que es de primer grado en la Ley (en cuanto que sus poderes derivan por elección del pueblo soberano que ha votado libremente al Parlamento que la aprueba) y de segundo grado en el Gobierno (en cuanto que forma por designación y precisa la confianza parlamentaria).

B) En segundo lugar, el citado Anteproyecto no regula todos los aspectos del Derecho Honorífico, tales como el régimen nobiliario, protocolario, ceremonial, heráldico o vexilológico, muchos de los cuales son competencia exclusiva del Estado central (como ocurre con el Derecho nobiliario ex el citado art. 62 f) CE) o en los que existe alguna reserva de ley (como la establecida en el art. 3.2 EAR'99 para la modificación del escudo e himno oficiales de La Rioja) o, al menos, algún aspecto en que opera la congelación del rango legal por estar regulados actualmente con normas de rango de ley (como sucede con las leyes que establecen determinados tratamientos honoríficos para los altos cargos de ciertas instituciones y organismos).

Por el contrario, el Anteproyecto -y ello nos excusa de un análisis pormenorizado de la materia- se limita a los *honores y distinciones* (cfr. su art. 1) y, dentro de ellos, únicamente a los *que puede conceder la Comunidad Autónoma de La Rioja con carácter general* (cfr. su art. 2), es decir, que no contempla tampoco los premios y distinciones que las diversas Consejerías pueden conferir en el ejercicio de sus competencias específicas para el fomento de sectores sociales concretos (turismo, cultura, sanidad, educación, etc).

Esta última exclusión no luce expresamente en el Anteproyecto pero queda clara en

el expediente (cfr. su doc.núm 16 fechado el 5 de junio de 2000) cuando la Secretaría General que lo instruye rechaza la sugerencia formulada por su homónima de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes para que se introdujera en el texto la regulación del *Galardón de las Artes Riojanas*, en los siguientes términos: *“Entendemos que es más fácil para la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y deportes ... u otras que pudieran entregar algún tipo de distinción no prevista en la Ley o en el Decreto, aprobar un Decreto nuevo específico en lugar de tener que modificar constantemente el Decreto general”*.

Aunque se trata de un documento un tanto confuso debido a que está redactado en el momento en que se decide escindir la tramitación del expediente en uno de Anteproyecto de Ley y otro de Anteproyecto de Decreto, parece claro que el Anteproyecto de Ley que se nos remite abdica de la posibilidad de contemplar *“in complexu”* la acción honorífica de la Comunidad Autónoma y ello en base a una razón de mayor comodidad modificatoria de las normas sectoriales, pero tampoco insta una remisión habilitante a la potestad reglamentaria de los Consejeros, sino que parece sugerir el empleo de la potestad reglamentaria del Gobierno mediante Decretos específicos reguladores de cada distinción sectorial.

C) Por todo ello, podemos concluir que, si bien nada impide que el texto proyectado se tramite como Proyecto de Ley, lo usual en el marco del Derecho autonómico comparado es más bien la regulación con rango meramente reglamentario que, como confiesa el órgano instructor del expediente, permite una más ágil modificación y adecuación a la realidad social.

En este sentido, el Consejo Consultivo entiende que no existen razones de peso para escindir el primitivo expediente en uno de Anteproyecto de Ley y otro de Decreto, sino que resulta más razonable unificar toda la regulación de la acción honorífica de la Comunidad Autónoma en una misma norma reglamentaria.

Si se desea evitar la aprobación de un reglamento independiente, se podría modificar la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, añadiéndole, mediante un Proyecto de Ley una Disposición Adicional por la que se facultase al Gobierno para aprobar mediante Decreto la acción honorífica de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de honores, distinciones, protocolo y precedencias.

Obsérvese que señalamos la Ley 3/95 por ser la de tramitación ordinaria y contenido general más afín a la materia honorífica, ya que, si bien, por lo antes señalado, podría entenderse como más adecuado el introducir dicho precepto en la Ley 4/1985, de 31 de mayo, de Signos distintivos, ello podría tener la dificultad del *quórum* parlamentario especial requerido al efecto por el art. 3.2 EAR'99 que ha importado en nuestro Derecho autonómico

la técnica estatal de las *Leyes Orgánicas* y, si bien es cierto que el citado precepto estatutario reserva dicho *quórum* especial sólo a la normación del himno y escudo oficiales, no resulta conforme a la seguridad jurídica introducir en un mismo texto legal preceptos que requieran distintas mayorías para su aprobación parlamentaria.

Si, no obstante, se considera preferible la tramitación de una Ley en esta materia, convendría añadir a su texto una Disposición Adicional que diera cobertura al Decreto de precedencias y protocolo que se prepara y que contemplase la acción honorífica sectorial de las diversas Consejerías, bien reservando al Gobierno la regulación por Decretos específicos de las distintas distinciones sectoriales, bien facultando al efecto a los Consejeros para una regulación de las mismas por mera Orden.

Cuarto

Observaciones al texto del Anteproyecto

Ninguna ilegalidad se aprecia en el texto que se nos ha remitido, pero sí defectos de técnica legislativa, en su mayoría derivados de la escisión del expediente en uno de Anteproyecto de Decreto y otro de Anteproyecto de Ley, que conviene restañar antes de la decisión que proceda sobre la redacción final que se adopte:

- El **artículo 1.1** presenta una redacción confusa ya que, en su párrafo 1, no queda claro si los honores y distinciones son *del Gobierno*, como dice el precepto, o *de la Comunidad Autónoma*, como luego expresa, con más rigor, el art. 2.1.

- El **artículo 1.2.** parece facultar al Gobierno para crear cualesquiera honores, lo que podría entenderse en el erróneo sentido de que, al amparo de esta habilitación, el Gobierno podría vaciar de contenido lo dispuesto en el párrafo 1 del art. 1 y en el citado art. 2.1. Quizá el sentido del art. 1.2 sea habilitar al Gobierno para establecer y regular las que antes hemos denominado *distinciones sectoriales* de las Consejerías, pero esa finalidad puede conseguirse mejor mediante una Disposición Adicional redactado en la línea que hemos sugerido anteriormente.

- **El artículo 2.1** recoge honores y distinciones de diversa procedencia y con distinto grado de precisión:

Así la *Medalla de La Rioja*, es una distinción honorífica perteneciente al tipo genérico de las condecoraciones propias de las Comunidades Autónomas que tiene por antecedente su antes citado Decreto creacional núm. 21/1985, de 17 de mayo, pero no se comprende bien la razón de distinguir como condecoraciones distintas las de *oro* y *plata* cuando lo usual en Derecho honorífico es que, como el propio precepto reconoce (y luego el art. 7), esas expresiones revelen meras categorías distintas dentro de la misma condecoración.

En cuanto a los títulos de *Hijo Predilecto* y *Adoptivo de La Rioja* son propias de Administración Local (cfr. art. 190 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) y derivan del Reglamento de Protocolo, Honores y Distinciones de la extinta Diputación Provincial, aprobado por Orden Ministerial de 30 de marzo de 1971, sin embargo el precepto los integra en su número 3 como una misma distinción cuando, en rigor, son distinciones distintas.

- El **artículo 2.2** alude a las denominaciones honoríficas pero extiende su posibilidad a todas las *Administraciones Públicas de La Rioja*, lo que podría infringir la autonomía, no sólo la municipal y universitaria, sino de otras entidades corporativas o institucionales. Parece, pues, que el precepto debe ceñirse a los establecimientos, centros, servicios o instalaciones dependientes del Gobierno de La Rioja.

- El **artículo 7.3** se presta a dudas interpretativas ya que no queda claro si la limitación cuantitativa de medallas se refiere a un lapso de tiempo, usualmente anual, o absoluto, es decir, si lo que se pretende es que no se puedan conceder anualmente más de cinco o diez medallas, o si lo que se trata de establecer es que, en un momento dado, no pueda haber más de cinco o diez medallas concedidas, de suerte que, si ya se ha cubierto el cupo de las medallas que pueden concederse, haya que esperar al fallecimiento -ya que son vitalicias, cfr. art. 3- de uno de los condecorados para poder conceder la medalla.

Más bien parece que el texto se inclina por esta última opción a juzgar por lo dispuesto en el art. 8.2 para las concesiones póstumas, en el art. 11.2 para las distinciones de *Hijo Predilecto* y *Adoptivo* y en la Disposición Adicional Cuarta para las Medallas anteriores, pero debe tenerse en cuenta que ello altera la costumbre implantada hasta ahora; puede dificultar las concesiones anuales en el *Día de La Rioja* a que alude el art. 9 o bien canalizarlas preferentemente a la honra de fallecidos para evitar así exceder del cupo al amparo de la posibilidad que ofrece para ello el art. 8.2; limita la posibilidad de concesión lo que si, por un lado, prestigia extraordinariamente la distinción, por otro lado reduce la acción honorante de futuros Gobiernos; y, en cierto sentido, desnaturaliza las medallas al convertirlas, de una condecoración, más bien en una corporación de mérito, como ocurre con

las órdenes dinásticas restringidas o con los sillones de las Reales Academias. Nada hay de ilegal en todo ello, pero, desde la óptica de la conveniencia, parece aconsejable reflexionar sobre una regulación más flexible.

- El **artículo 15** instaura una distinción sectorial, el *Diploma de servicios distinguidos*, ya que no puede conferirse a toda la ciudadanía sino sólo a los funcionarios autonómicos, lo cual parece un tanto contradictorio con el carácter no sectorial de la Ley que parece desprenderse de su art. 1.2. Por otro lado, su regulación no distingue entre el mérito inherente a la mera constancia en el servicio por la duración temporal de éste y los méritos excepcionales de los funcionarios distintos a su simple permanencia en el servicio público, tampoco aclara si el diploma tendrá una mera plasmación documental o si podrá incorporarse a un soporte de tipo medalla.

- En el **artículo 18** la expresión concorde con lo establecido en el art. 2 es *Medalla de La Rioja*, no *“de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*

- En el **artículo 20** debe preverse la publicación en el B.O.R. de la concesión para general conocimiento ya que es de esencia que los honores sean tributados por la sociedad cuyos legítimos representantes los confieren.

- Las **Disposiciones Adicionales** habilitan al Consejero competente para para diversos efectos procedimentales, técnica esta no demasiado ortodoxa ya que supone operar *per saltum*, esto es, habilitando desde la Ley a la normación por Orden de Consejería y obviando la potestad reglamentaria del Gobierno. Se trata de un problema derivado del inicio del expediente como Anteproyecto de Decreto y su posterior conversión en Anteproyecto de Ley.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular mediante norma con rango de Ley los honores y distinciones objeto del Anteproyecto que se nos ha remitido para dictamen. No obstante, el Consejo Consultivo estima preferible refundir toda esta

materia junto con la de protocolo y precedencias en una única disposición de rango reglamentario.

A dicho efecto pueden ser útiles las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

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