

En Logroño, a 7 de marzo de 2019, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**30/19**

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la *Proposición de Ley de Reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, que aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Como advertencia preliminar, señalemos que, en este dictamen, emplearemos las siguientes siglas:

- APCAR Administración pública de la CAR.
- art/s artículo/s.
- ATC: Auto del Tribunal Constitucional.
- BOCG, *Congreso*: Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- BOR: Boletín Oficial de La Rioja.
- BOPR: Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja.
- CA Comunidad Autónoma.
- CCAA Comunidades Autónomas.
- Cap: Capítulo.

- CAR: Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Cc Código civil español vigente.
- CE: Constitución Española.
- CEE: Comunidad Económica Europea.
- cfr: Confróntese/confróntense: compárese/compárense; véase/véanse.
- CP= Código penal.
- CIDERAP**: Comisión Institucional, de Desarrollo estatutario y Régimen de la Administración pública, del Parlamento de La Rioja.
- CGPJ= Consejo General del Poder Judicial.
- CJR= Consejo de Justicia de La Rioja.
- CRCL= Consejo Riojano de Cooperación Local.
- D= Dictamen (en especial, del Consejo Consultivo de La Rioja).
- DA= Disposición/es Adicional/es.
- DCE= Derecho comunitario europeo/ Derecho de la CEE o de la UE.
- DD= Disposición/es Derogatoria/s
- DF= Disposición/es Final/es.
- DT= Disposición/es Transitoria/s.
- Dto 8/2002= Decreto 8/2002, de 24 de enero, del Gobierno de La Rioja, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.
- EA/EEAA= Estatuto/s de Autonomía.
- EAAnd= Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- EAAr= Estatuto de Autonomía de Aragón.
- EAAst= Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.
- EABal= Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.
- EACan= Estatuto de Autonomía de Canarias.
- EA CL= Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

- EACM= Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- EACat= Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- EAEx= Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- EAGal= Estatuto de Autonomía de Galicia.
- EAVal= Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- EAR**= Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- EAR'82**= Estatuto de Autonomía de La Rioja, texto originario aprobado por LO 3/1982, de 9 de junio.
- EAR'94**= Estatuto de Autonomía de La Rioja, tras la reforma operada por la LO 3/1994, de 24 de marzo.
- EAR'99**= Estatuto de Autonomía de La Rioja, tras la reforma operada por la LO 2/1999, de 7 de enero.
- EARM= Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.
- EBEP'15= RD Leg. 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público.
- FJ= Fundamento/s Jurídico/s o de Derecho.
- EM= Exposición de motivos.
- ex = a tenor de, o según se desprende de (un determinado precepto que se cita).
- FJ= Fundamento Jurídico o de Derecho.
- fols= Folios (del expediente).
- GP= Grupo/s Parlamentario/s.
- LBRL'85= Ley (estatal) 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.
- LCP'74= Ley (estatal) 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.
- LEF'54= Ley (estatal) de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación forzosa.
- LCI'04= RD-Leg 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TR la Ley del Catastro inmobiliario.
- LCSP'17= Ley (estatal) 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público.
- LDCU'07= RD Leg.1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el TR de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

- LDPJ'88= Ley (estatal) 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta judicial.
- LHL'04= RD-Leg 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TR de la Ley de Haciendas Locales.
- LHR'13= Ley (de la CAR) 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja.
- LO= Ley Orgánica.
- LOEP'12= LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- LOFCA= LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA.
- Ley 3/1990= Ley (de la CAR) 3/1990, de 20 de junio, de Función pública de la APCAR
- Ley 3/2001= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 1/2003= Ley (de la CAR) 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja.
- Ley 3/2003 = Ley (de la CAR) 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la CAR.
- Ley 8/2003= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- Ley 4/2005= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR.
- Ley 19/2013= Ley (estatal) 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 3/2014=: Ley (de la CAR) 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja.
- Ley 6/2015= Ley (estatal) 6/2016, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra-autonómico.
- LJCA'98= Ley (estatal) 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa.
- LO= Ley Orgánica.
- LOSC'15= LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana.
- LOPJ'85 = LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- LOREG'85 = Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral general.
- LPA'58= Ley (estatal) de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.

-LPAC'92= Ley (estatal) 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de la Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por Ley (estatal) 4/1999, de 13 de enero.

-LPAC'15 = Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

-LPCAR'05= Ley (de la CAR) 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la CAR.

-LRC'11=Ley (estatal) 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

-LSP'15 = Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público

-p.e = por ejemplo.

-**PREAR**= Proposición de Ley de Reforma de la LO 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, que está tramitando, desde 2017, el Parlamento de La Rioja, como procedimiento 9L/PPLD-0016; teniendo en cuenta que, en este dictamen, se emplea esta sigla para citar tanto los Catorce apartados de su Artículo único, como los preceptos que tales apartados proponen para el nuevo texto del EAR; y, en ambos casos, siguiendo la redacción que, a tales apartados y preceptos, ha dado el Dictamen de 8 de febrero de 2019, aprobado por la CIDERAP y publicado en el BOPR núm. 251, Serie A, de 12-02-2019.

-RCD= Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

-RD= Real/es Decreto/s.

-RDLeg= Real Decreto Legislativo.

-Res= Resolución.

-RPR'01= Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001.

-Sec= Sección/es.

-S= Sentencia.

-*sic*= así, literalmente.

-SS= Sentencias

-ss= siguientes.

-STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

-STJUE= Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

-TC= Tribunal Constitucional.

-Tit= Título.

-TJUE= Tribunal de Justicia de la UE.

-TR= Texto refundido.

-TS= Tribunal Supremo.

-TSJ = Tribunal Superior de Justicia.

-UE= Unión Europea

## Segundo

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja ha remitido a este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

-Resolución, de la Presidencia del Parlamento de La Rioja, de 19 de junio de 2017, por la que se dispone la publicación de la **PREAR, presentada** por los GP *Socialista y Ciudadanos*, previa su admisión a trámite por la Mesa, en su sesión de 16 de junio de 2017 (BOPR núm. 135, Serie A, de 21 de junio de 2017) y que da lugar a la tramitación del procedimiento 9L/PPLD-0016,

-Acuerdo, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 14 de julio de 2017, por el que se ordena la publicación del **criterio favorable del Gobierno** de La Rioja (adoptado mediante Acuerdo de 30 de junio de 2017, debidamente certificado) en cuanto a la toma en consideración de la PREAR (BOPR núm. 139, Serie A, de 18 de julio de 2017)

-Acuerdo, del Pleno del Parlamento de La Rioja, de 27 de septiembre de 2018, por el que se dispone la **toma en consideración** de la PREAR (BOPR núm. 220, Serie A, de 1 de octubre de 2018).

-Acuerdo, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 5 de octubre de 2018, por el que: i) se dispone, a solicitud del GP *Popular*, la tramitación de la PREAR por el **procedimiento de urgencia** previsto por el art. 79 RPR '01; ii) se remite la PREAR a la CIDERAP; y iii) se abre un plazo de tres días para que los GP puedan solicitar la **comparecencia de expertos**. (BOPR núm. 224, Serie A, de 9 de octubre de 2018).

-Acuerdo, de 22 de octubre de 2018, de la CIDERAP, por el que se rechazan las comparecencias solicitadas por el GP *Socialista*, se autorizan las propuestas por el GP *Ciudadanos*, y se abre el periodo de presentación de enmiendas (BOPR núm. 231, Serie A, de 23 de octubre de 2018).

-Publicación en el BOPR de las **enmiendas parciales** presentadas a la PREAR por los GP *Popular, Socialista, Ciudadanos y Podemos La Rioja*; y calificadas, por la Mesa de la CIDERAP, en su sesión de 5 de noviembre de 2018 (BOPR núm. 235, Serie A, de 7 de noviembre de 2018).

-Acuerdos, de la CIDERAP, adoptados en sus sesiones de 12 y 13 de noviembre de 2018, por los que se designa a los miembros de la Ponencia que informará la PREAR (BOPR núm.238, Serie A, de 13 de noviembre de 2018, en el que también se publica que el experto Sr. C.R. compareció el 7-11-2018 ante la CIDERAP).

-Resolución de 7 de febrero de 2019, de la Presidencia del Parlamento de La Rioja, por la que se dispone la publicación del **Informe de la Ponencia** (BOPR núm. 249, Serie A, del mismo día).

-Acuerdos, de 8 de febrero de 2019, de la CIDERAP, por los que se aprueba el **Dictamen de la Comisión** expresada y se designa al Diputado que lo presentará ante el Pleno; ambos publicados, por Resolución, de 11 de febrero de 2019, de la Presidencia del Parlamento de La Rioja, en el BOPR núm. 251, Serie A, de 12 de febrero de 2019.

-Escrito, de 6 de febrero de 2019, dirigido a la Mesa del Parlamento de La Rioja, por los GP *Popular, Socialista, Podemos La Rioja* y *Ciudadanos*, por el que todos los GP de la Cámara solicitan, en virtud del art. 102 RPR'01, que sea recabado el **Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja** sobre la PREAR, y en el que hacen "*constar expresamente la urgencia del dictamen*"

-Publicación de las **enmiendas para defensa en el Pleno** presentadas por los GP (BOPR núm. 254, Serie A, de 13 de febrero de 2019).

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado el 14 de febrero de 2019, registrado de entrada el 15 de febrero de 2019, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, la documentación relativa al asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 18 de febrero de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Mediante escrito de 22 de febrero de 2019, registrado de entrada el 25 de febrero de 2019, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunicó, a este Consejo, la urgencia del dictamen solicitado.

### **Cuarto**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Preliminar

1. Este dictamen versa sobre la Proposición de Ley de Reforma de la LO 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, que está tramitando, desde 2017, el Parlamento de La Rioja, como procedimiento 9L/PPLD-0016, según el texto dado a la misma por la CIDERAP en su Dictamen de 8 de febrero de 2019, publicado en el BOPR núm. 251, Serie A, de 12-02-2019.

La referida Proposición de Ley de reforma del EAR sobre la que se nos consulta consta de: i) una Exposición de Motivos (EM); y ii) un Artículo único, con 14 apartados, numerados en forma alfabética (Uno, Dos, Tres, etc), cada uno de los cuales da nueva redacción a Títulos completos del EAR'99 (numerados en letras capitales romanas, I, II, III, etc), los cuales contienen, a su vez, la nueva redacción de sus correspondientes artículos, numerados en forma arábica (1, 2, 3, etc), al igual que, en su caso, los apartados de cada uno de tales artículos.

Así, la Proposición de Ley de reforma del EAR, Artículo único, en sus apartados Uno a Seis, modifica los Títulos Preliminar y I a V, del EAR'99, mientras que, en sus apartados Siete a Diez, incorpora nuevos Títulos (concretamente del VI al IX); y, en sus apartados Once a Catorce, suprimen o adicionan DA, DT, DD o DF.

Esta Proposición de Ley de reforma del EAR, en el caso de aprobarse finalmente por el Congreso de los Diputados con su actual redacción, daría lugar a un texto estatutario nuevo, compuesto por una EM, setenta y tres arts, dos DA, una DT, una DD y una DF.

2. Esta técnica normativa puede parecer, y, de hecho, resulta, compleja, pero no merece un juicio desfavorable de este Consejo, ya que evita, escrupulosa y acertadamente, que la Proposición de Ley de reforma del EAR tenga un contenido normativo distinto al del propio EAR, evitando así las dudas que, sobre la naturaleza normativa de algunas disposiciones, se han planteado en otras CCAA, al tener que distinguir: i) en el Parlamento autonómico proponente, las normas de la Proposición de ley de reforma estatutaria y las normas estatutarias reformadas; y ii) en las Cortes Generales, las normas de la Ley orgánica aprobatoria o modificadora del Estatuto de Autonomía; y las normas del Estatuto de Autonomía aprobado o reformado.

3. Por lo demás, como hemos advertido al comienzo, en este dictamen, para facilitar su lectura: i) denominaremos, con la sigla PREAR, a la referida Proposición de Ley de reforma del EAR (en la redacción expresada dada a la misma por la CIDERAP en su Dictamen de 08-02-2019, publicado en el BOPR núm. 251, Serie A, de 12-02-2019), tanto para citar alguno de los Catorce apartados de su Artículo único, como para aludir a alguno

de los preceptos que los mismos proponen para el nuevo texto del EAR; y ii) estructuraremos este dictamen en los siguientes Fundamentos Jurídicos (FJ):

**A)** Los tres primeros FJ de este dictamen se dedican a cuestiones generales, con el siguiente detalle:

**-FJ Primero:** Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

**-FJ Segundo:** Consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de los EEAA y su posición en el sistema de fuentes.

**B)** Los restantes FJ de este dictamen se ajustan a la sistemática de la propia PREAR en cuanto a los apartados del Artículo único de la misma y a los Títulos del EAR'99 afectados por cada uno de tales apartados, con el siguiente detalle:

**-FJ Tercero:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Uno de la PREAR, por el que se da nueva redacción al Título Preliminar del EAR.

**-FJ. Cuarto:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Dos de la PREAR, por el que se modifica el Título I del EAR.

**-FJ. Quinto:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Tres de la PREAR, por el que se da nueva redacción al Título II del EAR.

**-FJ. Sexto:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Cuatro de la PREAR, por el que se modifica el Título III del EAR.

**-FJ. Séptimo:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Cinco de la PREAR, por el que se modifica el Título IV del EAR.

**-FJ. Octavo:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Seis de la PREAR, por el que se modifica el Título V del EAR.

**-FJ. Noveno:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Siete de la PREAR, por el que se crea un nuevo Título VI.

**-FJ. Décimo:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Ocho de la PREAR, por el que se crea un nuevo Título VII.

**-FJ. Undécimo:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Nueve de la PREAR, por el que se añade un nuevo Título VIII al EAR.

**-FJ. Duodécimo:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Diez de la PREAR, por el que se añade un nuevo Título IX al EAR.

**-FJ. Décimo tercero:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Once de la PREAR, por el que se suprimen dos DA del EAR'99 y se reenumeran las restantes.

**-FJ. Décimo cuarto:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Doce de la PREAR, por el que se suprimen las diez DT del EAR '99 y se incorpora una nueva.

**-FJ. Décimo sexto:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Trece de la PREAR, por el que se incorpora al EAR '99 una DD Única.

**-FJ. Décimo séptimo:** Observaciones sobre el artículo único, apartado Catorce de la PREAR, por el que se incorpora una DF Única al EAR.

## **Primero**

### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

1. El presente dictamen se emite al amparo de los arts. 10.3 y 12.a), de la Ley 3/2001, en relación con los arts. 6 y 13.A), del Dto. 8/2002; y con los arts. 102, *in fine*, y 113 del RPR '01.

2. El Cap. II del Tít.VI del RPR '01 regula el “*Procedimiento legislativo común*”, y la tramitación, por el Parlamento de La Rioja, de una Propuesta de reforma del EAR, se configura, por el art. 113 RPR '01, como una de las especialidades de dicho procedimiento legislativo común (Cap. III, Sec. 2<sup>a</sup>, RPR '01).

3. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen –que conforme a los preceptos citados no tiene carácter preceptivo ni vinculante- señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001, que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la CE, el EAR y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

4. Este Consejo, además de reiterar que el presente dictamen no tiene carácter vinculante, de constatar que su solicitud por el Parlamento de La Rioja no resultaba preceptiva y de señalar la excepcional, y no recomendable, premura con la que se ha solicitado nuestro parecer sobre un texto normativo de tan alta trascendencia; desea enfatizar que las apreciaciones y argumentos que se contienen en él se exponen desde el más escrupuloso respeto a la autonomía del Parlamento de La Rioja (órgano institucional de la CAR, que representa al pueblo de La Rioja y que, mediante la aprobación de su Reglamento, regula su composición, régimen y funcionamiento (*cfr* arts. 15.1, 16 y 18 EAR '99).

5. Por ello mismo, este dictamen debe necesariamente entenderse sin perjuicio de los criterios que, sobre la cuestión suscitada, adopten, en el ejercicio sus competencias respectivas: **i)** los propios órganos del Parlamento de La Rioja, a cuyo Pleno corresponde decidir sobre la aprobación de la PREAR (arts. 58.2 EAR '99 y 113 RPR '01); y **ii)** los órganos de las Cortes Generales, a los que, si el Parlamento de La Rioja aprueba la

PREAR, corresponderá su ulterior tramitación y aprobación, según los arts. 147.3 CE, 58.2 EAR '99 y 130 y ss y 145 RCD.

A este último respecto, hemos de señalar que el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los EEAA ha sido desarrollado: i) por la Resolución, de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993 (BOCG, *Congreso*, Serie E, núm. 23, de 22 de marzo), recientemente modificada por Res. de 25 de septiembre de 2018 (BOCG, *Congreso*, Serie D, núm. 421, de 28 de septiembre); y ii) por la Resolución, de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993, por la que se aprueba la Norma supletoria del Reglamento del Senado al respecto (BOCG, *Senado*, Serie I, núm. 23, de 5 de octubre).

## Segundo

### **Consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y su posición en el sistema de fuentes.**

1. Como resulta de los Antecedentes expuestos, el Parlamento de La Rioja remite a este Consejo Consultivo el texto del Dictamen de la CIDERAP, relativo a la PREAR, esto es, a una Proposición de Ley de reforma de la LO 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprobó el texto originario del EAR (EAR '82), luego reformado por la LO 3/1994, de 24 de marzo (EAR '94) y por la LO 2/1999, de 7 de enero, dando lugar al vigente EAR '99.

En definitiva, el Parlamento autonómico se halla tramitando, como Proposición de Ley, lo que, de aprobarse por su Pleno, constituiría la "*propuesta de reforma*" con la que nuestra Asamblea Legislativa expresaría, conforme al art. 58.2 EAR '99, la voluntad de dar inicio, en las Cortes Generales, a un procedimiento legislativo encaminado a la reforma del vigente EAR '99 (arts. 147.3 CE y 58.2 EAR '99). Por tanto, se somete al examen de este Consejo Consultivo un proyecto normativo que, en el caso de aprobarse por LO, constituiría el nuevo EAR.

Así, para realizar un adecuado análisis del contenido de ese proyecto, resulta necesario precisar, previamente, cuál es la **naturaleza de los EEAA y su posición en el sistema de fuentes** del Derecho establecido por la CE.

2. Debemos comenzar recordando que, conforme al art. 2 CE, "*la CE se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*".

Al aprobar la vigente CE de 1978, el pueblo español, titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE), determinó reconocer y garantizar a las “*nacionalidades y regiones*” que integran la Nación, su **derecho a la autonomía**, que es, en palabras de la STC 100/1981, el derecho a “*acceder a su autogobierno y constituirse en CCAA*”.

Pues bien, el ejercicio de ese derecho a la autonomía, se ha materializado ya, a través de las diferentes vías previstas la CE, mediante la aprobación de los diferentes EEAA; aprobación que constituyó, para cada CA, la consumación del ejercicio de ese derecho reconocido por el art. 2 CE.

Por ello, conforme al art. 147.1 CE, los EEAA, “*dentro de los términos de la presente CE*” son la “*norma institucional básica*” de las CCAA, norma que “*el Estado... reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*”

Lo expuesto hasta ahora permite adelantar ya tres de las **notas definitorias de la posición institucional y ordinamental de los EEAA** en el Estado social y democrático de Derecho del que se ha dotado la Nación española (art. 1.1 CE); notas que, sintéticamente, pueden expresarse así: **i)** Los EEAA son normas del Estado, subordinadas a la CE; **ii)** su aprobación por las Cortes Generales (por LO, *ex* art. 81.1 CE) consuma del ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, mediante su constitución en CCAA; **iii)** por ello mismo, los EEAA son las normas institucionales básicas de esas nuevas entidades públicas territoriales, las CCAA, y las normas de cabecera de sus respectivos sub-ordenamientos jurídicos, siempre sujetos a la CE.

A esas tres notas, pueden añadirse, como corolario lógico, otras dos: **iv)** la singularidad de su contenido material, que viene determinado por el art. 147.2 CE; y **v)** la necesidad de una *doble voluntad* (autonómica y estatal) tanto para su aprobación, como para su reforma, de donde resulta que los EEAA poseen una rigidez normativa mayor que las demás LO.

**3.** Para apreciar, en su debida medida, la relevancia constitucional de los EEAA, debemos recordar, con el TC y siguiendo el hilo discursivo de la STC 247/2007, que:

*“la CE prefigura... una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las CCAA, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” (STC 32/1981, FJ 3)... De este modo, nuestra reflexión sobre el marco político que la CE, como norma suprema del ordenamiento (art. 9.1 CE), regula, ha de partir de que resulta indudable, a la vista del art. 2 CE, que la misma ha instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las CCAA, dotadas de autonomía política que son expresión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles” (STC 119/1992, FJ 1)”.*

En este contexto debe situarse la **función normativa e institucional que desempeñan los EEAA** dentro de la configuración del Estado territorialmente descentralizado diseñado por la CE, pues, según la STC 247/2007:

*“En esta configuración del Estado autonómico, los EEAA constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra CE recoge. Así, el art. 147.1 CE declara que, “dentro de los términos de la presente CE, los EEAA serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”. El carácter que los EEAA tienen como “norma institucional básica” de las CCAA atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia CE les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo. Este principio, ínsito en la CE y que opera dentro del marco jurídico regulado en la misma, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación, al elaborar y aprobar el Estatuto, incluso, la creación de la CA. Los EEAA son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente CA (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE)”.*

**4.** A partir de ahí, el TC ha trazado los **elementos que caracterizan la naturaleza de los EEAA y delimitan su posición dentro del sistema de fuentes**. Siguiendo la sistematización que contiene la STC 247/2007, esos elementos pueden describirse así:

**A) El carácter paccionado del procedimiento de su elaboración y reforma y especial rigidez normativa de los EEAA derivada del mismo.**

Conforme a la STC 247/2007, la primera característica de los EEAA es *“la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración, rasgo que es más nítido en las sucesivas reformas de un Estatuto que en su aprobación inicial”* pues *“la reforma de los EEAA ya vigentes se realiza mediante un procedimiento complejo, que exige la intervención sucesiva de la Asamblea Legislativa autonómica y de las Cortes Generales, aprobando éstas el EA mediante LO (art. 81.1 CE), con sometimiento a referéndum, en su caso”.*

A partir de ahí, del *“carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma”* se deriva, como consecuencia, *“la rigidez de que los EEAA están dotados; rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico”.*

**B) La subordinación de los EEAA a la CE.**

Como señaló la STC 4/1981, los EEAA *“no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la CE, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la CE misma.”* En estos mismos términos, la

STC 247/2017 recuerda que “*la aprobación de los EEAA por las Cortes Generales, que representan la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE) determina que aquéllos sean (...) normas del Estado, subordinadas como las restantes normas del ordenamiento jurídico a la CE, norma suprema de nuestro Estado autonómico (art. 9.1 CE)*”.

De esa subordinación de los EEAA a la CE se deriva, entre otras consecuencias, que “*el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un EA es la propia CE; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la CE*”(STC 99/1986).

A esta consideración se añade que “*la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la CE misma —incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas LO—, pues, dado que sólo la CE establece la función y contenido de los EEAA, sólo a ella se infra-ordenan; lo que se acentúa como consecuencia del peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los EEAA, que los dota de una singular rigidez respecto de las demás LO*”; aspecto este sobre el que volveremos al analizar la relación entre los EEAA y las restantes LO.

**C) La posición singular de los EEAA, pues forman parte del ordenamiento jurídico del Estado y, al mismo tiempo, constituyen la norma de cabecera del sub-ordenamiento jurídico autonómico.**

Como señala la STC 247/2007, “*el señalado procedimiento de elaboración y reforma de los EEAA los sitúa en una posición singular en el sistema de fuentes. Así se manifiesta en las relaciones que los EEAA mantienen, en el seno del ordenamiento del Estado, supra-ordenado por la CE y del que los EEAA forman parte, tanto con el resto del ordenamiento del Estado en sentido estricto, como con el propio ordenamiento autonómico del que aquéllos son la norma de cabecera*”.

**D) Los EEAA forman parte del bloque de la constitucionalidad.**

La STC 247/2007 razona que, “*los EEAA, en su concreta posición, subordinada a la CE, la complementan, lo que incluso se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC), de manera que forman parte de lo que hemos llamado bloque de la constitucionalidad*”.

**E) Los criterios de relación entre los EEAA y las restantes Leyes del Estado; en particular, su relación con las restantes LO.**

La relación de los EEAA con las restantes Leyes del Estado (orgánicas y ordinarias) no se rige por criterios de jerarquía, sino de materia o competencia. En efecto, esa relación

*“viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la CE, pueden intervenir.”(STC 247/2007).*

Siendo cierto esto, también lo es que la *“muy especial rigidez”* de los EEAA les otorga *“una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas”*. Es decir, no pueden ser modificados por una Ley ordinaria, y tampoco por una LO (salvo, claro está, la que apruebe la propia reforma estatutaria *ex art. 147.3 CE*).

Ahora bien, esa *“singular resistencia”* a las demás LO no es incompatible con que la relación entre los EEAA y las restantes LO se guíe por criterios de competencia. Y tampoco entraña que los EEAA puedan, ilimitadamente, regular cualesquiera materias. Al contrario, la CE reserva ámbitos materiales específicos a otras LO (en ocasiones, incluso, a LO *concretas*), lo que necesariamente delimita el contenido posible de la regulación estatutaria, pues, como señala la STC 154/2005, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras:

*“Respecto de las otras LO, la relación de los EEAA se regula, como ya se ha adelantado, por la propia CE, según criterios de competencia material, de modo que el parámetro de relación entre unas y otras es, exclusivamente, la Norma constitucional. En este sentido, los EEAA no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la CE cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes LO (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada LO, determinan el ámbito que la CE les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria ... las relaciones entre los EEAA y las LO previstas en la CE están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la CE a favor de determinadas LO, suponga que cada una de dichas LO pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de este TC la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria”*.

Así sucede, por ejemplo, con una LO como la del Poder Judicial (LOPJ, arts. 122 y 152.1.2º CE) o la de Financiación de las CCAA (LOFCA, art. 157.3 CE), a las que la propia CE, en los preceptos citados, reserva la normación de materias concretas, y habilita para que, con esa regulación, deslinden o delimiten el campo posible de las competencias que los EEAA, a su vez, pueden atribuir a las CCAA. En atención a estas reservas materiales conferidas por la CE a LO *concretas*, el TC ha afirmado que *“la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la CE misma —incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas LO”* (STC 247/2007).

## **F) La posición de los EEAA en los correspondientes sub-ordenamientos jurídicos autonómicos.**

Sencillamente, en relación con cada sub-ordenamiento autonómico, el EA es “*su norma de cabecera, esto es, su norma superior, lo que supone que las demás le estén subordinadas*” (STC 247/2007).

Al respecto, la STC 247/2007 añade que “*los EEAA también podrán establecer, con diverso grado de concreción normativa, aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues no puede olvidarse que el EA, aprobado como LO, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado*”.

**5.** En cuanto al **contenido normativo de los EEAA**, éste viene determinado, en sus aspectos mínimos o necesarios, por el art. 147.2 CE y por las remisiones que a los EEAA haga la propia CE. En particular, el art. 147.2 CE establece un contenido mínimo (territorio, organización institucional y competencias) sin cuya regulación, sencillamente, no sería viable el ejercicio de la autonomía política que la CE reconoce a las CCAA. En efecto, como recuerda la STC 31/2010:

*“La CE no determina expresamente cuál es el contenido posible de un EA. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el **mínimum** referido en su art. 147.2 (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina estatutaria del régimen de designación de los Senadores autonómicos (art. 69.5 CE). Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia CE permite expresamente que los EEAA cuenten además con un contenido adicional. Así, el art. 3.2 CE prevé que sean los EEAA las normas que dispongan la eventual cooficialidad de otras lenguas españolas; y el art. 4.2 CE los habilita para reconocer banderas y enseñas propias”.*

En esta misma línea, la STC 247/2007 razonó que:

*“El contenido constitucionalmente lícito de los EEAA incluye tanto **el que la CE prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la CE realiza a los EEAA)**, como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la CE, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la CE encomienda a los EEAA, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada CA”.*

6. En lo referente al **procedimiento de reforma de los EEAA y, en concreto, del EAR'99**, como hemos adelantado, los EEAA presentan, respecto a las demás Leyes del Estado (también respecto a las LO), especialidades, si se quiere, *genéticas* u *originarias* para su aprobación, y *permanentes* para su reforma.

A) A este respecto es de recordar que la reforma estatutaria se configura como un procedimiento complejo, en el que han de manifestarse dos voluntades: la autonómica y la estatal, ambas exteriorizadas mediante decisiones de sus respectivas Cámaras legislativas que confieren a los EEAA una naturaleza pacticia. Esta peculiar característica de los EEAA como normas paccionadas las dota de una especial rigidez, por la que no pueden ser modificadas sino precisamente a través del procedimiento específicamente previsto para su reforma y que es distinto al exigido para modificar las Leyes, sean ordinarias u orgánicas, incluidas las que aprueben otros EEAA distintos de aquel de cuya reforma se trate.

Esta especialidad procedimental determina, además, una *reserva estatutaria específica*, de suerte que cada EA sólo puede ser modificado precisamente por la LO que apruebe la reforma del concreto EA de que se trate. Esta *reserva estatutaria específica* afecta a todo el contenido material que la CE asigna a los EEAA y, por congelación del rango, a todo el contenido normativo recogido en el texto del EA de que se trate.

B) En concreto, y puesto que lo que ahora pretende acometer el Parlamento de la Rioja es la reforma de nuestro vigente EAR'99, es preciso manifestar la forma en que la CE y el propio EAR'99 regulan su reforma:

-El art. 147.3 CE dispone que *“la reforma de los EEAA se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes por LO”*.

-El art. 58 EAR'99, tras enumerar los sujetos a los que se reconoce la *iniciativa* de la reforma (art. 58.1 EAR'99) establece que la *“propuesta de reforma”* deberá ser aprobada por el Pleno del Parlamento, por mayoría de dos tercios.

-Una vez aprobada la *“propuesta de reforma”*, se remitirá a las Cortes Generales donde el Congreso de los Diputados, una vez admitida a trámite la propuesta, la tramitará como *“proyecto de LO”* (art. 130.1 RCD) por el procedimiento establecido por los arts. 130 y ss RCD; debiendo señalar que la regulación del procedimiento en el Congreso de los Diputados ha sido desarrollada por las Resoluciones de las Presidencias del Congreso y Senado antes referidas (al final del FJ1 de este dictamen).

-Finalmente, la reforma del EAR deberá ser aprobada por LO (art. 147.3 CE, 145 RCD y 58.2 EAR'99), esto es, por mayoría absoluta del Congreso en votación final sobre el conjunto del proyecto (*ex art. 81.2 CE*).

### **Tercero**

#### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Uno, de la PREAR, por el que se da nueva redacción al Título Preliminar del EAR'99.**

##### **1. Sobre la previa Exposición de motivos (EM).**

La PREAR contiene, antes de su artículo único, una EM respecto de la que estimamos que debe aclararse si pretende ser una EM de la PREAR o del EAR que la misma propone; aunque más bien parece que lo es de la PREAR y no del EAR, ya que: i) en los textos del EAR'82, EAR'94 ni EAR'99, no figuraba ninguna EM; y ii) la PREAR que nos ocupa no contiene ningún precepto por el que expresamente se establezca la introducción en el EAR de una EM.

Esto dicho, no realizaremos observaciones sobre esta EM, más allá de recordar que, si se pretende que sea una EM del EAR, debe recordarse que las EM carecen de valor normativo, pero tienen: i) valor simbólico, respecto a la identidad de la CA de que se trate, en este caso, la CAR; y ii) virtualidad interpretativa, respecto al texto estatutario articulado; por lo que, en suma, deben ser cuidadas las declaraciones que en la misma se efectúen y confrontadas con la redacción definitiva que se adopte para los preceptos estatutarios a los que aluda.

##### **2. Sobre el Título Preliminar del proyectado EAR, en general.**

El art. único, apartado Uno, de la PREAR da nueva redacción al Tít. Preliminar del EAR'99, el cual pasaría a contener los arts. 1 a 9 del nuevo EAR.

En lo sustancial, el futuro Tít. Preliminar del EAR reproduciría, con escasas variaciones, el contenido del Tít. Preliminar del vigente EAR'99, cuyos preceptos se mantienen, en buena medida, inalterados, con la excepción del art. 5, que viene a incorporarse al nuevo Título VII (*Organización territorial*). Por otro lado, en la redacción proyectada, el Tít. Preliminar añadiría al EAR los arts. 8 (*"Promoción de los valores democráticos y ciudadanos"*) y 9 (*"Valores esenciales del acervo histórico y cultural riojano"*).

El nuevo Tít. Preliminar del EAR proyectado merece un juicio general favorable, sin perjuicio de las observaciones que siguen, en las que, como antes anunciamos, nos referiremos a los preceptos del proyectado EAR como artículos de la PREAR.

### **3. Sobre el art. 1.4 PREAR, Autogobierno de La Rioja.**

A tenor del art. 1.4 PREAR, la CAR *“asume los principios de la UE y velará, en su ámbito territorial, por el cumplimiento de sus objetivos y del ordenamiento jurídico comunitario”*.

El precepto resulta, en cierta medida, superfluo; pues, como es obvio, si el Reino de España es un Estado miembro de la UE (y lo es en virtud del Tratado de adhesión de España a la CEE, de 12 de junio de 1985), la CAR, que forma parte de la organización política del Estado, no puede sino asumir, al igual que toda la organización estatal, los principios de la UE y todo el DCE.

En cualquier caso, la expresión *“velará, en su ámbito territorial, por el cumplimiento de sus objetivos y del ordenamiento jurídico comunitario”* merece una reflexión adicional.

Tanto el TC como el TJUE han tenido ocasión de abordar la problemática que suscita la atribución de las competencias para cumplir y ejecutar el DCE en los Estados compuestos o políticamente descentralizados, como es el español.

Al respecto, el TC ha aclarado en numerosas SS (cfr, por todas, la STC 79/1992, FJ1, con cita de otras, como las SSTC 252/88 o 236/91) que *“la ejecución del DCE corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del DCE”*. Por ello, *“la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, criterios que ... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias”*.

Con tales pronunciamientos, el TC se ha alineado con la jurisprudencia del TJUE, que, desde su S. de 15 de diciembre de 1971 (asuntos 51-54/71), aclaró que el cumplimiento y ejecución de las disposiciones del DCE deberá hacerse, en el interior de cada Estado miembro, por las instancias (estatales o subestatales) que, en cada ámbito sectorial, resulten competentes, en función de las normas internas de distribución competencial, al señalar que:

*“Cuando las disposiciones del Tratado o de los Reglamentos reconocen facultades a los Estados miembros o les imponen obligaciones en el marco de la aplicación del DCE, la forma en que los Estados pueden atribuir el ejercicio de tales facultades y el cumplimiento de dichas obligaciones a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado”*.

El TJUE ha reiterado este criterio, p.e, en su S. de 14 de enero de 1988 (asuntos 227 a 230/85), según la cual “*todo Estado miembro es libre para distribuir, como considere oportuno, las competencias internas y de ejecutar una directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales*”); o en su S. de 22 de enero de 2004 (asunto. C-271/01), para la que la ejecución del DCE es “*fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, quienes deben ejercerla al nivel territorial adecuado en función de la especificidad de cada Estado miembro*”.

En definitiva, velar por “*el cumplimiento*” de los “*objetivos*” de la UE “*y del DCE*”, no es algo que la CAR pueda o deba hacer indiscriminadamente “*en su ámbito territorial*”, sino, más limitadamente, en su *ámbito material de competencias*. Esto es, en el ejercicio de las competencias y funciones que asuma en virtud del EAR, o de cualesquiera otros títulos por los que se le atribuya su titularidad o ejercicio. Ello es así porque, como es obvio, en el ámbito territorial de CAR inciden las más variadas competencias sectoriales asignadas, además de a la CAR, al Estado o a las Entidades locales.

#### **4. Sobre el art. 5 PREAR, Condición política de riojanos.**

El art. 5 PREAR reproduce, casi literalmente, el contenido del art. 6 EAR’99, por lo que nos limitaremos a ciertas observaciones de técnica normativa:

**A)** En el **título** del precepto, se sugiere sustituir “*riojanos*” por “*riojano*”, que, en singular, es adjetivo inclusivo.

**B)** En el **párrafo 1**, se sugiere: i) eliminar el adjetivo “*política*”, pues, aunque es tradicional en versiones anteriores del EAR y de otros EEAA, en rigor es “*jurídica*”, aunque no sea jurídico-privada como la vecindad civil; ii) eliminar la expresión “*riojanos y riojanas*”, ya que, en castellano, el primero es inclusivo de ambos géneros; iii) sustituir la expresión “*vecindad administrativa*”, ya que, aunque es tradicional en versiones anteriores del EAR y de otros EEAA, no resulta tan precisa, a la vista de la legislación estatal vigente, como la de “*estén empadronados*”.

**C)** En el **párrafo 2**, se sugiere: i) sustituir la expresión “*vecindad administrativa*”, ya que, aunque es tradicional en versiones anteriores del EAR y de otros EEAA, no resulta tan precisa, a la vista de la legislación estatal vigente, como la de “*estén empadronados*”; y ii) adoptar una redacción que evite la expresión “*gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto*”, por las razones que exponemos seguidamente al comentar el art. 6 PREAR.

## 5. Sobre el art. 6 PREAR, *Comunidades riojanas en el exterior*.

A) El art. 6 PREAR reproduce, con apenas modificaciones, el art. 6.3 EAR'99 y su tenor es prácticamente idéntico, por ejemplo, al que presenta el art. 8 del reciente EACan. En esencia, el art. 6 PREAR reconoce, a las Comunidades riojanas en el exterior, en los términos que determine una Ley del Parlamento de La Rioja, su “*derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de la Comunidad*”, si bien resultaría más preciso aclarar que ésta última es la “*Comunidad Autónoma de La Rioja*”, para que no sea confundida con la *Comunidad riojana en el exterior* de que se trate.

B) El vigente art. 6.3 EAR'99 establece con nitidez que ese reconocimiento, “*en ningún caso, implicará la concesión de derechos políticos*”; tal mención ha sido suprimida en el art. 6 PREAR, que, sin embargo, establece que el referido reconocimiento se hará siempre “*sin perjuicio de las competencias del Estado*”.

Ciertamente, puede entenderse que esta última cláusula (“*sin perjuicio de las competencias del Estado*”) salvaría cualquier posible duda al respecto, ya que sólo puede interpretarse en el sentido de que, a las Comunidades riojanas en el exterior, no podrían reconocérseles derechos políticos: **i)** porque los “*derechos políticos*” primordiales son los relativos a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), y el desarrollo de tales derechos solo puede regularse mediante LO, aprobada por el Congreso de los Diputados (art. 81.1 CE); y **ii)** porque, según el art. 13.2 CE, los derechos del art. 23.1 CE solo corresponden a los nacionales españoles, salvo lo que pueda establecerse por Ley o Tratado internacional; lo que asegura una intervención determinante del Estado en el reconocimiento de la titularidad de esos derechos, pues tanto la nacionalidad como las relaciones internacionales son materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado (arts. 149.1.2ª y 3ª CE).

Pero, dada la relevancia de la cuestión, entiende este Consejo Consultivo que resultaría, sin duda, preferible mantener la expresión “*que, en ningún caso, implicará la concesión de derechos políticos*”; en aras a la necesaria claridad que debe arrojar un texto estatutario sobre el alcance y contenido de las habilitaciones que confiere al legislador autonómico y, en definitiva, de las relaciones jurídicas que puedan pretender regularse a su amparo.

C) En relación con las Comunidades riojanas en el exterior, suscita también ciertas dudas la expresión “*reconocimiento de su personalidad de origen*”.

En el sentido jurídico del término, *personalidad* es la condición o cualidad de *persona*, que el ordenamiento jurídico reconoce tanto a las personas físicas (por el hecho de su nacimiento, arts. 29 y 30 Cc), como a las personas jurídicas (en virtud de su válida constitución, cfr arts. 35 y ss Cc).

Sin embargo, el precepto analizado funda el derecho de las Comunidades riojanas en el exterior a participar en la vida social y cultural de la CAR, no tanto en la *personalidad* de los riojanos emigrados o de las Comunidades en que se organicen, sino en su *origen e identidad* riojanos. Es decir, en la circunstancia de estar esas Comunidades conformadas por personas que provienen de la CAR y que mantienen con ella lazos culturales y afectivos, así como un sentido de pertenencia a la comunidad humana y social de los riojanos.

Este Consejo es consciente de que la expresión “*personalidad de origen*” ha sido utilizada por algunos textos estatutarios (cfr, art. 7 del EACan’96); pero, por los motivos expuestos, tal vez sería más preciso mantener la dicción “*entidad riojana*” que hoy emplea el art. 6.3 EAR’99; o sustituirla por otras como *identidad* (riojana) o *identidad de origen* (que aparece en el art. 18 del nuevo EACan’18, o en el art. 61 del EAAnd, “*identidad andaluza*”). El art. 7.1 EAGal emplea el concepto de “*galleguidad*”.

**D)** Por último, el art. 6 PREAR no incorporaría la previsión que hoy luce en el art. 6.4 EAR’99, a cuyo tenor la CAR podrá solicitar del Estado la celebración de Tratados y Convenios internacionales para facilitar el derecho de las Comunidades riojanas en el exterior a participar en la vida social y cultural de la CAR. Pero la supresión parece justificada, pues el art. 6.4 PREAR reitera lo que ya establece el art. 14.5 EAR’99, que es recogido en el art 73.5 PREAR.

#### **E) Sobre el art. 7 PREAR, *Principios generales.***

El art. 7 PREAR recoge, sin apenas variaciones, el contenido del actual art. 7.2 EAR’99 y, con él la incorporación al EAR de la denominada *cláusula de transformación social* que establece el art. 9.2 de la CE.

Sin embargo, mientras el art. 7.2 EAR’99 especifica que el mandato de actuación positiva se dirige a los poderes públicos de la CAR “*en el ámbito de sus competencias*”, tal mención o especificación (“*en el ámbito de sus competencias*”) desaparece del nuevo texto estatutario proyectado.

Esa supresión no resulta procedente, a nuestro criterio. Como ha recordado reiteradamente el TC en relación con el art. 9.2 CE, la cláusula de transformación social que contiene ese precepto constitucional no constituye un título atributivo de competencias al Estado o a las CCAA, sino que ha de hacerse efectiva, por los diferentes poderes públicos, en función de su ámbito material de competencias respectivos. Es decir: “*a través de*” los sistemas de reparto constitucional de competencias, y no “*a pesar de*” ellos (por todas, STC 146/1986).

## Cuarto

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Dos, de la PREAR, por el que se modifica el Título I del EAR.**

#### **1. Descripción del Título I PREAR, *Derechos, deberes y principios rectores*.**

El art. único, apartado Dos PREAR daría nueva redacción al Título I del EAR'99 para incorporar al mismo un catálogo de "*Derechos, deberes y principios rectores*" que el EAR '99 no contempla.

El nuevo Título I (arts. 10 a 17) del EAR estaría compuesto por tres Capítulos. El Capítulo I integra los arts. 10 y 11, bajo las rúbricas "*Pórtico de la declaración de derechos*" (art. 10) y "*Protección y garantías de los derechos*" (art. 11). El art. 11.1 prevé las formas de protección de los "*derechos y libertades*", y el art. 11.2 la eficacia de los "*principios rectores*". De este modo, el art. 11.1 PREAR establecería la forma de protección de los denominados "*derechos y deberes*" del Capítulo II (arts. 12 a 16), y el art. 11.2 se correspondería con los "*principios rectores*" del Capítulo III (art. 17).

#### **2. Doctrina constitucional sobre la inclusión en los EEAA de catálogos de derechos y deberes.**

En la actualidad, son ya varios los EEAA que han incorporado a sus textos catálogos de derechos y deberes. A modo de simple ejemplo, los EAAnd (arts. 9 y ss), EACan (arts. 9 y ss), EACat (arts. 15 y ss), EABal (arts. 13 y ss), EAVal (arts 8 y ss).

El TC ha tenido ocasión de analizar la posibilidad de incluir catálogos de derechos en los EEAA. Especial relevancia tienen al respecto las SSTC 247/2007 y 31/2010, dictadas en relación con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, contra las LO 1/2006, de 10 de abril, y 6/2016, de 19 de julio, que aprobaron los EEAA de la Comunidad Valenciana y de Cataluña. En esas SS, el TC ha fijado los criterios que delimitan el campo de actuación del legislador estatutario en este ámbito. En lo que interesa al examen del Título I PREAR, de esos pronunciamientos pueden extraerse la siguiente doctrina:

A) En primer lugar, la prohibición constitucional de que los EEAA regulen o reconozcan *derechos fundamentales* distintos de los establecidos en la CE y, en realidad, cualesquiera de los derechos a los que se refiere el art. 53.1 CE (tanto los *derechos fundamentales y libertades públicas* de la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I de la CE, arts. 15 a 29; como los *derechos de los ciudadanos* de la Sección 2ª, arts. 30 a 52 CE); pues, en palabras de la STC 247/2007, se opone a ello "*la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto, ex*

arts. 53.1 y 81.1 CE, lo que impone, respecto a dichos derechos constitucionales, la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles” y justifica la atribución al Estado, en garantía de esa igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, de la competencia establecida por el art. 149.1.1ª CE. Pues, como razona la STC 31/2010 (FJ 16):

*“Derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las CCAA, sin excepción. Esa función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la CE, norma suprema que hace de los derechos que en ella se reconocen un límite insuperable para todos los poderes constituidos y dotado de un contenido que se les opone por igual y con el mismo alcance sustantivo en virtud de la unidad de las jurisdicciones (ordinaria y constitucional) competentes para su definición y garantía. Derechos, por tanto, que no se reconocen en la CE por ser fundamentales, sino que son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente. Los derechos reconocidos en EEAA han de ser, por tanto, cosa distinta”.*

**B)** A estas consideraciones se une otra, íntimamente relacionada, cual es que, como precisa la referida STC 31/2010:

*“La divisoria ley orgánica/ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (desarrollo/regulación: arts. 81.1 y 53.1 CE) supone que el EA, en tanto que LO, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente”.*

**C)** Otra consideración que realiza el TC es de naturaleza competencial. Y es que, respetando ese límite negativo, los EEAA sí pueden reconocer *“derechos públicos subjetivos dotados de eficacia jurídica directa en los ámbitos concretos en los que la propia CE abre tal posibilidad en algunos de sus preceptos”* (STC 247/2007, FJ 12.b); pero bien entendido que *“los derechos reconocidos en EEAA han de ser, por tanto, cosa distinta [a los derechos fundamentales]; concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico... y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la CA”* (STC 31/2010, FJ 16).

**D)** Por otro lado, el TC constata cómo la expresión *“derecho”* que aparece en los EEAA puede resultar equívoca ya que, con ella, pueden designarse realidades normativas bien distintas, es decir, tanto *derechos subjetivos públicos* en sentido estricto (ámbitos de poder reconocidos ya, e invocables directamente ante los Tribunales), como *meras cláusulas orientadoras o legitimadoras de la acción de los poderes públicos* (que no hacen nacer *per se* ningún derecho subjetivo, sino en la medida en que lo configuren las leyes que desarrollen tales cláusulas estatutarias), pues, como advierte la STC 31/2010, FJ 16:

*“...bajo la misma categoría «derecho» pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro nomen, para concluir si su inclusión en un EA es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia CEn bajo el término «derecho» se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien, en ambos casos, se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella; normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado”.*

Esta circunstancia acontece ya en la propia CE, en la que no pocos de los preceptos que enuncian los “*principios rectores de la política social y económica*” se emplea esa misma expresión o término “*derecho*” (arts. 43.1, 44, 45.1, 47.1 CE), sin que ello pueda identificarse con el reconocimiento a los ciudadanos de posiciones jurídicas exigibles ante los Tribunales; pues, como ha recordado la STC 247/2007:

*“Estos principios rectores se caracterizan porque, aunque informan «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», tienen, de acuerdo con su propio enunciado constitucional, una naturaleza muy diversa y, en todo caso, «sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (art. 53.3 CE). Estos principios carecen, por tanto, de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales, aunque tienen, sin duda, el valor constitucional expresado respecto de todos los poderes públicos, también en este caso sin distinción, orientando sus respectivas actuaciones”.*

**E)** Pues bien, también este tipo de cláusulas legitimadoras (adopten la apariencia formal que adopten) están sujetas al orden constitucional de reparto de competencias, pues, como señala la STC 31/2010, FJ16:

*“...ya estén expresamente denominados como «principios rectores», ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar, tanto si se denominan expresamente «principios rectores» ... lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público [autonómico] y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico”.*

### **3. Observaciones relativas al Título I PREAR.**

Expuesto lo que antecede, estamos ya en condiciones de analizar el contenido del Título I PREAR.

#### **A) Sobre el art. 10 PREAR, *Pórtico de la declaración de derechos.***

El art. 10 PREAR dispone que “*todas las personas son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, en el presente Estatuto y en los Tratados internacionales ratificados por España*”.

-Además de la perplejidad que supone la expresión “Pórtico” que se recoge en el título del precepto, la primera observación que suscita este precepto es clara: va de suyo que el EAR no puede contener una declaración de “*derechos y deberes fundamentales*” que se predique de “*todas las personas*” (declaración que corresponde hacer a la CE), sino solo de quienes tengan la condición jurídica de riojanos.

-Por otro lado, tampoco resulta conforme con la doctrina constitucional expuesta en los apartados anteriores una redacción que incluya al EAR como una de las fuentes normativas reconocedoras de “*derechos y deberes fundamentales*”, por la simple razón de que el EAR no puede reconocer derechos fundamentales (STC 31/2010). Así, si se mantiene la referencia al EAR dentro del precepto, habría de hacerse estricta mención a aquello que el EAR; a saber: derechos distintos de los fundamentales. Cfr, en tal sentido, el art. 15.1 EACat. Los arts. 8.1 EAVal y 9.1 EACan, aluden a derechos, deberes y libertades.

-Por razones de adecuación a los criterios jurisprudenciales que hemos examinado, sería oportuno, además, incluir en el art. 10 PREAR dos cláusulas: i) una, que explicitase que la inclusión de los derechos, deberes y principios contemplados por el EAR no supone alteración del régimen de distribución competencial o la creación de títulos competenciales nuevos; y ii) otra, que explicitase que los derechos, deberes y principios enumerados no pueden ser interpretados de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la CE. Ejemplos de estas cláusulas pueden hallarse en los arts. 10 EACan y 13 EAAnd.

#### **B) Sobre el art. 11 PREAR, *Protección y garantías de los derechos.***

-Para un adecuado examen del art. 11 PREAR, comenzaremos transcribiendo sus dos primeros apartados, únicos que interesan a nuestro análisis, pues sobre el art. 11.3 no formularemos observación alguna:

*“1. Los derechos y libertades reconocidos en el título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en la CE.*

*2. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de las políticas públicas informarán la legislación positiva de la Comunidad y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*

-El art. 11 PREAR pretende ser coherente con la organización sistemática del Título I; de esta forma, el régimen de protección del art. 11.1 PREAR se reserva a “*los derechos y libertades reconocidos en el Título*” (sic), expresión que alude, en realidad, al *Capítulo II*; mientras que lo dispuesto en el art. 11.2 PREAR se refiere a los “*principios rectores*” del *Capítulo III*. Pero, a nuestro juicio, el art. 11.1 PREAR resulta asistemático con el verdadero contenido del *Capítulo II*, por los siguientes motivos: i) en línea de principio, el *Capítulo II* (al que se refiere el art. 11.1 PREAR) no regula “*derechos y libertades*” sino “*derechos y deberes*”; y ii) en segundo lugar, y como resulta evidente, el art. 11.1 PREAR es una reproducción casi literal del art. 53.1 CE, precepto este que tiene plena funcionalidad allí donde se encuentra, esto es, en el Título I de la CE; porque dicho art. 53.1 CE predica su contenido dispositivo (recogido en las expresiones “*vinculan a todos los poderes públicos*”, “*sólo por ley que, en todo caso, deberá regular su contenido esencial, y “se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art.161.1.a) CE”*), no de cualesquiera preceptos constitucionales *in genere*, sino, en concreto, de “*los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título*”, esto es, de los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 38 CE.

-Todos esos preceptos tienen, como nota en común, el que, por la propia fuerza normativa de la CE, reconocen a los ciudadanos, directa e inmediatamente, derechos subjetivos públicos; esto es, ámbitos de poder reconocidos por el Derecho a los ciudadanos frente a los poderes públicos y que permiten a aquellos fundar una “*pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia*” (STC 31/2010); y ello, incluso aunque algunos requieran para su plena operatividad un intenso desarrollo normativo (piénsese. p.e, en los derechos de configuración legal, como el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, al que alude la STC 99/1985). Pero, aun en esos casos, y como puso de manifiesto la STC 15/1982, en relación con el derecho a la objeción de conciencia del art. 30.2 CE:

*“El que [el derecho fundamental de que se trate] sea un derecho que para su desarrollo y plena eficacia requiera la interpositio legislatoris no significa que [el derecho fundamental de que se trate] sea exigible tan sólo cuando el legislador lo haya desarrollado, de modo que su reconocimiento constitucional no tendría otra consecuencia que la de establecer un mandato dirigido al legislador, sin virtualidad para amparar, por sí mismo, pretensiones individuales. Como ha señalado reiteradamente este TC, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 CE) y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos”.* En fin, incluso a falta de una regulación legal,

concluye el TC que ese derecho (la STC 15/1982 se refiere al de objeción de conciencia) tiene un “*mínimo contenido*” exigible *por* el individuo *frente* al poder público y *ante* los Tribunales.

-Por tanto, es, en ese contexto y en referencia a “*los derechos y libertades reconocidos*” en los arts. 14 a 38 CE, donde tiene sentido hablar de “*contenido esencial*”, noción que, según la STC 11/1981, “*puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos, sean o no constitucionales*” y está constituida: i) por “*aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose*”; y ii) como “*aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten, real, concreta y efectivamente, protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección*”.

-Como es evidente, el necesario respeto al “*contenido esencial*” de un derecho es una garantía con la que el art. 53.1 CE protege al ciudadano frente al legislador (STC 61/1997), poniendo a aquél a salvo de regulaciones legislativas que limiten irrazonablemente el contenido, efectividad o protección de un derecho subjetivo. Por tanto, una previsión como la del art. 53.1 CE tiene lógica en el contexto sistemático del Título I de la CE, porque el art. 53.1 CE se refiere a auténticos derechos subjetivos, cuyo “*contenido esencial*” debe respetar el legislador.

-Sin embargo, un precepto de ese mismo tenor literal carece de lógica cuando se pone en conexión con disposiciones normativas que, aunque formalmente utilicen el término *derecho*, no reconocen verdaderos derechos subjetivos sino que contienen meras cláusulas legitimadoras o principios rectores de políticas públicas. Y creemos que eso sucede con la mayoría de los denominados “*derechos*” de los arts. 12 a 15 PREAR, los cuales no reconocen derechos subjetivos a los ciudadanos, sino que simplemente dirigen a los poderes públicos de la CAR meros principios o pautas de actuación. Desde luego, así sucede con los arts. 14 y 15 PREAR: i) en unas ocasiones, porque se trata de previsiones de naturaleza prestacional, cuya efectividad expresamente se hace depender de “*lo que determinen las leyes*” u otras cláusulas de parecido tenor (así apartados 1, 2, 3, 6, 7, 8 del art. 14); y ii) en otras, porque proclaman genéricamente ciertos fines y mandatan a la CAR a realizar las acciones necesarias para conseguirlos (art. 15 y apartados 4, 5, 10, 11, 12, 13 o 14 del art. 14), siendo que buena parte de esas acciones son también de índole económica, por lo que solo podrán desarrollarse en la medida de las disponibilidades presupuestarias. En efecto, si bien se observa, buena parte de esos “*derechos*” de los arts. 12 a 15 coinciden con el contenido principios rectores proclamados por la CE (arts. 39, 40, 41, 43, 44, 45 o 49 CE).

-Con todo ello no quiere decirse que tales “*derechos*” no puedan recogerse en el EAR, o que el contenido de esos preceptos sea reprochable desde una óptica constitucional; simplemente queremos expresar que una previsión como la del art. 11.1 PREAR, en tanto que se dirige indiscriminadamente a todos los preceptos del Capítulo II, carece del necesario rigor, porque no todos (ni la mayoría) de esos preceptos reconocen “*derechos*” sino, en la realidad material de las cosas, cláusulas o mandatos que participan en realidad de la naturaleza de los principios rectores de las políticas públicas, por lo que su régimen de “*protección y garantías*” es, en realidad, el del art. 11.2 PREAR y no el del 11.1 PREAR.

-Por el contrario, sí pueden merecer la condición de “*derechos*” los previstos en los arts. 12 PRAR (participación ciudadana) o 13.1 y 13.2 PREAR (transparencia y acceso a la información pública), aunque, como resulta de los propios arts. 12 o 13 PREAR, ambos derechos requieran un denso desarrollo legislativo para concretar las condiciones de su ejercicio.

-En otras ocasiones, en fin, los arts. 12 a 15 PREAR contienen simples reiteraciones o concreciones autonómicas de derechos ya reconocidos por la CE. Así, el derecho de petición (arts. 12.3 PREAR y 29 CE), la gratuidad de la educación obligatoria (arts. 14.1 PREAR y 27.4 CE) o los derechos de participación de las organizaciones empresariales y sindicales (arts. 14.4 PREAR, arts. 27 y 38 CE).

-En definitiva, creemos: i) que el art. 11 PREAR debería ser objeto de modificación, con el fin de que cada uno de sus dos primeros apartados remita a los preceptos a los que realmente corresponde, en función de su contenido material; y ii) que, alternativamente, el art. 11.1 PREAR podría suprimirse pues, incluso respecto de los derechos reconocidos en los arts. 12, 13.1 y 13.2 PREAR, estos preceptos ya establecen que la regulación de los derechos de participación ciudadana y de acceso a la información pública queda reservada a las correspondientes Leyes; de modo que, por amplio que sea el ámbito de libre configuración del legislador autonómico ordinario, si esas Leyes regularan esos derechos de forma que los hicieran inefectivos o de imposible ejercicio, tales Leyes podrían incluso resultar contrarias al EAR y, por tanto, inconstitucionales.

### **C) Sobre el art. 12.1 PREAR, *Participación ciudadana*.**

El “*derecho de participación*” que regula el art. 12 PREAR debe, sin duda, entenderse referido a las manifestaciones de la *democracia participativa*, no al derecho fundamental de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya en su vertiente de *democracia directa* o en la de *democracia representativa* (art. 23 CE).

A todas luces, esa es la intención del redactor del texto; pero (para evitar los equívocos que pudiera suscitar los incisos “*la ciudadanía riojana tiene derecho a*

*participar en los asuntos públicos de la Comunidad” y “la participación en los ámbitos político, cultural”*), debería introducirse, en el art. 12.1 PREAR, una cláusula que, con el tenor que se considerase adecuado, aclarase que el derecho de participación que el precepto regula se entiende sin perjuicio de los derechos fundamentales de participación política que proclama el art. 23 CE.

A título ilustrativo, sobre la naturaleza de los conceptos de democracia directa, representativa y participativa (utilizados por la STC 31/2015), nos remitimos a nuestro D.82/18, en el que hemos abordado con más detenimiento esta cuestión, con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de participación ciudadana y colaboración social, que habrá de dar desarrollo, precisamente, al art. 12 PREAR.

**D) Sobre el art. 12.2 PREAR, *Participación ciudadana, como derecho a promover consultas populares.***

El art. 12.2 PREAR reconoce el derecho de los ciudadanos a promover la celebración de “*consultas populares sobre cuestiones de interés general autonómicas o locales*”. El precepto aclara que, en cualquier caso, ese derecho se ejercerá “*en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes aplicables*”; inciso éste que, por su generalidad, permite entender incluida, en esas “*leyes aplicables*”, la legislación en materia de referéndum (arts. 92.3 y 149.1.32 CE), que limita ese derecho a promover consultas populares y a que estas sean celebradas.

En cualquier caso, resultaría preferible que el art. 12.2 PREAR, además de la mención genérica a “*las leyes aplicables*”, dejara a salvo, de manera expresa, las competencias del Estado en materia de referéndum, pudiendo citarse como ejemplo el art. 31.e) EACan, que contiene una cláusula en ese sentido.

Sobre esta cuestión, nos remitimos, en aras a la brevedad, a las observaciones que efectuaremos al art. 37.49 PREAR.

**E) Sobre el art. 13 PREAR, *Derechos a un gobierno abierto y a la transparencia.***

El art. 13.1 PREAR debería aclarar que el inciso “*los poderes públicos*” se refiere a “*los poderes públicos de la CAR*”. E igual sucede con el apartado 2º: “*datos de que disponen las instituciones y administraciones públicas de la CAR*”.

En el art. 13.1 se alude a conceptos jurídicos indeterminados como transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas, por lo que entendemos que deberían ser precisados con la cláusula genérica “*en la forma que determinen las leyes*” u otras similar, como se hace en el art. 13.2 con respecto al derecho a la información pública. Buena prueba del carácter de configuración legal que tienen estos derechos es la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja.

#### **F) Sobre el art. 14 PREAR, *Derechos sociales.***

Este precepto recoge la mayor parte de los derechos sociales (educativos, sanitarios, de asistencia social, protección a la familia, etc), por lo que son aplicables al mismo las observaciones generales efectuadas sobre las declaraciones estatutarias de derechos en el sentido de que son de configuración legal (como lo prueban las distintas leyes vigentes que regulan cada uno de ellos) y predicables estatutariamente sólo de las personas que tengan la condición jurídica de riojanos.

Por ello, debe introducirse, de forma general o al regular cada uno de ellos, una remisión expresa a las leyes que los configuren; y sustituir las expresiones que aluden a todas las personas (art. 14, núms. 1, 2, 7, 8 y 13) para que aludan sólo a quienes tengan la condición jurídica de riojanos.

#### **G) Sobre el art. 15 PREAR, *Derecho a la igualdad por razón de género.***

El art. 15.2 PREAR dispone que “*toda persona tiene derecho a expresar su propia identidad de género*”. Una vez más, dada la naturaleza estatutaria de la disposición a la que ese precepto se incorpora, el art. 15.2 PREAR debería limitar su alcance a quienes tienen la condición jurídica de riojanos, no extenderlo a “*toda persona*”.

Por lo demás el denominado “*derecho a expresar (la) identidad de género*” podría dar lugar, como es evidente, a una pluralidad de manifestaciones externas, muchas de las cuales se despliegan en ámbitos ajenos a las competencias autonómicas. Piénsese, por ejemplo, en su proyección sobre el Registro civil (competencia estatal, *ex* art. 149.1.8º CE, *cfr.* art. 4.4º LRC 11); o sobre la documentación e identificación personales que regula, *ex* art. 149.1.29ª, la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana.

Sea como fuere, la aparente amplitud con que se expresa el art. 15.2 PREAR queda matizada por el art. 15.3 PREAR, que mandata a los poderes públicos de la CAR a garantizar lo dispuesto en el art. 15.2, a asegurar la transversalidad del principio de igualdad “*en todas sus políticas*” y a promover “*acciones positivas para lograr... el respeto a la identidad de género y sexual*”; cláusulas que suponen un reconocimiento estatutario de que ese derecho habrá de hacerse efectivo o garantizarse por los poderes públicos de la CAR en sus ámbitos competenciales propios, y sin invadir otros que correspondan, por ejemplo, al Estado.

Interpretados con ese alcance, los arts. 15.2 y 15.3 PREAR merecen a este Consejo un juicio favorable, debiendo señalarse que algunas CCAA han aprobado ya disposiciones legales sobre la materia, pudiendo citarse, como ejemplo, la reciente Ley aragonesa 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación.

## H) Sobre el art. 16 PREAR, *Deberes*.

El art. 16 enumera una serie de “*deberes*” de “*la ciudadanía de La Rioja*”.

Los deberes enunciados en los apartados a), b), c), d), e), g), h), constituyen, sin duda, meras concreciones o reiteraciones de deberes que ya impone, de modo más o menos explícito, el propio texto constitucional, en sus arts. 10.1 CE (deber de respeto a los derechos de los demás), 23 CE (pues el derecho de participación supone el correlativo deber de contribuir a las obligaciones derivadas de la participación en la Administración electoral, que explicita el art. 27.1 LOREG); 30.4 CE (deber de colaborar en situaciones de catástrofe), 31.1 CE (deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos); 45.2 y 45.3 CE (deber de contribuir al cuidado del medio ambiente); 46 CE (deber de conservar el patrimonio cultural).

Otros deberes del art. 16 PREAR constituyen más bien deberes de naturaleza familiar (apartados f) e i), que se despliegan no en la relación *vertical* que media entre el ciudadano y el poder público; sino en la relación *horizontal* entre particulares.

Pues bien, como consideración común a todos ellos debe señalarse que, más allá de su enunciación genérica en el EAR, el desarrollo normativo de estos deberes, y la concreción de las obligaciones que imponen a la “*ciudadanía de La Rioja*” es tarea que la CAR solo podrá acometer en el ámbito de sus propias competencias; ya sea, por ejemplo, sobre materia tributaria (art. 16.a PREAR), medio ambiente (art. 16.b PREAR), protección civil (art. 16.c PREAR), patrimonio cultural (art. 16.d PREAR), bienes, servicios y prestaciones públicas (art.16.e PREAR), o Administración electoral (art. 16.h PREAR).

Por ejemplo, el deber al que alude el art. 16.c PREAR (“*colaborar en situaciones de catástrofes y emergencia*”) podrá regularse por la CAR mediante una Ley (toda vez que conlleva la imposición de prestaciones personales de carácter público), que puede dictar al amparo de sus competencias en materia de protección civil; las cuales no excluyen las que pertenecen al Estado *ex* art. 149.1.29 CE (como ha recordado la STC 58/2017). Pues bien, la CAR ya ha regulado normativamente ese deber de colaboración ciudadana, en el art. 43.1 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección civil de La Rioja, aprobada por la CAR en virtud de sus competencias sobre la materia que este Consejo ha reconocido en diversos dictámenes (cfr. D.45/2001, D.61/2011, D.32/2012, D.5/2016, D.132/2018 y D.139/2018, entre otros).

Parecidas consideraciones deben hacerse del resto de los apartados, si bien advirtiéndose que hay deberes recogidos en la lista del art. 16 PREAR (singularmente, los de los apartados f) e i) cuya concreción o desarrollo normativo, *a priori*, van a ser menos asequibles al legislador autonómico.

Por ejemplo, el deber de “*velar, con arreglo a sus posibilidades, por la correcta atención a sus familiares más vulnerables*”. Dejando al margen meras proclamaciones éticas o humanitarias, tales deberes no podrán concretarse por la CAR en sus aspectos jurídicos cuando ello suponga invadir competencias estatales como las relativas a legislación civil (art. 149.1.8ª CE) o penal (art. 149.1.6 CE), que son los ámbitos primordiales donde se regulan el Derecho de Familia, los derechos y deberes nacidos de las relaciones familiares, el deber de los padres de contribuir a la educación de los hijos (cfr art. 154 Cc), o la tutela penal frente a conductas gravemente lesivas de las obligaciones surgidas en el seno de esas relaciones familiares (p.ej. arts. 217 y ss CP).

En definitiva, al igual que hemos advertido con anterioridad, el art. 16 PREAR debería incluir una cláusula según la cual el desarrollo y concreción de estos deberes se regulará por la CAR en el ámbito de sus competencias propias.

#### **I) Sobre el art. 17 PREAR, *Principios rectores de las políticas públicas.***

-También en este precepto ha de sobreentenderse que se refiere sólo a quienes tengan la condición jurídica de riojanos. Esto dicho, nos detendremos en el **art. 17.16 PREAR**, a cuyo tenor:

*“Los poderes públicos de La Rioja deben orientar sus políticas de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y este Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos: ...*

*16. Velar por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.*

*Corresponde a los poderes públicos riojanos, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de la cuenca hidrográfica de la que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras”.*

-Los dos apartados del art. 17.16 PREAR tienen un contenido literal idéntico al que hoy luce, respectivamente, en los arts. 19.2 y 19.3 EAAR. Ambos preceptos fueron objeto del recurso de inconstitucionalidad núm 6546/2007, interpuesto por el Gobierno de La Rioja (previo dictamen D.61/07 de este Consejo Consultivo) contra varios artículos del EAAR. Ese recurso fue desestimado, en lo que hace a estos preceptos, por la STC 110/2011.

-En relación con el primero de los apartados, y, especialmente, con la previsión de que los poderes públicos autonómicos fijen “*caudales ambientales apropiados*”, la STC

110/2011 (FJ 7) analizó el art. 19.2 EAAR y razonó, en síntesis, que esa previsión no desconocía la competencia exclusiva del Estado contemplada por el art. 149.1.22 CE en la medida en que esa *fijación de caudales* por la CA se verificase en el ámbito de sus competencias; y, siendo así que la CA de Aragón tenía –y tiene- asumida “*competencia exclusiva sobre la ordenación y la planificación de las aguas que discurran íntegramente por su territorio*” (art. 72.1 EAAR), en esa competencia “*cabría incluir la potestad de fijación de los correspondientes caudales*”. No así, naturalmente, si la fijación se hiciera en relación con “*cuencas hidrográficas intercomunitarias*” (que son competencia estatal, *ex art. 149.1.12 CE*) y respecto de las cuales el EAAR atribuye a la CA de Aragón una simple *participación* en su fijación por el Estado (art. 72.2 EAAR).

-Pues bien, siguiendo ese criterio interpretativo del TC, el art. 17.16 PREAR debe entenderse ajustado a esa doctrina constitucional, dado que el propio art. 17 limita explícitamente el alcance material de los principios rectores, que mandatan y habilitan la actuación de los poderes públicos de la CAR, estrictamente, “*en el ejercicio de sus competencias*”. Y, al igual que sucede en el caso del EAAR, también el EAR atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de “*ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos cuando las aguas transcurran íntegramente por el ámbito territorial de la CA*” (art. 37.17 PREAR). En definitiva, la “*fijación de caudales ambientales apropiados*” en las cuencas intercomunitarias queda extramuros de las competencias autonómicas y, por tanto, también fuera del ámbito de operatividad del principio rector descrito por el art. 17.16 PREAR.

-Parecidas consideraciones sostuvo la STC 110/2011, FJ 9, sobre el art. 19.3 EAAR, que se corresponde con el art. 17.16, *párrafo segundo*, PREAR. A este respecto y reiterando un criterio que ya había expuesto la STC 247/2007, razona el TC que: “*el precepto sólo establece que los poderes públicos aragoneses «velen» para que no se realicen trasvases entre cuencas que no sean sostenibles, lo que equivale a decir que el precepto no contiene prohibición de los trasvases que pudieran serlo*”; a lo que añade que “*«velar» no conlleva potestades concretas, sino... meras pautas de orientación*”. Por otro lado:

“... el encargo de «velar» que se hace a los poderes autonómicos para que no se realicen estos trasvases no sostenibles ha de ejercerse **«de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la CE, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables»**. Nos encontramos, pues, con unas determinaciones impuestas por el Estatuto a los poderes públicos aragoneses que son análogas a las que el artículo 17.1 del EAVal preveía respecto de los poderes públicos valencianos (aunque en este último caso la orientación se dirigía a propiciar los trasvases), toda vez que **los poderes públicos aragoneses han de actuar en el marco previsto por la CE y la ley estatal**. Por todo ello, debemos concluir, al igual que lo hicimos en la STC 247/2007, FJ 22, afirmando que el artículo 19.3 EAAR **«no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta»**.

-Por los motivos expuestos, el art. 17.16 PREAR resulta conforme con la doctrina constitucional analizada.

## Quinto

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Tres, de la PREAR, por el que se da nueva redacción al Título II del EAR.**

#### **1. Descripción del contenido del nuevo Título II del proyectado EAR, *Organización institucional de la CAR.***

El artículo único, apartado Tres, de la PREAR propone modificar el Título II del EAR'99, que pasaría a estar compuesto por los arts. 18 a 28 PREAR, y contendría, junto a una disposición general, contenida en el art. 18 PREAR ("*Órganos institucionales*"), tres Capítulos dedicados, respectivamente, al Parlamento de La Rioja, a la Presidencia de la CAR y al Gobierno.

El art. 18 PREAR dispone que los Órganos institucionales de la CAR son el Parlamento, la Presidencia y el Gobierno. Además, el art. 18.2 PREAR extiende esa misma condición de "*Órganos institucionales propios*" de la CAR a la Defensoría del Pueblo y al Consejo Consultivo de La Rioja.

Por otro lado, el art. 18.3 PREAR habilita a las leyes de la CAR para crear "*otros órganos institucionales, tales como el Tribunal de Cuentas y el Consejo Económico y Social*".

El contenido del Título II del proyectado EAR es semejante al que del actual Título II EAR'99 y, con él (tal como exige el art. 147.2,c CE) se regularía "*la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias*", materia que constituye uno de los contenidos necesarios de los EEAA a tenor de aquel precepto constitucional.

#### **2. El modelo de *organización institucional autonómica* establecido por el art. 152.1.1º CE.**

La regulación adoptada por la PREAR responde adecuadamente al modelo de "*organización institucional autonómica*" que diseña el art. 152.1.1º CE; precepto éste que, si bien fue establecido como obligatorio e indisponible sólo para las CCAA constituidas por la vía del art. 151 CE, ha terminado generalizándose en los distintos EEAA, como sucedió, en el caso de la CAR, mediante el EAR'82 y el vigente EAR'99.

Ese modelo está integrado por: **i)** una "*Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional, que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio*"; **ii)** un "*Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas*"; y **iii)** un "*Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey,*

*al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno” y, además, una doble representación: “la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla”.*

Como se ve, se trata de un modelo institucional de naturaleza netamente parlamentaria, pues, a la elección del Presidente “*por la Asamblea legislativa*”, se añade que “*el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea*”.

En definitiva, en un análisis general, el Título II del proyectado EAR debe considerarse, sustancialmente ajustado a la CE, sin perjuicio de las consideraciones que a continuación realizaremos sobre preceptos concretos del mismo.

### **3. Sobre el art. 18.2 PREAR, *Órganos institucionales*.**

El art. 18.2 del proyectado EAR atribuye la condición de “*Órganos institucionales propios*” de la CAR a la Defensoría del Pueblo Riojano y al Consejo Consultivo. Sin embargo, mientras la Defensoría del Pueblo Riojano es objeto de una regulación específica y más pormenorizada en el art. 25 del proyectado EAR; no sucede lo mismo en el caso del Consejo Consultivo.

Sobre este particular, nos permitimos advertir que esa previsión estatutaria específica sí se contiene en el vigente EAR’99, que, en su art. 42, establece que: “*el Consejo Consultivo de La Rioja es el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su composición y funciones se regularán por Ley, la cual garantizará su imparcialidad e independencia*”

El precitado art. 42 EAR’99 forma parte, actualmente, del Capítulo II, del Título III, del EAR’99, Capítulo relativo a “*la Administración de Justicia*”. Al haberse reconvertido ese Capítulo II EAR’99 en el nuevo Título VI del proyectado EAR (en el que no figura ningún precepto equivalente al actual art. 42 EAR’99), en la redacción del nuevo texto, se ha omitido incluir, aun con otra ubicación sistemática, un artículo correspondiente al actual art. 42 EAR’99.

Tal omisión, sin duda, debe subsanarse, dado que el art. 42 EAR’99, no sólo dispone que, por medio de una Ley, se regule la composición y funciones del Consejo Consultivo (previsión que podría entenderse suplida por la genérica establecida ahora en el art. 18.4 PREAR); sino que, especialmente, explicita la garantía estatutaria de la “*imparcialidad e independencia*” del propio Consejo Consultivo, que se impone como límite a cualquier configuración normativa del Consejo Consultivo que pueda hacerse por el legislador autonómico ordinario.

La cuestión tiene una indudable relevancia constitucional si se atiende al hecho de que la regulación *de mínimos* de los órganos consultivos (esto es: los que ejercen la función consultiva en el ámbito de las Administraciones públicas) es una competencia exclusiva del Estado, ínsita en el título competencial que le atribuye el art. 149.1.18 CE para regular “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*” y “*el procedimiento administrativo común*”, tal como esas materias han sido descritas, por todas, por las SSTC 50/1999 o 55/2018, que destacan que, con esas competencias pretende asegurarse a los ciudadanos un “*tratamiento común*” ante todas las Administraciones públicas, establecer “*el iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración*” y regular “*las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento*”.

Es más, la STC 204/1992, considerada como la base constitucional de la existencia y fundamento de los Consejos Consultivos de las CCAA, estableció, como doctrina constitucional, que:

*“...hay que reconocer las competencias de las CCAA para crear, en virtud de sus potestades de auto-organización, **órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado**, ... (y) por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia”.*

Por su parte, la STC 56/1990 (FJ 37) ya había subrayado, en referencia al Consejo de Estado (paradigma de los Altos órganos consultivos) que el mismo “*no forma parte de la Administración activa*”, sino que es “*un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con **autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia***”.

Por ello, la precitada y crucial STC 204/1992 exigió que los Altos Órganos Consultivos de las CCAA deben, en sus respectivos ámbitos competenciales, ser semejantes al Consejo de Estado, en el sentido de estar “*dotados de las **características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica***”.

En aplicación de esta doctrina constitucional, la CAR creó el Consejo Consultivo de La Rioja (mediante la Ley 2/1995), lo reconoció estatutariamente (en el art. 42 EAR'99) y lo ha regulado en la vigente Ley 2/2001 y en su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002; disposiciones todas ellas que aluden expresamente a tales imprescindibles características constitucionales, siendo de destacar que el EAR'99 incluyó al Consejo Consultivo en el Capítulo relativo a la “Administración de Justicia”, no sólo para subrayar sus funciones pre-contenciosas, sino también para reforzar sus características de objetividad, imparcialidad, independencia y autonomía orgánica y funcional que son

esenciales para garantizar la función consultiva que tiene encomendada en defensa de la legalidad.

En efecto, sólo si se asegura que todos los órganos consultivos y, de forma especial, el Consejo Consultivo (al ser el “*órgano superior de consulta*”, como señala el art. 18.2 PREAR y “*superior órgano consultivo de la CAR*”, como establece el vigente art. 42 EAR’99), responden a los principios, mínimos y esenciales, de imparcialidad, independencia y autonomía orgánica y funcional, se puede preservar la efectividad de las funciones de garantía de la legalidad que estos órganos están llamados a desempeñar en los muy diversos ámbitos en los que su intervención está contemplada por las normas reguladoras del procedimiento administrativo común y de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Piénsese, a título de ejemplo, en los procedimientos de revisión de oficio (arts. 106 y ss LPAC’15); en su intervención en el ámbito de la contratación administrativa (art. 191.3 LCSP’17); o en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (art. 81.2 LPAC’15), por solo poner algunos ejemplos.

Y, porque ello es así, el art. 7 LSP’15 (que tiene carácter básico, *ex* su DF 14<sup>a</sup>), establece cuáles son los elementos configuradores mínimos y esenciales a los que han de responder cualesquiera órganos que ejerzan la función consultiva; y que son los de “*autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa*”, en el caso de que tal función se encomiende a “*órganos específicos*”; o, incluso, si tal función se atribuye a otros servicios, los de inexistencia de cualquier “*dependencia jerárquica, ya sea orgánica y funcional... actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada*”. Como se ve, en ambos casos, el art. 7 LSP’15 contempla las mismas notas definitorias de la función consultiva (*autonomía orgánica y funcional*) que ya configuraba el art. 42 EAR’99 (*imparcialidad e independencia*).

Pues bien, como es obvio, la CAR ha optado, desde la creación del Consejo Consultivo en 1993, es decir, hace ya 26 años, decididamente, por el primero de los modelos abstractos que luego ha venido a prever el art. 7 LSP’15, de modo que la CAR ha atribuido el ejercicio de la función consultiva superior, en su ámbito, a un “*órgano específico*”, que es este Consejo Consultivo (cfr. art. 42 EAR’99 y nuestra Ley reguladora Ley 3/2001).

Sin duda, esa opción estatutaria sigue siendo la escogida por la PREAR (en el art. 18.2 del proyectado EAR), por lo que, por los motivos expuestos, resultaría **necesario que se incorporase al texto del proyectado EAR** (ya en el propio art. 18.2 PREAR o bien en un artículo separado de la PREAR) **el contenido del vigente art. 42 EAR’99**, puesto que implica una garantía estatutaria explícita de la independencia e imparcialidad del Consejo Consultivo.

#### **4. Sobre el art. 18.3 PREAR, Órganos institucionales.**

Según el art. 18.3 PREAR, “*por Ley podrán crearse otros órganos institucionales, tales como el Tribunal de Cuentas o el Consejo Económico y Social.*”

Como puede verse, el art. 18.3 PREAR habilita al legislador para, potestativamente (“*podrán crearse*”), establecer otros órganos institucionales diferentes de los enumerados en los apartados 1º y 2º del art. 18 PREAR.

A criterio de este Consejo, el art. 18.3 PREAR resulta extremadamente indeterminado, pues la expresión “*tales como*” permite entender que el legislador autonómico podría configurar, incluso a falta de una habilitación estatutaria expresa, no solo un “*Tribunal de Cuentas*” o un “*Consejo Económico y Social*” (órganos a los que el art. 18.3 PREAR menciona de modo expreso), sino cualesquiera otros “*órganos institucionales*”.

Esta indeterminación, sin duda, se compadece mal con la propia noción de “*órganos institucionales*” de la CAR. Y es que, por variadas que sean sus plasmaciones en cada EA concreto, esta categoría jurídica (“*órgano institucional*”) trae causa, en última instancia, del propio art. 147.2,c CE, que reserva a los EEAA la “*denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias*”, y que exige que sean los EEAA los que determinen e identifiquen cuáles sean esas “*instituciones autonómicas propias*”.

Cuestión distinta es que esos EEAA, tras haber determinado los órganos que conforman esas “*instituciones autonómicas propias*”, puedan, en ciertos casos, atribuir al legislador autonómico un margen libertad para dar efectividad a tales previsiones estatutarias y, por tanto, para poner materialmente en funcionamiento esos órganos.

Desde luego, tal libertad de configuración nunca podría conferirse válidamente por un EA con respecto a los órganos (Parlamento, Presidente y Gobierno) que forman parte de la *organización institucional autonómica* que ya viene impuesta por el propio art. 152.1.1º CE, al vedarlo la propia supremacía normativa de la CE respecto de los EEAA (cfr. arts. 9.3 y 147.1 CE).

Pero lo que, en ningún caso, puede hacer el legislador estatutario es atribuir a otros órganos (en este caso, al legislador autonómico) libertad para regular una materia que la CE ha reservado al propio EA, a saber: la determinación de cuáles sean las “*instituciones autonómicas propias*” (denominación, organización y sede).

Desde la perspectiva contraria, los llamados “*otros órganos institucionales*” a los que, sin identificarlos, se refiere el art. 18.2 PREAR, no podrían nunca merecer la condición de “*órganos institucionales*”, sino que, más limitadamente, serían órganos

creados por el legislador ordinario en ejercicio de las potestades de auto-organización del Sector público de la CAR que contempla el art. 29.1 PREAR, al igual que el vigente art. 26.1 EAR '99.

Por tal motivo, el art. 18.3 PREAR se dictamina desfavorablemente, ya que consideramos necesario que la PREAR establezca una lista tasada de los órganos que tendrán la condición de Órganos institucionales de la CAR.

#### **5. Sobre el art. 18.4 PREAR, Órganos institucionales.**

Según el art. 18.4 PREAR, “*las Leyes de la CAR ordenarán su funcionamiento de acuerdo con la CE y el presente EA*”. Aquí, la frecuentemente confusa partícula “*su*”, por la situación sistemática del apartado 4º, ha de entenderse referida, también, al Parlamento de La Rioja, citado por el art. 18.1 PREAR.

Sin embargo, el funcionamiento del Parlamento está, como es sabido, sujeto a una *reserva de reglamento parlamentario* por virtud de la propia autonomía del Parlamento, que le habilita a aprobar su propio Reglamento (art. 21.2 PREAR, y actual art. 18.2 EAR '99).

Como ha recordado la STC 108/1986, en virtud de esa autonomía, las Asambleas Legislativas de las CCAA “*tienen la potestad de establecer sus normas de organización y funcionamiento*”; potestad que ejercen mediante la aprobación de sus respectivos Reglamentos.

En definitiva, el art. 18.4 PREAR debería redactarse de modo tal que precisase que la organización y funcionamiento del Parlamento de La Rioja se regirá por su propio Reglamento.

#### **6. Sobre el art. 20.1 PREAR, Régimen electoral y estatuto de los diputados.**

En relación con la Ley electoral del Parlamento de La Rioja, el art. 20.1 PREAR añade, respecto del vigente art. 17.1 EAR '99, que “*en todo caso, las candidaturas se compondrán con criterios de igualdad de género*”.

Esta adición debe ser objeto de un juicio favorable pues: i) el art. 44 *bis* LOREG '85, tras establecer los criterios de presencia equilibrada en la confección de listas para los Parlamentos autonómicos (a los que también es aplicable dicho precepto *ex art. 1.2 y DA1ª.2 LOREG '85*), les permite “*establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones*” ; y ii) el expresado inciso (“*en todo caso las candidaturas se compondrán...*”) se recoge, con igual tenor, en el art. 17.4 EAEx y es semejante al art. 56.3 EACat.

## 7. Sobre el art. 20.6 PREAR, *Régimen electoral y estatuto de los diputados*.

A) El art. 20.6 PREAR reproduce la redacción de vigente art.17.6 EAR'99 y regula la posible disolución anticipada del Parlamento por la Presidencia de la CAR, estableciendo, entre otras limitaciones, que no podrá disolverse la legislatura anticipadamente “*cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal*”.

Vaya por delante que este inciso aparece ya en el vigente art. 17.6 EAR'99, así como en otros EEAA (cfr, p.e, el art. 22 EACM); sin embargo, esta reforma del EAR'99 puede ser una buena ocasión para aclarar qué se entiende por “*proceso electoral estatal*”, es decir: i) si se refiere a un proceso electoral *de ámbito* estatal (concepto que abarcaría a las elecciones municipales, al Parlamento Europeo, o incluso a ciertas modalidades de *referenda*, como los del art. 92 CE o los relativos a la reforma constitucional); o ii) si alude, más limitadamente, a elecciones a los órganos legislativos del Estado (Congreso de los Diputados y al Senado, *ex arts. 66 y ss CE*).

B) El art. 20.6 PREAR suscita una segunda observación: mientras el art. 17.6 EAR'99 indica que, una vez disuelto el Parlamento “*la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura **originaria***”, el art. 20.6 PREAR sustituye esa expresión por “*la nueva Cámara tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura **ordinaria***”.

La diferencia puede resultar relevante y debe ser aclarada con el fin de precisar qué sucedería, por ejemplo, en los supuestos en que, a una disolución anticipada, le sobrevenga otra.

Cabe imaginar el siguiente supuesto hipotético: tras la celebración de las elecciones (1) se constituye la legislatura (1). Cumplidos los requisitos del art. 20.6 PREAR, la legislatura (1) se disuelve anticipadamente, lo que da lugar a la celebración de las elecciones (2) y al comienzo de la legislatura (2). Es claro, conforme al art. 20.6 PREAR, que esa legislatura (2) solo podrá prolongarse hasta el momento en que hubiera vencido el término ordinario de la legislatura (1).

Pero puede suceder, sin embargo, que esa legislatura (2) sea, a su vez, disuelta anticipadamente, y dé lugar a las elecciones (3) y a la consiguiente constitución de la legislatura (3). En tal escenario, debería aclararse si el “*término natural de la legislatura ordinaria*” a que ahora alude el art. 20.6 PREAR es el necesario para agotar el tiempo natural de la legislatura (1), que es la **originaria**; o el necesario para agotar el tiempo natural de la legislatura (2), que es la **inmediatamente anterior** a la legislatura (3).

A este respecto, puede observarse que el art. 26.2 *in fine* PREAR, al aludir a la disolución parlamentaria por falta de acuerdo para elegir a la persona titular de la Presidencia de la CAR, establece también que “*el mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que deba concluir el primero*”.

### **8. Sobre el art. 20.7 PREAR, Régimen electoral y Estatuto de los diputados.**

A) El art. 20.7 PREAR introduce, respecto del art. 17.7 EAR’99, una primera modificación sustancial, pues extiende el privilegio de la *inviolabilidad* de los parlamentarios autonómicos, no sólo a sus “*opiniones*”, sino también a sus “*votos*”; y, temporalmente, anticipa el momento de inicio de la *inviolabilidad* al de su “*proclamación*”.

El precepto (que reproduce literalmente el tenor del actual art. 25.2 EARM) es respetuoso con la interpretación que el TC ha hecho del “*nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias de la condición de parlamentario*”; nexo que, como razona la STC 51/1985 (FJ 6):

“...está claramente expuesto por el propio art. 71. 1 CE ... el Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Que esto es así lo confirman los Reglamentos de las Cámaras y, específicamente, el Reglamento del Senado (el del Congreso, art. 10, se limita a reiterar, por lo que aquí importa, la fórmula constitucional). Así, el art. 21 del Reglamento del Senado señala ya que la *inviolabilidad* garantizará sólo «las opiniones manifestadas en actos parlamentarios» y los «votos emitidos en el ejercicio de su cargo».

Por lo demás, esta previsión parificaría el régimen de la *inviolabilidad* de los Parlamentarios autonómicos con el que establece el RCP, cuyo art. 20.2 dispone que “*los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo*”.

B) Por otra parte, con respecto al actual art. 17.7 EAR’99, el art. 20.7 PREAR suprimiría la atribución (aforamiento), a la Sala de lo Penal del TS, y, a la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de La Rioja, del conocimiento de las causas penales que se sigan contra los Parlamentarios autonómicos. Sobre esta cuestión del aforamiento, nos remitimos al examen del **art. 62 PREAR**.

### **9. Sobre el art. 20.8 PREAR, Régimen electoral y Estatuto de los diputados.**

El art. 20.8 PREAR alude la condición *política* de riojano, cuando, como antes hemos señalado, dicha condición es, a nuestro juicio, *jurídica*.

## **10. Sobre el art. 21.1) PREAR, Organización y funcionamiento.**

El art. 21.1 PREAR dispone que “*el Parlamento elegirá, de entre sus miembros, a la Presidencia y la Mesa*”. Con la expresión “*la Presidencia*” el art. 21.1 PREAR (al igual que su precedente art. 18.1 EAR’99) quiere referirse a la *persona titular de la Presidencia del Parlamento*.

Pero tal extremo debería aclararse porque la expresión “*Presidencia*” puede ser confundida con la *Presidencia de la Comunidad*, que es la denominación que pasará a tener, a partir de ahora, este Órgano institucional (*ex art. 18.1 PREAR*) y que también es elegido por el Parlamento. La PREAR es consciente de la diferencia pues los arts. 20.5 y 20.6 PREAR aluden ya a la *Presidencia de la Comunidad*.

## **11. Sobre el art. 22.1. b) PREAR, Funciones (respecto a la de desarrollo legislativo).**

El art. 22.1.b) PREAR reproduce el art. 19.1.b) EAR’99 al atribuir al Parlamento de La Rioja la función de desarrollar la legislación del Estado en aquellas materias que así le corresponda. Ahora bien, que el precepto sea igual que su precedente no significa que sea claro y que todas sus posibles interpretaciones sean conformes a la CE.

En efecto, el precepto no plantea ninguna duda de constitucionalidad si se entiende que la expresión “*en aquellas materias que así le corresponda*” equivale a aquellas materias en que la CAR tenga atribuida la competencia de desarrollar normativamente la legislación estatal básica, es decir, cuando se trate de legislar sobre una materia que es objeto de una competencia compartida según el modelo constitucional de atribución de competencias con arreglo al binomio *bases estatales-normativa autonómica de desarrollo*.

Pero el precepto no sería conforme a la CE si la referida expresión se interpreta como reductora de la potestad legislativa del Parlamento para adoptar normativa de desarrollo de bases estatales sólo en los casos en que se trate de desarrollar una materia en la que exista reserva de ley; pues en nuestro Derecho constitucional no existe una reserva de reglamento de suerte que la potestad reglamentaria del Gobierno pueda desplazar a la legislativa del Parlamento en determinadas materias; o, dicho de otro modo, el Parlamento autonómico puede aprobar leyes sobre materias en las que constitucionalmente sea competente la CA a la que pertenezca, aunque las mismas no sean objeto de reserva de ley.

## **12. Sobre el art. 22.1,i) PREAR, *Funciones* (respecto a la de iniciativa legislativa).**

El art. 22.1.i) PREAR reconoce al Parlamento el ejercicio de la “*iniciativa legislativa y de reforma de la CE, según lo dispuesto en aquella.*” Parece que el precepto tiene un error de redacción, y pretende referirse a “*lo dispuesto en*” *esta*. Esto es, en la CE, que regula la iniciativa legislativa y de reforma constitucional en sus arts. 87 y 166, según menciona, con mayor precisión, el vigente art. 19.1.i) PREAR.

## **13. Sobre el art. 22.1,l), *Funciones*” (respecto a la designación de Senadores autonómicos).**

A) El art. 22.1,l) PREAR regula el nombramiento de los Senadores de designación autonómica a que se refiere el art. 69.5 CE e introduce, respecto del art.19.1.l) EAR’99 dos novedades principales: i) por un lado, suprime la necesidad de que la persona designada tenga la condición de Parlamentario autonómico; y ii) por otro, establece que, si la persona designada como Senador tiene la condición de Parlamentario autonómico, la aceptación de aquella designación entraña automáticamente la renuncia a dicha condición de Parlamentario autonómico. A criterio de este Consejo, ambas novedades se ajustan plenamente a lo dispuesto en la CE.

B) La primera novedad, porque el art. 69.5 CE prevé que las CCAA designen, al menos, un Senador (más “*otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio*”), y que tal designación corresponderá “*a la Asamblea Legislativa*”; pero no impone que esa designación deba, necesariamente, recaer en un miembro de esa Asamblea Legislativa, a diferencia, por ejemplo, de lo que establece el art. 152.1.1º CE respecto del Presidente de la CA. Por ello, no faltan en el Derecho autonómico comparado EEAA que permiten al Parlamento correspondiente designar Senador a quien no ostente la condición de parlamentario autonómico (p.e, art. 106.17 EAAnd).

C) La segunda novedad introducida por el PREAR supondría el establecimiento de una causa *sobrevenida* de incompatibilidad para los parlamentarios autonómicos, pues el PREAR vendría a disponer que, si un Diputado autonómico resultase designado Senador, la aceptación de esta designación entrañaría automáticamente su renuncia a aquella primera condición. Es cierto que el art. 67.1. *in fine* CE permite (interpretado en sentido contrario) acumular el acta de Senador con la de Parlamentario autonómico; pero, al disponerlo así, la CE se limita a regular (en este caso, en sentido negativo) las causas de incompatibilidad de los Senadores. Por esta razón, el art. 155 LOREG’85, al concretar las causas de “*incompatibilidad*” de los Diputados y Senadores, se acomoda al art. 67.1 CE y no impide a los Senadores continuar siendo parlamentarios autonómicos (art. 155.4 LOREG), a diferencia de lo que sucede con los Diputados al Congreso, a los que se impide acumular el acta de parlamentario autonómico (art. 155.3 LOREG’85).

Pero, si bien se observa, que el art. 67.1 CE *permita* a los *Senadores* esa compatibilidad, no significa que se la *imponga* a las CCAA, de modo que prohíba a éstas, en sentido inverso, establecer, en la regulación del régimen de los Parlamentarios de sus Asambleas, que la condición de parlamentario autonómico sea incompatible con la de Senador por designación parlamentaria.

Por un lado, el art. 155 LOREG'85 no está incluido entre los preceptos que, conforme a la DA.1ª.2 LOREG'85, se aplican necesariamente a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las CCAA; sino que forma parte de los preceptos que solo se les aplican *supletoriamente* (es decir, en defecto de regulación autonómica propia); lo cual supone que las CCAA, en el ejercicio de las competencias que describe la propia DA1ª.1 LOREG'85, pueden, al regular el estatuto jurídico de sus propios parlamentarios, establecer una regulación diferente a la resultante del art. 155 LOREG'85; naturalmente, sin que ello les habilite a desplazar la aplicación del art. 155 LOREG'85, por prohibirlo la DA 1ª.4 LOREG'85.

A esto deben añadirse tres consideraciones más. **i)** la primera, que el art. 69.5 CE establece que la designación de los Senadores autonómicos debe realizarse por las CCAA “*de acuerdo con sus respectivos EEAA*”; **ii)** la segunda, que el art. 147.2,c) CE reserva a los EEAA la regulación de las “*instituciones autonómicas propias*”; y **iii)** la tercera, que conforme señala la DA1ª.1 LOREG'85, lo dispuesto en la LOREG'85 “*se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la CE y a la presente LO, a las CCAA por sus respectivos EEAA en relación con las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas*”.

De estos tres preceptos resulta fundamento bastante, a criterio de este Consejo Consultivo, para sostener que las CCAA pueden, en virtud de sus EEAA, predeterminar que *su* legislación electoral (reguladora de las elecciones a *sus* Asambleas Legislativas y del estatuto de *sus* diputados) incluya, como causa sobrevenida de incompatibilidad de los parlamentarios autonómicos, el hecho de ser designado Senador por la Asamblea Legislativa y aceptar esa designación.

Nótese aquí que la CAR tiene asumida competencia para aprobar “*una ley electoral del Parlamento de La Rioja*” que, entre otros extremos, regule “*las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados, su cese y sustitución*”; competencia que la CAR seguiría asumiendo en virtud del art. 20.1 PREAR y que, por lo demás, ha ejercitado ya mediante la aprobación de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General (ahora Parlamento) de La Rioja.

**D)** Se recuerda, en fin, que la “*Ley del Parlamento de La Rioja*” que regule la elección de los Senadores autonómicos debería asegurar, “*en todo caso, la adecuada representación proporcional*” por imponerlo así taxativamente el art. 69.5 CE; y ello,

aunque, ciertamente, mientras se mantenga la actual redacción del art. 69.5 CE, el número de Senadores a elegir por La Rioja difícilmente excederá de uno, dada la población de la CAR, que no alcanza el millón de habitantes que exige el art. 69.5 CE para la designación de un senador adicional.

E) Como consideración final, y a título ilustrativo, recordamos aquí que los perfiles y naturaleza de los Senadores de designación autonómica han sido recientemente analizados por la STC 123/2017, que, con expresivas palabras, aclara, p.e, que *“los Senadores a los que se refiere el artículo 69.5 CE no son designados por las Asambleas Legislativas autonómicas en calidad de mandatarios”*; que no compete a las CCAA regular el cese de tales Senadores, ni revocar su nombramiento una vez designados por las Asambleas autonómicas; y que, con las escasas reservas que dicha STC analiza, la posición jurídica de esos Senadores es, *“del todo, igual a la de los demás miembros de las Cortes Generales; lo que, en particular... debe predicarse de la condición constitucional que ostentan como representantes del pueblo español en su conjunto y, en estrecha relación con ello, de su no vinculación, también por disponerlo así la CE, a mandato imperativo alguno”*.

F) Por coherencia con observaciones anteriores, entendemos que la expresión *“condición política de riojano”* que figura en el art. 22.1.1) PREAR debe sustituirse por la de condición jurídica

#### **14. Sobre el art. 22, apartados 3 a 8, PREAR, Funciones (respecto a la delegación legislativa).**

A) Los apartados 3 a 8 del art. 22 PREAR modifican la regulación de la delegación legislativa que el Parlamento puede conferir al Gobierno de La Rioja. El art. 19.3 EAR'99 establece esa posibilidad en *“iguales requisitos a los establecidos en los arts. 82, 83 y 84 de la CE.”* En caso de aprobarse con su actual redacción, el art. 22 PREAR introduciría ciertas modificaciones en la regulación precedente, de entre las que destaca la determinación de los supuestos en que el Parlamento no podría delegar su potestad legislativa al Gobierno. El art. 22.4 PREAR señala al efecto que:

*“No podrán ser objeto de delegación, además de lo que dispongan otras leyes, la reforma del EAR, la aprobación del presupuesto de la CAR, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos y deberes reconocidos en este EAR, el desarrollo básico de sus instituciones, el régimen electoral de la CAR, o normas con rango de ley para las que este EAR, las leyes o el Reglamento del Parlamento requieran mayorías cualificadas”*.

El precepto transcrito obliga a este Consejo a formular las siguientes consideraciones:

**B)** A nuestro criterio, no ofrece excesivas dudas la posibilidad de que el propio EAR prohíba la delegación cuando se trate de “*la aprobación del presupuesto de la CAR*”, “*la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos y deberes reconocidos en este EAR*”, “*el desarrollo básico de sus instituciones*” y “*el régimen electoral de la CAR*”; pues, si bien se observa, en estos casos es el propio EAR el que, en ejercicio de un ámbito legítimo de configuración normativa, traza un límite *material* a la delegación legislativa, al determinar en qué materias concretas no podrá tener lugar esa delegación.

**C)** La imposibilidad de que el Parlamento delegue en el Gobierno la “*reforma del EA*” es evidente, sin necesidad de que lo establezca el art. 22.4 PREAR. En efecto: **i)** si con “*reforma del EA*”, el precepto se refiere a la *aprobación de la LO* que reforme el EAR, la imposibilidad de delegación es obvia, por la sencilla razón de que la reforma estatutaria escapa ampliamente de las atribuciones del Gobierno y del Parlamento autonómicos ya que la propia CE reserva a las Cortes Generales la aprobación de esa reforma por LO (art. 147.3 CE); **ii)** si con “*reforma del EA*”, el precepto quiere aludir a la aprobación por el Parlamento de la *propuesta de reforma*, la previsión del art. 22.4 PREAR tampoco es necesario prohibir la delegación, porque la aprobación de la propuesta está, expresa y específicamente, reservada al Parlamento autonómico por el art. 74.2 PREAR; y **iii)** además, el art. 22.4 PREAR está regulando la *delegación de la potestad legislativa*; pero la aprobación por el Parlamento de una propuesta de reforma estatutaria ni siquiera entraña el ejercicio, por el Parlamento autonómico, de una “*potestad legislativa*”, ya que la aprobación de la propuesta de reforma no acarrea la aprobación de ninguna Ley; sino que, más limitadamente, con la aprobación de esa propuesta, el Parlamento (que es el único que puede aprobarla, *ex art. 74.2 PREAR*) manifiesta la voluntad favorable de la CAR a que se dé inicio, en las Cortes Generales, al procedimiento de modificación de la LO que aprobó el EAR.

Ahora bien, esto dicho, lo cierto es que otros EEAA han adoptado la cautela de excluir expresamente de una posible delegación legislativa “*las leyes de reforma del EA*” (art. 109.2.a, EAAnd), por lo que el mantenimiento en el art. 22.4 del inciso “*la reforma del EA*” sería inocuo y, en cualquier caso, despejaría cualquier posible duda interpretativa respecto a si el Parlamento podría delegar en el Gobierno la aprobación de la propuesta autonómica de reforma estatutaria.

**D)** La expresión “*además de lo que establezcan otras leyes*” parece aludir a la posibilidad de que una posterior Ley autonómica prohíba que, en lo sucesivo, la materia por ella regulada sea objeto de delegación legislativa; pero, al respecto, cabe señalar:

-Que tal previsión pugna con el elemental principio según el cual “*las leyes sólo se derogan por otras posteriores*” (art. 2.2 CE) y es evidente que una Ley autonómica anterior nunca podría impedir a un legislador autonómico posterior (en definitiva, al Parlamento mismo) ejercer una posibilidad que le brinda directamente el propio EA cual

es la de delegar en el Gobierno su potestad legislativa para las materias no expresamente exceptuadas por el EA.

-Que tal prohibición legal sería inefectiva, pues una Ley autonómica *posterior* puede derogar una Ley autonómica anterior (art. 2.2 Cc). A partir de ahí, debe aclararse que tanto la Ley de bases (que autoriza al Gobierno la formación de textos articulados), como la Ley ordinaria (que autoriza al Gobierno la refundición de textos legales), son Leyes en sentido formal, es decir, expresión de la voluntad legislativa del Parlamento, y por ello, dotadas de plena eficacia para derogar normas anteriores de igual rango. Así, aunque una Ley autonómica *anterior* dispusiera que la materia por ella regulada no podrá ser objeto de una futura delegación legislativa, nada impediría a una *posterior* Ley de bases o a una Ley ordinaria derogar esa prohibición y, además, conferir válidamente al Gobierno una delegación legislativa sobre esa misma materia (naturalmente, salvo que se tratase de alguna de las materias exceptuadas por el propio EAR).

**E)** El inciso final dispone que “*no podrán ser objeto de delegación ... normas con rango de Ley para las que este Estatuto, las leyes, o el Reglamento del Parlamento exijan mayorías cualificadas*”. Un precepto de redacción muy similar se contiene en el art. 24.bis.3 EAAst. No obstante, juzgamos necesario formular las siguientes consideraciones.

**F)** La redacción del art. 22.4 PREAR no separa en apartados distintos los diferentes supuestos de prohibición de la delegación legislativa; sino que los enuncia en una única oración; por ello, existe un error de concordancia en el texto. Lo que, en realidad, parece querer decir el apartado es que no podrá delegarse [*la aprobación de*] “*normas con rango de Ley para las que este Estatuto...*”. En tal sentido, resulta más nítido el citado art. 24.bis.3 EAAst.

**G)** Aclarado esto, el inciso analizado parte de la suposición de que pueden existir materias para cuya regulación “*este Estatuto, las leyes o el Reglamento del Parlamento*” exijan mayorías cualificadas. Sin embargo, este punto de partida merece ser matizado. Es evidente que el EA, como “*norma de cabecera del ordenamiento jurídico autonómico*” está supraordenada jerárquicamente a todas las demás que componen ese ordenamiento (cfr art. 9.3 CE y STC 247/2007), por lo que el EA puede establecer que ciertas materias sean reguladas por una Ley cuya aprobación por el Parlamento requiera mayorías cualificadas; y, de hecho, lo hace y, como ejemplos de ello, pueden citarse los vigentes arts. 3.2, 17.1 o 33.3 EAR’99.

**H)** Sin embargo, la expresión “*las leyes*” debería eliminarse, pues no parece posible que una ley autonómica exija que una determinada materia (la que esa misma Ley regula u otra distinta), sea normada, en el futuro, por Leyes que requieran mayoría cualificada; pues ello sería tanto como aceptar que el legislador autonómico *anterior* puede condicionar la capacidad legislativa del legislador autonómico *posterior*, exigiéndole para

la derogación de una Ley mayorías más cualificadas que las que fueron necesarias para aprobarla.

Una vez más, esto pugna con el principio establecido por el art. 2.2 Cc, que ha de ponerse en conexión con los de jerarquía (art. 9.3 Cc) y competencia. De todos ellos, resulta, como es evidente, que una Ley autonómica anterior puede derogarse por otra Ley autonómica posterior.

Una interpretación como la que parece deducirse del inciso analizado supondría aceptar que el legislador ordinario puede, a su arbitrio, colocarse en situación paralela a la del estatuyente, y seleccionar materias que, en lo sucesivo, deban disciplinarse por mayorías cualificadas, asumiendo así una función de ordenación del sistema de fuentes y de regulación de la potestad legislativa del Parlamento que solo corresponde al EA mismo (art. 147.1 y 147.2 CE).

Cosa muy distinta es que existan Leyes que prevean que la adopción de ciertos *actos aplicativos singulares* requieran mayorías cualificadas. Así sucede, por ejemplo, con el art. 8.4 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de La Rioja, que requiere mayoría parlamentaria de 3/5 *para elegir al Defensor del Pueblo*. Pero la Ley 6/2006 no impone -ni puede hacerlo- que una *futura Ley que regule esa institución* deba ser aprobada por esa mayoría.

**I)** Parecidas consideraciones a las anteriores cabe hacer en relación con el inciso “o *el Reglamento del Parlamento de La Rioja*”.

Los Reglamentos parlamentarios son los instrumentos normativos a través de los cuales los Parlamentos regulan su organización y funcionamiento. Constituyen una manifestación de la propia autonomía parlamentaria que la CE garantiza (cfr. art. 72.1 CE), y que permite a las propias Cámaras regular las materias que afectan a su organización y funcionamiento internos.

Eso justifica que existan determinadas materias que son objeto de una *reserva de reglamento parlamentario* (STC 49/2008); es decir, que deben ser reguladas precisamente por el Reglamento parlamentario. Como ha señalado la STC 101/1983, el “*contenido propio de tales normas (es) el de regular, con sujeción a la CE, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal*”. Igualmente, es materia reservada al Reglamento parlamentario la organización de los debates y del procedimiento parlamentario (ATC 9/98) o el procedimiento legislativo (STC 89/84). En efecto, en palabras de la STC 49/2008:

“...nuestra jurisprudencia siempre ha relacionado la autonomía reglamentaria de las Cámaras con la propia autonomía parlamentaria (por todas, STC 234/2000, FJ 12). De ahí que la primera tenga una dimensión interna que hace que los Reglamentos parlamentarios tengan una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas Legislativas (STC 227/2004, FJ 2) así como que

*sean las Cámaras las que ordenen en exclusiva los derechos y atribuciones de los parlamentarios (STC 141/2007, FJ 5), y las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (STC 234/2000, FJ 12). Recientemente también hemos corroborado esta idea vinculando el Reglamento parlamentario con la esfera de decisión propia o con la capacidad autoorganizativa del Parlamento (STC 141/2007, FJ 7)".*

Pues bien, atendiendo a su naturaleza jurídica, el TC ha aclarado que el Reglamento parlamentario *"es una norma con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley"* (STC 119/90); en definitiva, al igual que las Leyes ordinarias, el Reglamento del Parlamento de La Rioja se encuentra infraordenado al EAR, y no se halla en posición jerárquica equiparable a él.

Por otra parte, la STC 121/1997 ha señalado con nitidez que esa *reserva de Reglamento parlamentario* tiene un ámbito material limitado, porque:

*"La autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 C.E.) no cubre una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio art. 72.1 CE".*

En definitiva, el Reglamento del Parlamento de La Rioja y las Leyes autonómicas ordinarias no guardan entre sí una relación de *jerarquía*, sino estrictamente de *competencia o de materia*, lo que supone que queda confiada al Reglamento parlamentario (y vedada al legislador ordinario) la regulación de los aspectos de naturaleza *interna, organizativa o procedimental* de la Cámara; pero no la de los aspectos o materias que excedan de la *"vida interna"* de la Cámara (*interna corporis*), cuya normación corresponde al legislador democrático (cfr. art. 66.1 y 152.1.1º CE).

Desde luego, la ordenación del sistema de fuentes y el establecimiento de mayorías cualificadas para la aprobación de Leyes allí donde el EA no las ha previsto, son funciones que exceden de ese ámbito parlamentario *interno*; que despliegan una indudable proyección *externa* (piénsese en la afectación que suponen al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante representantes, *ex art. 23.1 CE*); y, en definitiva, que quedan extramuros del contenido posible del Reglamento del Parlamento de La Rioja. Por las mismas razones indicadas en el apartado anterior, esas funciones deben corresponder en exclusiva al EA.

En este sentido, llamamos la atención sobre el hecho de que el RPR '01 establece una clara diferencia entre los *"acuerdos"* adoptados por Parlamento y las *"leyes"* aprobadas por el Parlamento.

En relación con los *acuerdos*, el art. 70 RPR '01 prevé su posible aprobación por mayorías cualificadas establecidas, además de por el EAR, por el propio Reglamento o por

las Leyes, al establecer que: “*los acuerdos se adoptarán por mayoría de los presentes si el EAR, las Leyes o este Reglamento no exigen otras mayorías más cualificadas*”.

Por el contrario, el escenario es radicalmente distinto cuando el RPR’01 regula el procedimiento legislativo (arts. 91 y ss) y, dentro de él, como una especialidad, el procedimiento para la aprobación de leyes “*por mayoría cualificada*” (art. 114). En tal caso, el RPR’01 sólo prevé el supuesto de “*la aprobación de las Leyes para las que el EAR exija mayoría cualificada.*” Porque, ciertamente, el EAR monopoliza la capacidad de seleccionar qué leyes requieran mayoría cualificada para ser aprobadas por el Parlamento de la CAR.

Creemos que la redacción del art. 22.4 *in fine* PREAR puede deberse a reproducción literal de lo dispuesto por el art. 21.7 *in fine* PREAR (cuyo precedente es el art. 18.7 EAR’99). En efecto, tanto el art. 18.7 EAR’99 como el art. 21.7 PREAR establecen que:

*“Para la deliberación y adopción de acuerdos, el Parlamento deberá reunirse reglamentariamente y con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los presentes si el EAR, las Leyes o el Reglamento no exigen otro tipo de mayoría más cualificada”.*

Ahora bien, en el contexto del art. 18.7 EAR’99, es claro que ese apartado utiliza el término “*acuerdos*” en un sentido amplio, comprensivo tanto de los “*acuerdos*” en sentido estricto (actos singulares) como de la aprobación de Leyes. Efectivamente, cabe que el EAR prevea la aprobación de Leyes por mayoría cualificada; pero sin que el art. 18.7 EAR’99 pueda interpretarse en el sentido de entender que atribuye a otras normas distintas del propio EAR ( como el Reglamento o las Leyes) la capacidad de exigir mayorías cualificadas para la aprobación de *Leyes*.

En esa correcta intelección del art. 18.7 EAR’99, el RPR’01, como se ha señalado, distingue, con nitidez, entre el régimen de adopción de “*acuerdos*” en sentido estricto (ámbito en el que el art. 70.1 RPR’01 reproduce el tenor literal del art. 18.7 EAR’99); y el régimen de mayorías para la aprobación de las “*Leyes*” (ámbito específico en el que el art. 114 RPR’01 sólo contempla que sea el EAR el que establezca mayorías cualificadas).

### **15. Sobre el art. 25, Defensoría del Pueblo riojano.**

El art. 22 EAR’99 establece que, a efectos del cumplimiento de sus funciones, el Defensor del Pueblo Riojano “*podrá supervisar la actividad de la Administración Pública dando cuenta al Parlamento*”, mención que ha sido suprimida en el actual art. 25 PREAR.

Sin embargo esta previsión debería mantenerse pues la supervisión de la actuación administrativa y la dación de cuenta al Parlamento (que le designa) son elementos

consustanciales a la función institucional de la Defensoría del Pueblo como órgano comisionado del Parlamento (cfr. art. 54 CE).

### **16. Sobre el art. 26. PREAR, Elección y estatuto personal de la Presidencia de la Comunidad.**

A) El **art. 26 PREAR** adopta, en distintos apartados (cfr. **art 26.1, 26.2, 26. 2 y 26.4 PREAR**), la denominación *Presidencia de la CAR* que puede ser la denominación del complejo orgánico administrativamente creado para el apoyo de la persona física elegida como titular de la institución autonómica denominada por el art. 18.1 PREAR *Presidencia del Gobierno*, aunque no sólo tiene ese carácter, sino también el de presidir la CAR, por lo que resultaría más preciso distinguir, cuando sea preciso, entre el órgano (que, en rigor, no es sólo “del Gobierno”, sino de “la CAR”) y la persona física que sea elegido para ser titular del mismo. Lo mismo cabe decir respecto a la *Presidencia del Parlamento*, expresión empleada en el **art. 26.2 PREAR**.

B) En la misma línea de precisión léxica, es de observar que el citado **art. 26.1 PREAR** asigna, entre otras funciones, a la Presidencia de la CAR, la de designar y separara “*a los Consejeros y Consejeras*”; expresión que se estima incorrecta ya que el nombre común masculino es inclusivo de género y cabe conseguir el mismo efecto aludiendo, con más exactitud, a las personas titulares de las Consejerías.

C) El **art. 26.2 in fine PREAR** alude a la disolución parlamentaria por falta de acuerdo para elegir a la persona titular de la Presidencia de la CAR, estableciendo que “*el mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que deba concluir el primero*”, precisión ésta sobre la que nos remitimos a lo señalado sobre el art. 20.6 PREAR.

D) El **art. 26.3 PREAR** alude a la *incapacidad* como causa de cese de la persona física que sea titular de la Presidencia de la CAR, precepto similar al art. 23.3 EAR’99, pero que quizá debiera aclararse, pues no se trata de una incapacidad *política* (para cuya apreciación están previstos los mecanismos de la pérdida de confianza y moción de censura), sino *física o psíquica*, en cuyo caso el precepto ganaría en claridad si se precisase si la concurrencia de esta causa de cese requiere una previa incapacitación judicial o si cabe ser apreciada parlamentariamente con arreglo a determinado procedimiento y *quorum*.

E) El **art. 26.5 PREAR** dispone que “*no podrá ser elegido Presidente de la CAR quien ya hubiese ostentado ese cargo durante al menos ocho años*”. El precepto introduce así en nuestro EAR una **cláusula limitativa** del periodo durante el cual una persona puede ostentar la Presidencia de la CAR.

La limitación del número de mandatos o del periodo de tiempo durante el cual se puede desempeñar la Presidencia de una CA es ya una realidad firmemente asentada en el Derecho autonómico comparado y que, procedente del Derecho anglosajón, se ha introducido en otras CCAA mediante dos técnicas distintas: i) en unos casos, mediante el establecimiento, en los respectivos EEAA, de habilitaciones dirigidas a los legisladores autonómicos para hagan efectiva esa limitación cuando regulen el estatuto jurídico de la persona titular de la Presidencia de la CA (tal es el caso del art. 67.2 EACat, en el que la limitación “*se podrá establecer por Ley*”; y del art. 13.2 EACM, en el que, con carácter imperativo, se dispone que la limitación “*se incluirá*” en la Ley, como así se hizo en el art. 4.2 de la Ley castellano-manchega 11/2003, de 25 de septiembre); ii) en otros casos, mediante leyes autonómicas ordinarias, sin una previa habilitación estatutaria expresa (así, en las CCAA de: Extremadura, por el art. 8.3 de la Ley 1/2014, de 18 de febrero; y Murcia, por el art. 7 de la Ley 6/2004, de 28 de febrero).

Además, diversos Consejos Consultivos de CCAA han tenido ya ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, como los de Castilla la Mancha (D.44/97), Extremadura (D.534/13), Asturias (D.45/14), Castilla y León (D.164/16), Andalucía (D.358/17) y la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (D.102/16), a cuyos dictámenes nos remitimos por su exhaustividad y carácter ilustrativo.

Esto dicho, a juicio de este Consejo, el 26.5 PREAR suscita tres cuestiones, que abordamos con la necesaria brevedad: i) la primera es si resulta constitucionalmente admisible limitar el número de años durante el cual una misma persona puede ostentar la Presidencia de la CAR; ii) la segunda es si el EAR es una fuente normativa apta para establecer esta limitación; y iii) la tercera afecta a las dudas que puede entrañar la redacción del art. 26.5 PREAR. Analizaremos estos aspectos en los tres siguientes apartados.

**F)** En nuestro criterio, es constitucionalmente admisible limitar el periodo temporal durante el cual una persona puede tener la condición de Presidente autonómico. Esta cuestión debe analizarse partiendo de una constatación primordial cual es que la limitación no afecta al derecho de una persona al sufragio pasivo regulado en el art. 23.1 CE; esto es, no constriñe ni modula el derecho a ser elegido representante de los ciudadanos (miembro del Parlamento autonómico, en este caso), sino que, más limitadamente, incide sobre el derecho de acceso a un cargo público (la Presidencia de la CA) que es diferente de los de naturaleza representativa.

Aclarado esto, debemos recordar que el TC interpreta el alcance del art. 23.2 CE (derecho fundamental de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad) partiendo de su inescindible conexión con el art. 23.1 CE, y, por tanto, manejando una noción restringida de lo que haya de entenderse por “*cargo público*”, condición que solo tienen, a los efectos del art. 23.2 CE, los cargos electivos representativos; esto es, los

cargos elegidos por los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho de sufragio activo, a través del cual se materializa el derecho a la participación política en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE); derecho que constituye un reflejo de la naturaleza democrática del Estado (1.2 CE). Así, la STC 192/12, FJ 3, recuerda que:

*“Desde la STC 23/1984, hemos ceñido la noción constitucional de «cargo público» empleada en el art. 23.2 CE a los cargos electivos de representación genuinamente política de los entes territoriales, esto es, los que corresponden al Estado y a los entes en que se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 CE (Diputados y Senadores, Parlamentarios europeos y autonómicos, Diputados provinciales, Concejales y representantes de otros Entes locales), por considerar que el derecho que define esta vertiente del mencionado art. 23.2 CE es un reflejo del Estado democrático en el que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE). En efecto, el derecho de acceso a los cargos públicos de representación política cobra su auténtico sentido al asociarse al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE)”.*

En igual sentido, la STC 10/1983 reduce la condición de *representantes* de los ciudadanos a quienes hayan sido elegidos mediante elección popular *directa*, al señalar que:

*“El sentido democrático que en nuestra CE (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que, pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediateamente de la elección de los ciudadanos”.*

En definitiva, esa noción restringida de “*cargo público*” autoriza a distinguir entre los cargos públicos que lo son por elección *primaria o directa* de los ciudadanos; y aquellos que lo son por elección ciudadana *secundaria o indirecta* (p.e, el Presidente de una CA, que es elegido por el Parlamento autonómico, *ex art. 152.1.1º CE*).

De cuanto antecede, resultan ya dos consecuencias: i) la primera, que el ejercicio o el desarrollo del derecho de acceso a la Presidencia de la CAR no está reservado a una LO de las previstas por el art. 81.1 CE, porque ese derecho no forma parte del derecho de acceso a los cargos públicos tal como lo configura el art. 23.2 en relación con el art. 23.1 CE; y ii) la segunda, que el legislador puede imponer a ese derecho límites o modulaciones más intensos que los que puede establecer para los derechos de los arts. 23.1 y 23.2 CE.

Es más, incluso estos derechos de los arts. 23.1 y 23.2 (que son de configuración legal, pues se ejercen “*con los requisitos que señalen las Leyes*”; por todas, STC 26/1990)

consienten ser limitados por el legislador en atención a la concurrencia de otros bienes jurídicos (piénsese en la limitación de los derechos de sufragio activo y pasivo establecida por la legislación penal; o en la regulación por la LOREG'85 de causas de incompatibilidad o inelegibilidad de Diputados y Senadores).

Pues bien, si eso sucede así con los derechos del art.23.2 y 23.1 CE, igualmente y con mayor motivo, podrá ser atemperada por el legislador la extensión de un derecho que no está incardinado en el de acceso a los cargos públicos proclamado por el art. 23.2 CE.

Naturalmente, esa modulación operada por el legislador nunca podrá ser de tal entidad que ignore ese derecho, lo despoje de su “*contenido esencial*” (noción que define, por todas, la STC 11/1981), o que impida de plano su ejercicio; y, naturalmente, esa modulación tampoco puede ser arbitraria o caprichosa (art. 9.3 CE), sino proporcionada, razonable y justificada por la necesaria protección de otros bienes constitucionalmente dignos de promoción o tutela.

Ahora bien, desde luego, ninguno de esos extremos se rebasa limitando a ocho años el derecho de una persona a permanecer en la Presidencia de la CAR. Repárese en que la limitación proyectada no produce el efecto de impedir su acceso a la titularidad de la Presidencia, ni el de imposibilitar el ejercicio del cargo durante un tiempo que (atendiendo a un canon racional de ponderación) permita el desarrollo de un determinado programa político.

Además, mientras el ejercicio de una función representativa es colegiado o colectivo (pues residencia en muchas personas los poderes y funciones del Parlamento, art. 20.2 PREAR); el ejercicio de la Presidencia de la CAR es unipersonal, y atribuye a su titular prerrogativas y funciones cuyo ejercicio depende de su sola voluntad, y que, por ello, se ejercen “*bajo su exclusiva responsabilidad*” (como la dirección y coordinación del Poder Ejecutivo, el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno o la disolución anticipada del Parlamento; cfr. arts. 20.6 o 26.1 PREAR, y 12 a 14 Ley 8/2003). Este carácter unipersonal de la magistratura presidencial hace tanto más razonable introducir restricciones temporales al ejercicio de ese cargo.

En definitiva, la limitación proyectada no podría calificarse como producto de una decisión legislativa (en realidad, *estatutaria*) caprichosa, arbitraria o carente de explicación racional, criterios que el TC ha empleado para descartar la arbitrariedad del legislador, proscrita por el art. 9.3 CE (por todas STC 73/2000).

**G)** La segunda cuestión a analizar es si el EAR es una fuente normativa apta para establecer esa limitación; y, en nuestro criterio, la respuesta a esa pregunta ha de ser claramente afirmativa. En efecto, el art. 147.2.c) CE establece que el EA, “*norma institucional básica*” de la CA, deberá contener la “*organización de las instituciones*

*autonómicas propias*”, una de las cuales es la Presidencia de la CA. En palabras de la STC 247/2007, FJ 5:

*“El carácter que los EEAA tienen como “norma institucional básica” de las CCAA atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia CE les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo. Este principio, ínsito en la CE y que opera dentro del marco jurídico regulado en la misma, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación, al elaborar y aprobar el EA, incluso, la creación de la CA. Los EEAA son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente CA (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE)”.*

Pues bien, si el EAR es la norma institucional básica de la CAR, “*expresiva de su acervo institucional*”, es claro que debe regular, con un grado mayor o menor de densidad normativa, los elementos sustanciales de su organización institucional y, más en concreto, los del estatuto jurídico de la Presidencia de la CAR.

Desde luego, de entre esos elementos, y dentro del “*importante margen de decisión*” que le reconoce la CE (STC 247/2007), el legislador estatutario puede optar válidamente por incluir, como una previsión estatutaria expresa, el carácter temporalmente limitado del desempeño de la presidencia de la CA.

**H)** Mayores dudas suscita la redacción del **art. 26.5 PREAR**, que, se reitera, dispone lo siguiente: “*no podrá ser elegido* Presidente de la CAR... *quien ya hubiese ostentado ese cargo durante al menos ocho años*”. En efecto:

-Hay que comenzar aclarando que no se regula aquí una causa de cese por transcurso de 8 años, sino una causa de inelegibilidad que afecta a quienes ya hubieran ostentado el cargo “*al menos 8 años*”.

-Lo primero que llama la atención del texto es la referida expresión “*al menos*”. Si lo que quiere señalarse es que no pueda ser elegido Presidente de la CAR quien ya hubiese ostentado la Presidencia durante ocho años, la expresión “*al menos*” resulta superflua. A no ser que, con la cláusula “*al menos*”, se pretendiera establecer una suerte de *mínimo temporal* que un futuro legislador ordinario pudiera ampliar a más años, de modo que pudiera ser elegido quien hubiese ostentado la Presidencia, por ejemplo, doce años. Pero no parece ser esta la intención del redactor del texto, por lo que el inciso “*al menos*” es contradictorio con el sentido del precepto.

-Por otro lado, si lo que quiere indicarse es que no podrá ser elegido quien ya hubiese ostentado el cargo durante ocho años, esto significa que sí podría ser elegido (en principio, para un mandato ordinario de cuatro años) quien hubiese ostentado el cargo, por ejemplo, siete años y once meses, con lo que podría totalizar once años y once meses.

Naturalmente, esta es una opción perfectamente legítima, pero este Consejo debe advertir que ese sería el efecto de mantener el art. 26.5 PREAR con su actual redacción.

-Finalmente, al optar el texto por un criterio *temporal* de limitación (y no por un criterio de *número máximo de legislaturas o mandatos*) es necesario establecer con total precisión cuáles son los momentos temporal y final de ese plazo de ocho años: i) el momento inicial (*dies a quo*) parece claro que sería la toma de posesión como Presidente de la CAR, momento en que el Diputado elegido por el Parlamento adquiere la condición jurídica de Presidente *ex art. 6.3 Ley 8/2003*; ii) sin embargo el momento final (*dies ad quem*) debería aclararse pues, conforme al art. 26.2 PREAR, podrían ser dos: bien el momento de la *elección* (día de la votación en sesión de investidura, momento en que se materializa la *elección* del Presidente por parte de la Cámara); o bien el *día inicial del debate de investidura* (al cual, según esa segunda interpretación, ya no podría concurrir como candidato a la investidura quien, en ese momento, ya hubiera cumplido ocho años como titular de la Presidencia).

-Del mismo modo, resultaría oportuno especificar si, a efecto del cómputo de ese plazo de ocho años, se deben tener en cuenta los periodos en que el Presidente se ha hallado en funciones (cfr. art 11 Ley 8/2003).

-En suma, como hemos señalado con anterioridad, la opción de hacer constar en el propio EAR la limitación analizada es perfectamente válida, pero acarrea la necesidad de extremar el rigor en la redacción del texto estatutario con el fin de evitar dudas interpretativas en la futura aplicación práctica de la norma, en cuya relevancia institucional, jurídica y política, no parece necesario abundar.

#### **17. Sobre el art. 27.2 PREAR, Gobierno: Función, composición y relaciones con el Parlamento.**

El art. 27.2 PREAR establece que, “tanto las Vicepresidencias, como los Consejeros, cuyo número no podrá exceder de diez... serán nombrados y cesados por la Presidencia”. El apartado debería aclarar si el “número que no podrá exceder de diez” es solo el de los Consejeros, o el de la suma de los Consejeros y las Vicepresidencias.

#### **18. Sobre el art. 27 PREAR, Gobierno: Función, composición y relaciones con el Parlamento.**

Por otra parte, el art. 27 PREAR suprimiría el art. 24.4 EAR'99 y, con ello, eliminaría la atribución a la Sala de lo Penal del TS y a la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de La Rioja del conocimiento de las causas penales que se sigan contra los miembros del Gobierno. Sobre esta cuestión nos remitimos al examen del **art. 62 PREAR**.

## Sexto

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Cuatro, de la PREAR, por el que se modifica el Título III del EAR.**

#### **1. Descripción del contenido del nuevo Título III del EAR, *La Administración pública en La Rioja y su régimen jurídico*.**

El artículo único, apartado Cuatro de la PREAR modifica el Título III del EAR, que estaría compuesto por los arts. 29 a 35 PREAR. El contenido del nuevo Título III del EAR, *La Administración pública en La Rioja y su régimen jurídico*, se corresponde, con escasas alteraciones, con el que ya figura recogido por los arts. 26 a 32 del actual EAR '99. Por tal motivo, este Consejo se limitará a analizar brevemente el alcance de las competencias autonómicas para la organización de su propio Sector público y para la determinación del régimen jurídico de su Administración pública.

#### **2. La CAR debe contar con una potestad de auto-organización reconocida estatutariamente: alcance, límites y manifestaciones de esa potestad.**

A) Es claro que la CAR debe gozar de una *potestad de auto-organización*, estatutariamente reconocida, que le permita crear y organizar su propio Sector público. Así resulta, desde luego, de los arts. 29.1 y 37.5 PREAR, que, al igual que los actuales arts. 26.1 y 8.1.5 EAR '99, determinan que corresponde a la CAR la creación y estructuración de su propia Administración pública y le atribuyen competencia exclusiva para la “*creación y gestión de un Sector público propio de la CAR*”.

Esa *potestad de auto-organización* es una exigencia inexcusable de la propia naturaleza de la CAR, entendida como persona jurídico-pública que, *ex arts. 2 y 137 CE*, y mediante la aprobación de su EA, tiene constitucionalmente reconocida una autonomía política (STC 32/1981), cuyo efectivo ejercicio resultaría inconcebible: **i)** sin una estructura administrativa propia a través de la cual ejercer las competencias y funciones que asume en virtud de su EA; **ii)** sin el reconocimiento, por esa misma vía estatutaria, de un ámbito de libre configuración organizativa de su Sector público; y **iii)** sin la atribución a la Administración pública autonómica de las potestades, prerrogativas y funciones (inherentes a su propia condición de Administración pública) que se enumeran en el art. 31 EAR '99 (art. 34 PREAR): presunción de legitimidad y carácter ejecutivo de sus actos, potestades expiatoria, de deslinde y sancionadora, entre otras.

Así lo advirtió este Consejo Consultivo en su D.11/99 (FJ 4.I.1), emitido en relación con las competencias asumidas por la CAR en virtud de la reforma operada en el EAR '82 por la LO 2/1999, de 7 de enero, que dio lugar al vigente EAR '99, donde sostuvimos que:

*“El art. 8.1.1 EAR’99 atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de “organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, **competencia que hay que relacionar con la conferida en el art. 26.1 EAR’99 para la “creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado” y con la que el art. 8.1.5 EAR’99 determina para la “creación y gestión de un sector público propio de la CA”.** También puede añadirse aquí el art. 8.1.2 EAR’99 que atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja. Se trata de una derivación concreta de potestad de autoorganización. Salvo lo relativo a la creación de un Sector público propio, estas competencias ya figuraban en el EAR’94.*

*Más que unas verdaderas competencias, se trata de unas potestades inherentes a los conceptos mismos de CA, Administración pública o personalidad jurídico-pública y, además, unas potestades susceptibles, por un lado, de proyectarse a muy diversos ámbitos (las instituciones de autogobierno, la estructura de la Administración, la creación de un Sector público propio) y, por otro, de desgranarse en múltiples facultades jurídicas, como bien apreció el Congreso de los Diputados al trasladar al art. 31.5 EAR’99 varias facultades que se entienden contenidas en la potestad de autoorganización y que el texto aprobado por la Diputación General (ahora Parlamento) de La Rioja había incluido entre las competencias listadas como exclusivas”.*

**B)** En el ejercicio de esa potestad de auto-organización, la CAR también puede asumir competencias en orden a la determinación de su propio régimen jurídico; si bien dentro del respeto a las competencias que al Estado confía, principalmente, el art. 149.1.18 CE. En efecto:

-Por un lado, corresponde al Estado la fijación de las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del Estado”, título competencial que, como ha recapitulado la reciente STC 55/2018, FJ 4:

*“... permite (al Estado) “establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas” (STC 50/1999, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, FJ 5; 227/1988, FJ 24). Incluye normas sobre la “composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas” (SSTC 32/1981, FJ 6, 50/1999, FJ 3, 143/2013, FJ 5), “las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines” (STC 227/1988, FJ 24) o las “relaciones interadministrativas” (STC 76/1983, FJ 18)”.*

-Por otro lado, el art. 149.1.18 CE atribuye también al Estado la competencia para regular las bases “del régimen estatutario” de los funcionarios de las Administraciones públicas, así como la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”. Al amparo de este título, el Estado ha podido dictar, entre otras muchas disposiciones, la LSP’15, la LPAC’15, el EBEP’15, o la LCSP’17.

-Pues bien, la CAR puede asumir estatutariamente competencias de desarrollo legislativo de las bases que fije el Estado en esas materias, y así lo ha hecho ya, *ex arts.* 9.8 y 31.5 EAR’99 (que se corresponden con los arts. 38.8 y 34.8 PREAR), a cuyo abrigo la

CAR ha promulgado, entre otras, las Leyes 3/1990 (función pública), 3/2003 (sector público) o 4/2005 (funcionamiento y régimen jurídico de la APCAR).

C) Por otro lado, también es competencia del Estado, *ex art. 149.1.18 CE* la determinación del “*procedimiento administrativo común*”, que, según la STC 55/2018, FJ4:

*“...habilita la aprobación de «normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos» [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que «definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración» (STC 227/1988, FJ 32), esto es, «la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto»: «iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos» (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que «prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988, FJ 32).*

Pues bien, en este ámbito ha de moverse la competencia autonómica para regular sus procedimientos administrativos, dado que, como señala la STC 227/1988, FJ 32, “*la competencia para establecer el régimen de los «procedimientos administrativos especiales», aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa racione materiae, es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las CCAA ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración*”; y, así, como señala la STC 55/2018, FJ 4:

*“Cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una CA, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las CCAA cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].*

Este es el fundamento último de la presencia, en el EAR’99, del art. 8.1.2, que atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja*”. Este precepto pasa a ser el art. 37.1.2 PREAR.

D) Por último, como aclara la STC 37/1987, es competencia exclusiva del Estado, conforme al art. 149.1.18 CE aprobar la “*legislación sobre expropiación forzosa*” y no simplemente, como en otras materias, “*la competencia para establecer las bases o la legislación básica*”. También compete al Estado establecer “*el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*”, sistema que se asienta sobre los fundamentos constitucionales que establece el art. 106.2 CE. Manifestaciones de esa competencia

exclusiva son la LEF'54, y, en materia de responsabilidad patrimonial, la LPAC'15 y la LSP'15.

E) Dicho lo anterior, el nuevo Título III PREAR (arts. 29 a 35 RPEAR), debe ser objeto, sin duda, de un juicio positivo, en tanto en cuanto reproduce, en lo esencial, los términos del actual EAR'99 que, a su vez, se incardina plenamente dentro del ámbito de competencias que puede asumir válidamente la CAR en materia de organización de su Administración pública y determinación de su régimen jurídico. Como únicas observaciones particulares se formulan las que siguen.

### **3. Sobre el art. 29.2 PREAR, *Administración pública*.**

Se sugiere evitar la expresión “riojanos y riojanas” que figura en el art. 29.1 PREAR, por ser inclusivo de género el primero de los términos y sustituibles ambos por otros genéricos como, p.e, “*la ciudadanía*”.

### **4. Sobre el art. 30.2 PREAR, *Sector público*.**

Se sugiere evitar la expresión “y/o” que, en este caso, puede reducirse simplemente a la disyuntiva “o”. En cuanto a la expresión “órganos colegiados o consultivos”, se sugiere sustituirla por la más precisa de “órganos pluripersonales”.

### **5. Sobre el art. 31 PREAR, *Normas reglamentarias y actos administrativos*.**

Se sugiere evitar la expresión “disposiciones y normas” por ser innecesariamente reiterativa en el contexto donde ambas nociones son similares; y, por tanto, reducir dicha expresión al término “normas” ya que es el empleado en la titulación del precepto.

### **6. Sobre el art. 32 PREAR, *Responsabilidad*.**

El art. 32 PREAR dispone que “*la responsabilidad de la Administración de la CA, así como la de las autoridades y personal al servicio de la misma en el ejercicio de sus funciones se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación en la materia*”. Esa legislación es sin duda la “*del Estado*”, como bien precisa el art. 29 EAR'99, dado que, como se ha expuesto, la competencia exclusiva para regular el “*sistema de responsabilidad patrimonial*” corresponde al Estado *ex art. 149.1.18 CE*.

Volveremos sobre este aspecto al referirnos al **art. 38.8 PREAR**.

## **7. Sobre el art. 33.2 PREAR, *Control de normas y actos.***

El art. 33.2 PREAR reproduce el contenido del art. 30.2 EAR'99 con la diferencia de que éste último identifica el artículo concreto de la CE al que se refiere (art. 153,b CE), mientras que el art. 33.2 PREAR sustituye esa remisión específica por una genérica a “*la Constitución*”. Pues bien, en nuestro criterio, esa omisión debería corregirse pues la remisión, en una norma estatutaria, a preceptos específicos del texto constitucional, lejos de ser innecesaria, contribuye a precisar con mayor rigor el sentido normativo de los preceptos estatutarios que las contienen.

Así sucede, especialmente, en el caso del art. 33.2 PREAR, *Control de normas y actos* de la CAR, en el que el control, por el Gobierno de España, de las “*funciones delegadas*” sobre las que versa el precepto se refiere, específicamente, a las “*funciones delegadas*” identificadas en el art. 153.b) CE, esto es, a las delegadas en virtud del art. 150.2 CE.

## **8. Sobre el art. 35.1 PREAR, *Fiscalización externa e interna de la gestión pública.***

En el art. 35.1 PREAR, la mención al “*Tribunal Administrativo de Contratación Pública competente*” se considera adecuada pues esa expresión puede referirse: i) al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales estatal, regulado por el art. 45 LSP'17 y el RD 814/2015, de 11 de septiembre, al que pueden adscribirse las CCAA (arts. 46.2 LSP'17 y RD 814/15), como actualmente sucede con la CAR; y ii) al Tribunal análogo que eventualmente podría constituir la CAR, en su ámbito y en ejercicio de su potestad de auto-organización, al amparo de los arts. 46.1 LSP'17 y 2.3 RD 814/2015.

## **9. Sobre el art. 35.2 PREAR, *Fiscalización externa e interna de la gestión pública.***

Ningún reproche de inconstitucionalidad puede merecer la previsión de que, por Ley, se cree la figura de un Comisionado que, a semejanza del *compliance officer* del Derecho societario y corporativo anglosajón, sea “*garante del cumplimiento normativo*” pues, en abstracto, tal previsión constituye una plasmación de la potestad que tiene atribuida la CAR para la “*creación y organización*” de su Sector público.

Cuestión distinta, claro está, es que el futuro desarrollo legislativo que se haga de esa figura haya de ser respetuoso con las funciones y cometidos atribuidos a otros órganos e instituciones de intervención, fiscalización, auditoría y asistencia técnico-jurídica, económica o sectorial.

Por lo demás, debe mejorarse la redacción del precepto para evitar expresiones coloquiales o imprecisas, como: i) “*en el seno de nuestra Comunidad*”, para aludir a la CAR; ii) “*capaz de proteger*”, para aludir no a una capacidad gerencial de su titular, sino a una competencia objetiva del órgano en materia de fiscalización; iii) “*dar cauce a los ilícitos*”, para referirse a *actuar o proceder contra* esos ilícitos más que a encauzarlos; y iv) “*ayudando*”, que es un gerundio de simultaneidad cuya elusión resulta aconsejable pues oscurece el sentido de la frase.

## Séptimo

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Cinco, de la PREAR, por el que se modifica el Título IV del EAR.**

#### **1. Descripción del Título IV PREAR.**

El artículo único, apartado Cinco de la PREAR da nueva redacción al Título IV del EAR, que pasaría a llevar la rúbrica “*Competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Este nuevo Título IV PREAR contendría cuatro artículos (arts. 36 a 39) en los que la PREAR: i) mantiene, en lo sustancial, la misma técnica normativa que los vigentes arts. 8, 9 y 11 EAR’99; ii) difiere del EAR’99 en que destina un precepto específico (el art. 36 PREAR) a enumerar las *potestades* inherentes a cada tipo de competencias estatutarias; y preceptos separados a recoger, con más amplitud que en el EAR’99, las *materias* que son objeto de cada uno de dichos tipos de competencias (el art. 37 PREAR, a las *exclusivas*; el art. 38 PREAR a las *compartidas* y el art. 39 PREAR a las *ejecutivas*); y iii) difiere también de otros recientes EEAA que, como el EAAnd, el EACat, el EACan o el EAAR, dedican, a cada *materia*, un artículo específico, en el que incluyen, pormenorizadamente, las diferentes funciones o atribuciones que sobre ese ámbito material asume la CA respectiva, con las discutibles *técnicas de blindaje* del patrimonio competencial, como las usuales de salvaguardia (cláusula “*sin perjuicio de*”) o de inclusión (cláusula “*que en todo caso incluye*”).

#### **2. Consideraciones preliminares.**

El análisis del Título IV PREAR debe partir de varias consideraciones fundamentales:

-La primera es que uno de los contenidos necesarios de los EEAA consiste, según el art. 147.2,d CE, en recoger “*las competencias asumidas dentro del marco establecido por la CE*” y “*las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*”; pues, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, D.92/10, D.93/10,

D.73/11, D.31/12 y D.52/13): i) la aprobación de los EEAA entraña que la CA de que se trate asuma unas u otras competencias sobre unas u otras materias; ii) los EEAA son los instrumentos normativos que tienen virtualidad atributiva de las competencias y no otras normas posteriores como los Reales Decretos de traspasos de bienes y servicios. La STC 247/2007 ha expresado esta misma idea al señalar que es en los EEAA donde se plasma el “*acervo competencial*” de cada CA.

-La segunda consideración estriba en que el canon fundamental con el que hay que confrontar cualquier atribución competencial a una CA es el art. 149.1 CE; pues, según el art. 149.3 CE, “*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta CE podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos EEAA*”.

-La tercera es que, por lo anterior y sin perjuicio de las transferencias o delegaciones de competencia que extra-estatutariamente habilita el art. 150.2 CE, es el art. 149.1 CE el que establece, *en negativo*, el marco delimitador de las competencias que pueden asumir estatutariamente las CCAA; puesto que: i) según el art. 149.3 CE, todos los títulos competenciales que el art. 149.1 CE no reserve expresamente al Estado son susceptibles de atribución a las CCAA; y ii) por el contrario, no resultan accesibles a los EEAA los títulos competenciales reservados al Estado por el art. 149.1 CE, al imponerlo así la propia supremacía de la CE sobre los EEAA.

-Este Consejo Consultivo ha recordado en numerosas ocasiones estos principios. Así, en nuestro D.128/07 hemos señalado, incluso respecto de las competencias calificadas por los EEAA como *exclusivas* que:

*“Las competencias exclusivas tienen como límite las estatales ex art. 149 CE según SSTs 20/88, 178/94 y 173/98, pues, como dice ésta última, la fuerza normativa de la CE ... no se agota ni disminuye con la promulgación de los EEAA, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva una competencia asumida racione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia.*

*Así pues, que las CCAA no pueden invadir competencias exclusivas del Estado es algo que resulta directamente de la CE y que es aplicable a todas las competencias autonómicas (aun las directamente incardinables en el art. 148.1 CE), con independencia de que así lo reconozcan, o no, expresamente los EEAA. Éstos, en efecto, aluden en muchas ocasiones a la necesidad de respetar las competencias del Estado al enunciar las competencias autonómicas-con la fórmula “sin perjuicio”, “con respeto” u otras semejantes; pero ello carece, en realidad, de significación jurídica: aunque nada digan, es evidente que también tienen que respetar las competencias estatales que incidan en la materia de que se trate”.*

### **3. Error de omisión que debe ser subsanado.**

Con carácter previo a cualquier otra consideración, llamamos la atención sobre lo que es –creemos– un **error involuntario en la redacción** del texto del PREAR y que

consiste en la **supresión del contenido del art. 10 EAR'99, relativo a las competencias de la CAR en materia educativa.**

Salvo error por nuestra parte, no hay en los arts. 36 a 39 ningún artículo o apartado que recoja el contenido de los dos apartados que actualmente integran el art. 10 EAR'99.

Tal omisión debería subsanarse. Atendida la naturaleza de la competencia autonómica sobre la materia (desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado), su ubicación sistemática correcta sería el proyectado art. 38 PREAR.

#### **4. Sobre el art. 36 PREAR, *Clases de competencias* (en general).**

El art. 36 PREAR define las clases de competencias que puede asumir la CAR (*exclusivas, compartidas, ejecutivas y de aplicación del DCE*) en función del alcance de las funciones o potestades que dicha CAR pueda asumir sobre cada una de las materias, es decir, asumiendo: i) todas las funciones normativas y ejecutivas en el caso de las competencias *exclusivas*); ii) las funciones de desarrollo legislativo y ejecución, en el caso de las competencias compartidas; iii) las funciones de ejecución de la normativa estatal, en el caso de las competencias *ejecutivas*; y iv) las funciones de desarrollo y ejecución de la normativa de la UE, cuando afecte al ámbito competencial de la CAR, en el caso de las competencias *de aplicación del DCE*.

El art. 36 incorpora al PREAR una redacción idéntica a la del art. 42 del vigente EAAnd, si bien añadiendo el art. 36.3 PREAR una cláusula de cierre idéntica a la que, con ese nombre, figura en el art. 80.1 EAAR, así como las competencias de aplicación del DCE que no aparecían en el EAR'99.

Ninguno de esos preceptos de los EEAA de las citadas CCAA ha sido objeto de reproche de inconstitucionalidad. Con todo, este Consejo Consultivo estima oportuno hacer las siguientes observaciones.

#### **5. Sobre el art. 36.2.b) PREAR, *Clases de competencias* (en lo relativo a las competencias compartidas).**

Al definir las competencias *compartidas*, el **art. 36.2.b) PREAR** (de igual tenor al art. 42.2.2º EAAnd) lo hace en los siguientes términos: "*competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley*".

Con esa redacción, podría interpretarse que la normativa básica estatal sólo puede contenerse en disposiciones con rango de ley de manera que esta fuente normativa, la Ley, monopolizaría la capacidad de albergar preceptos básicos.

Pues bien, esta última afirmación ha sido matizada por el TC (por todas, en la STC 184/2012), que, si bien predica, respecto de los requisitos formales de las bases estatales, una clara *preferencia de Ley*, no impide que las bases puedan contenerse en disposiciones infralegales, o incluso en actos de ejecución del Estado, al señalar que:

*“Respecto a los requisitos formales de las normas básicas, este TC ha recordado (STC 31/2010, FJ 60) que, si bien su definición legal es el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999).*

Desde luego, según señala la STC 235/1999:

*“Así sucede cuando el reglamento resulte complementario indispensable para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas, por no ser la ley formal instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos”; y cuando “la complejidad o el dinamismo de la materia regulada requieran de un procedimiento de concreción normativa más flexible que el que acompaña a la elaboración de las leyes”.*

Ello, naturalmente, en el buen entendimiento de que la determinación de si una norma reglamentaria es o no básica ha de hacerse con criterios materiales, pues, como señalan la STC 235/1999, y las en ella citadas: *“las normas reglamentarias serán o no básicas según su contenido y la valoración correspondiente habrá de hacerse caso por caso”.*

En definitiva, a la vista de la doctrina constitucional expuesta, el inciso contenido en el art. 36.2.b) PREAR *“en normas con rango de Ley”* debería suprimirse, pues impone, de modo terminante, a la normativa básica estatal, unos condicionantes formales y de rango que el TC, supremo intérprete de la CE, no admite.

#### **6. Sobre el art. 36.3 PREAR Clases de competencias (en lo relativo a las competencias extra-estatutarias).**

En el art. 36.3, debe sustituirse el gerundio de actividad *“ejerciendo”*, por la expresión verbal *“y ejerce”*, pues el referido gerundio afecta gramaticalmente a la frase que le precede (*“la CAR asume las competencias expresadas en el presente EA”*) dando así erróneamente a entender la absurda idea de que la asunción de las competencias estatutariamente conferidas depende del ejercicio de las que puedan ser transferidas extra-estatutariamente.

#### **7. Sobre el art. 37,11 PREAR, Competencias exclusivas.**

El art. 37.11 PREAR reproduce literalmente la competencia recogida actualmente en el art. 8.1.11 EAR'99, pero sustituyendo la remisión a preceptos concretos de la CE por

una remisión genérica a dicha CE, técnica normativa esta que antes hemos considerado que debe evitarse.

#### **8. Sobre el art. 37,13 PREAR, *Competencias exclusivas*.**

El art. 37.13 PREAR reproduce literalmente la competencia recogida actualmente en el art. 8.1.13 EAR'99, pero sustituyendo la remisión a preceptos concretos de la CE por una remisión genérica a dicha CE, técnica normativa esta que antes hemos considerado que debe evitarse.

#### **9. Sobre el art. 37,18 PREAR, *Competencias exclusivas*.**

El art. 37.13 PREAR reproduce literalmente la competencia recogida actualmente en el art. 8.1.18 EAR'99, pero sustituyendo la remisión a preceptos concretos de la CE por una remisión genérica a dicha CE, técnica normativa esta que antes hemos considerado que debe evitarse.

#### **10. Sobre el art. 37.20 PREAR, *Competencias exclusivas*.**

El art. 37.20 PREAR incluye como materia de competencia exclusiva de la CAR las “*denominaciones e indicaciones de calidad y los órganos de gestión, en colaboración con el Estado*” y es muy semejante al vigente art. 8.1.20 EAR, pues se limita a adoptar las nuevas denominaciones que, por imperativo del DCE, se han introducido en el ordenamiento jurídico español mediante la Ley 6/2015.

En todo caso, el precepto debería: i) añadir que se refiere a las “*Denominaciones “de origen” e indicaciones de calidad*”; y ii), aclarar que la materia sobre la que la CAR asume competencia exclusiva se limita, como es obvio, “*a las de ámbito territorial autonómico o inferior*”, sin incluir las de ámbito supra-autonómico, las cuales de competencia estatal y están reguladas por la Ley 6/2015.

#### **11. Sobre el art. 37.21.a) PREAR, *Competencias exclusivas*.**

El art. 37.1.a) PREAR incluye un gerundio de acción “promoviendo” que, al afectar gramaticalmente en un sentido restrictivo a la materia competencial que le precede (“*caza, pesca...*”) y, en consecuencia, puede dar erróneamente a entender que dicha materia sólo se asume cuando la CAR promueva las reinversiones a que el precepto alude; por lo que se sugiere redactar el precepto de suerte que exprese que la CAR asume la precitada materia (“*caza, pesca...*”) y, además, la promoción de las expresadas reinversiones.

## 12. Sobre los arts. 37.21.c) y 37.21 d) PREAR, *Competencias exclusivas*.

El PREAR contendría, como novedad respecto del precedente EAR '99, la asunción por la CAR de competencias, calificadas como *exclusivas*, en materia de “*montes*”, “*aprovechamientos forestales*”, “*vías pecuarias*” y “*espacios naturales protegidos, incluyendo la regulación y declaración de las figuras de protección, la delimitación, la planificación de los hábitats y la gestión de los mismos y de los hábitats protegidos situados en la Rioja*”.

Actualmente, el EAR '99 atribuye a la CAR, sobre esas materias, la competencia *de desarrollo legislativo y ejecución* de la legislación del Estado (arts. 9.1 y 9.11 EAR '99).

Pues bien, nos parece claro que la previsión de que, sobre tales materias, pueda la CAR asumir competencias *exclusivas* (y eso es exactamente lo que supone su inclusión de estas materias en la lista del art. 37 PREAR) resulta contraria al art. 149.1 CE. En efecto:

-El art. 149.1.23<sup>a</sup> CE es explícito al atribuir al Estado, precisamente, la competencia para dictar la legislación básica, tanto en materia de “*protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección*”; como en materia de “*montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*”.

-Creemos que el tenor de los apartados c) y d) del art. 37.21 PREAR es concluyente y no admite interpretación alguna; por lo que la contradicción lógica entre sus previsiones y el art. 149.1.23<sup>a</sup> CE, es clara y no requiere, a pesar de la indudable trascendencia de la cuestión, mayores abundamientos.

-Con todo, puede citarse, a título ilustrativo, la STC 49/2013, que ha declarado la constitucionalidad de varios preceptos de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril), precisamente en atención al carácter básico de la competencia estatal. Por lo demás, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, la CAR ha dictado la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja.

-Parecidas consideraciones pueden hacerse sobre la materia “*medio ambiente*” en la que también el Estado tiene reservada una competencia legislativa básica, que no impide a las CCAA adoptar “*medidas adicionales de protección*”.

-En cuanto a las funciones y límites de esas bases estatales, resulta ilustrativa la STC 109/2017, que, con cita de la STC 53/2007 recuerda los criterios que los determinan:

“El **primero** es el relativo al deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, que aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (FJ 1 D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este

*punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”.*

*El segundo consiste en que lo básico en esta materia cumple una función de ordenación mediante mínimos “que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las CCAA con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”.*

*El tercero es el referente al “alcance de la ‘afectación transversal’ que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las CCAA con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas”.*

*Y el cuarto alude a la “necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia así como la exigencia de la ‘indispensable solidaridad colectiva a que se refiere el art. 45.2 CE’ (STC 64/1982, FJ 4)”.*

-En fin, en ejercicio de esas competencias, el Estado ha dictado, entre otras muchas, las Leyes 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, y el RD-Leg 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación. Por su parte, el legislador autonómico ha dictado la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Medio ambiente de La Rioja.

-Por nuestra parte, hemos analizado en numerosos dictámenes estos títulos competenciales. Por citar los más recientes, en materia de medio ambiente, en los D.3/17 y D.89/18 (relativos a Ley autonómica 6/2017 y a su desarrollo legislativo); y, en materia de montes y aprovechamientos forestales, en el D.50/14 y en los en él citados.

En suma, la CAR puede asumir, sobre las materias señaladas, competencias *de desarrollo legislativo y ejecución*, pero no *exclusivas*, pues se opone a ello el art. 149.1.23 CE, por lo que los apartados c) y d) del art. 37.21 PREAR son disconformes con el orden constitucional de reparto de competencias, a juicio de este Consejo.

### **13. Sobre el art. 37, apartados 22 a 26 PREAR, Competencias exclusivas.**

Los apartados 22 a 26 del art. 37 PREAR enumeran ciertas materias, relativas al ámbito de la cultura y la investigación científica y técnica, sobre las que la CAR asumiría una competencia exclusiva.

Buena parte de estas materias (apartados 22 a 24 y 26) se recogen ya, también como objeto de “*competencias exclusivas*”, en el vigente EAR’99 (art. 8.1. apartados 23 a 26), añadiendo el PREAR la materia “*cinematografía*” (aunque no estaría de más precisar que “*en el ámbito de la CAR*”).

Como resulta evidente a la luz de los arts. 148.1 CE (apartados 15 a 17) y 149.2 CE, la CE no solo no impide, sino que presupone, que las CCAA asuman competencias en materia de *cultura*.

Ahora bien, esas competencias, por más que se puedan atribuir como *exclusivas*, no son ilimitadas ni absolutas, pues no pueden suponer perjuicio a las competencias que el propio Estado tiene sobre la misma materia, conforme al art. 149.2 CE, y dado el carácter de “*deber y atribución esencial*” que para el Estado ha de tener el “*servicio de la cultura*”, con el fin de hacer efectivo el principio rector proclamado por el art. 44 CE. Recordamos, en fin, que en relación con esta materia “*cultura*”, el TC ha afirmado reiteradamente que la CE configura un régimen de *conurrencia competencial plena* (por todas, STC 17/1991).

Parecería razonable, por tanto, que el PREAR indicara que esas competencias se entienden sin perjuicio de las que al Estado corresponden al amparo del art. 149.2 CE, máxime teniendo en cuenta que, caso de conflicto, al tratarse de un caso de competencia concurrente perfecta o plena, entraría en juego la cláusula de prevalencia del art. 149.2 CE, que confiere a la normativa estatal aplicación preferente, de suerte que desplazaría en su aplicación efectiva a la normativa autonómica.

#### **14. Sobre el art. 37.27 PREAR, *Competencias exclusivas*.**

En materia de “*deporte*”, el art. 37.27 PREAR extendería la competencia exclusiva autonómica a ámbitos diferentes de los previstos por el actual art. 8.1.24 EAR '99. A este Consejo le suscitan muchas dudas dos de esos ámbitos: i) “*la regulación de la formación deportiva*”; y ii) “*la prevención y control de la violencia en el deporte*”.

##### **A) Respecto a la “*regulación de la formación deportiva*”.**

A falta de otras concreciones o matizaciones (y el art. 37.27 PREAR no introduce ninguna) la “*regulación de la formación deportiva*” no puede ser cosa distinta que el establecimiento del régimen normativo de la formación en materia deportiva o, si se prefiere, de las enseñanzas deportivas.

Sucede, sin embargo, que la regulación de las enseñanzas deportivas y de las titulaciones académicas en materia deportiva es un ámbito que no forma parte ya de la materia *deporte* sino, a todas luces, de la materia *educación*. Y esa materia está sujeta al régimen de distribución competencial que resulta del art. 149.1.30ª CE, en el que el Estado tiene reservada la competencia exclusiva para la “*regulación de las condiciones de obtención, expedición de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*”.

Sin ánimo de exhaustividad, la LO que desarrolla el art. 27 CE, esto es, la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), incluye a las enseñanzas deportivas dentro de las del sistema educativo español (art. 3.2.h y art. 63 y ss LOE) y prevé la existencia de titulaciones de enseñanzas deportivas, como “enseñanzas de régimen especial” (art. 3.6 LOE) en distintos niveles educativos (educación secundaria y universitaria, arts. 3.4 y 3.5 LOE).

A partir de ahí, opera el juego de distribución competencial que, entre el Gobierno y las Administraciones educativas (en nuestro caso, la CAR) establece el art. 6.bis LOE, en el que, en lo que hace a la regulación de esas enseñanzas, corresponde, al Gobierno de la Nación, fijar el currículo básico de cada una de las enseñanzas, y, a la CAR, su desarrollo.

Si eso sucede con las “enseñanzas deportivas”, también acontece con los contenidos que, en materia de *educación física y deportiva*, forman parte del currículo de las enseñanzas de educación infantil, primaria y secundaria. El Gobierno de la Nación fija el currículo básico, y su desarrollo corresponde a las Administraciones educativas.

A título de simple ejemplo, se cita el RD 126/2014, de 28 de febrero, que establece el currículo básico de la Educación Primaria, cuyo art. 8.3.a) prevé, como área del bloque de asignaturas específicas, la “*educación física*”. Ese RD 124/2014 ha sido desarrollado, en La Rioja, por el Decreto 24/2014, de 13 de junio.

En definitiva, la competencia en materia de “*regulación de la formación deportiva*”, forma parte de la materia *educación*, respecto de la que la CAR puede asumir (ha asumido ya, realmente), competencias de desarrollo legislativo y ejecución, pero no exclusivas, por lo que el inciso “*regulación de la formación deportiva*” no debería incluirse entre las materias sobre las que la CAR asume competencia exclusiva *ex art. 37.27 PREAR*.

#### **B) Respecto a la “*prevención y control de la violencia en el deporte*”.**

La prevención y el control de la violencia en el deporte es un ámbito que inevitablemente afecta a la materia “*seguridad pública*”, que es de competencia estatal exclusiva en los términos del art. 149.1.29ª CE. Al amparo de este título competencial, ha dictado el Estado la Ley 19/2007, de 1 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Y así lo explicita el legislador estatal en la DF 1ª de dicha Ley.

En definitiva, la competencia autonómica en materia de “*prevención y control*” de la violencia en el deporte deberán realizarse con respeto a las que correspondan al Estado conforme a sus competencias en materia de seguridad pública. A juicio de este Consejo Consultivo, sería preferible que el inciso analizado lo aclarase así.

### **15. Sobre el art. 37.38 PREAR, Competencias exclusivas.**

El art. 37.38, atinente a la competencia en materia de “*cajas de ahorro e instituciones de crédito*” viene a reproducir, en lo esencial, el contenido del art. 8.1.37 EAR’99. Pero, respecto de este, suprime la alusión a “*las disposiciones que, en uso de sus facultades, dicte el Estado*” como marco de la competencia autonómica.

Esta mención debería mantenerse, pues precisa el sentido de la expresión “*en el marco de la ordenación general de la economía*”, que no ha de entenderse, de forma genérica o indefinida, como una ordenación abstracta de la economía, sino como la ordenación que concrete el Estado mediante el ejercicio del título competencial que ostenta sobre “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*” ex art. 149.1.13ª CE.

### **16. Sobre el art. 37.40 PREAR, Competencias exclusivas.**

El art. 37.40 PREAR atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de protección civil, “*respetando las facultades reservadas al Estado en materia de seguridad pública*”.

El precepto no resulta, en sí mismo, inconstitucional, porque las competencias estatales en materia de protección civil derivan, en última instancia, del título “*seguridad pública*” que le reserva el art. 149.1.29 CE, tal y como ha recordado la STC 58/2017.

Ahora bien, la expresión “*seguridad pública*” resulta imprecisa, pues el Estado, como ha señalado la misma STC, también ostenta competencia en la materia específica de protección civil, por las razones que la propia STC expone.

### **17. Sobre el art. 37.41 PREAR, Competencias exclusivas.**

Conforme al precepto citado, la CAR asumiría competencia exclusiva en materia de “*seguridad privada*”, competencia que comprendería, entre otras facultades.

*“El establecimiento de los requisitos que deben reunir las personas físicas y jurídicas que adopten medidas de seguridad, la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio o ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma; la formación del personal que realiza funciones de seguridad e investigación privada, así como la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con las policías locales de La Rioja”.*

Este art. 37.41 PREAR plantea serias dudas sobre su adecuación a la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29ª CE), en cuyo ejercicio ha dictado recientemente el Estado la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad privada (según su propia DF 1ª).

A) Según el art. 37.41 PREAR, la CAR, asumiría competencias para “*el establecimiento de los requisitos que deben cumplir*” las personas físicas y jurídicas que desarrollen estas actividades; es decir, no solo para vigilar su cumplimiento mediante las correspondientes actuaciones de autorización e inspección, sino, incluso, para establecer o regular los requisitos de ejercicio de la actividad.

Esta previsión, sin embargo, pugnaría con el hecho de que el Estado, en uso del título competencial aludido, haya regulado, precisamente a través de la expresada y reciente Ley 5/2014, esos requisitos, tanto para las empresas de seguridad privada, como para los despachos de detectives privados (arts. 17 y ss), sin que, *a contrario*, la Ley, recoja ningún tipo de competencia normativa o regulatoria entre las funciones que pueden acometer las CCAA.

B) Por otro lado, el art.13 de la Ley 5/2014 enumera una serie de funciones que, en ejecución de la legislación estatal, corresponde realizar a las CCAA, desde luego, ninguna de índole normativa.

Sin embargo, el propio art. 13 de la Ley 5/2014 dispone que las CCAA que podrán asumir funciones de ejecución de la legislación estatal son aquellas que, “*con arreglo a sus EEAA, tengan competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público*”.

Esas funciones de ejecución de la legislación estatal descritas por el art. 13 Ley 5/2014 son, precisamente, las que recoge el art. 37.41 PREAR (autorización, inspección, sanción de empresas de seguridad...); pero se da la circunstancia de que la CAR no asume, en su EAR, competencias en materia de orden público y de protección de personas y bienes.

C) Ciertamente, el EAAR, en su art. 71.58, contiene una previsión idéntica a la que ahora luciría en el art. 37.41 PREAR, incluso en la atribución de una competencia para el establecimiento de los requisitos que hayan de cumplir las empresas de seguridad privada.

Pero, en primer lugar, la Ley estatal 5/2014 (posterior en el tiempo al EAAR, y que no ha sido objeto de declaración de inconstitucionalidad alguna), resultaría ahora incompatible con la asunción por las CCAA de competencias para regular los requisitos que hayan de satisfacer las empresas de seguridad, pues ninguna previsión establece en tal sentido.

Y, por otro lado, y en relación con el resto de facultades y funciones a que enumera el art. 37.41 PREAR (a diferencia de lo que acontece en el EAAR, cuyo art. 76 ha conferido a la CA de Aragón la competencia de crear una policía autonómica propia), el

PREAR no prevé la atribución a la CAR de esa competencia, por lo que la CAR queda fuera del ámbito de aplicación del art. 13 de la Ley 5/2014.

En este sentido, llamamos la atención sobre el hecho de que el art. 150 EACan sí recoge las facultades señaladas en el art. 13 de la Ley 5/2014, pero no las de carácter normativo o regulatorio. Y, por otra parte, la CA de Canarias sí asume en su Estatuto, *ex* art. 148 CE la competencia para la creación de una policía autonómica propia, lo que le sitúa en el ámbito de aplicación del art. 13 de la Ley 5/2004.

Esta previsión pugna con el hecho de que el Estado, en uso del título competencial aludido, haya regulado, precisamente a través de la reciente Ley 5/2014, esos requisitos, tanto para las empresas de seguridad privada, como para los despachos de detectives privados (arts. 17 y ss), sin que, *a contrario*, el art. 13 de la misma Ley, recoja ningún tipo de competencia normativa o regulatoria entre las funciones que pueden acometer las CCAA (y que solo se ciñen a la ejecución de la legislación del Estado). El desarrollo reglamentario a que remite la Ley se encuentra, aún, en el RD 2364/1994, de 9 de diciembre, que aprobó el Reglamento de la vieja Ley 23/1992, de Seguridad privada.

**D)** Parecidas consideraciones cabe hacer en cuanto al inciso “*formación del personal que realice funciones de seguridad e investigación privadas*”, que creemos que, en realidad se refiere a la actividad control, por la CAR, de las empresas que realicen funciones de formación en materia de seguridad privada. Pues bien, también esta actividad de control forma parte de las que, conforme al art. 13 de la Ley 5/2014, solo pueden ejercer las CCAA que tengan asumidas competencias en materia de orden público. (art. 13.d) Ley 5/2014), lo que no acontece en el caso de la CAR.

### **18. Sobre el art. 37.42 PREAR, Competencias exclusivas.**

El precepto señalado atribuiría a la CAR competencia exclusiva en materia de “*sanidad y salud pública*”, frente a la actual previsión del EAR’99, que configura esa competencia como de desarrollo ejecutivo y ejecución de legislación estatal, *ex* art. 9.5 EAR’99. Al respecto, formulamos las siguientes observaciones:

#### **A) Respecto al carácter “exclusivo” de la competencia autonómica en materia de sanidad.**

El art. 149.1.16ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “*bases y coordinación general de la sanidad*”, precepto que explicita, en palabras de la STC 15/1989, FJ 3, “*la competencia que al Estado constitucionalmente corresponde para fijar las bases de la sanidad, por lo que vincula necesariamente a todas las CCAA*”.

Siendo esto así, la CAR no puede asumir, en virtud de su EAR, una competencia en materia de “*sanidad y salud pública*” que se configure como *exclusiva*, pues ello supondría tanto como desconocer la competencia que, para la fijación de la legislación básica, corresponde al Estado, y, en definitiva, entrañaría una vulneración del orden constitucional de reparto de competencias en la materia.

En fin, el Estado, con el cobijo del art. 149.1.16ª CE ha dictado la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyos preceptos son básicos en los términos que dispone su art. 2º.

Por lo expuesto estima este Consejo que la CAR puede asumir en esta materia como actualmente la tiene atribuida, es decir, como competencia *de desarrollo legislativo y ejecución*, pero no como competencia *exclusiva*.

#### **B) Respecto al alcance de las competencias autonómicas en materia de ordenación farmacéutica.**

Iguales consideraciones deben hacerse en relación con la materia “*ordenación farmacéutica*”, respecto de la cual el Estado dispone, también al amparo del art. 149.1.16 CE, de la competencia para fijar las bases de esa ordenación.

El Estado ha ejercido esa competencia mediante la aprobación, entre otras disposiciones, de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia, de la que tienen carácter básico los artículos indicados en su DF 1ª.

En relación con esta misma Ley 16/1997, las SSTC 109/2003 y 181/2014 han explicado la razón de ser de la reserva al Estado, *ex art.* 149.1.16 CE, de la competencia para fijar las bases de la ordenación farmacéutica. Así, la STC 181/2014 (FJ 2), con cita de la STC 109/2003, razona que:

*“la Ley general de sanidad regula, junto a actividades sanitarias públicas, otras privadas, para cuyos establecimientos reconoce tanto la incidencia del interés público como la libertad de empresa a la que este interés puede sujetar a restricciones diversas. Los distintos modelos de organización que derivan de los distintos grados y formas que puede asumir la libertad de empresa en este ámbito inciden sobre el modo y forma en que los establecimientos privados sirven al interés público, de modo que cuando se trate de elementos estructurales de un determinado diseño de la empresa, estaremos indudablemente ante materia propia de las bases, siendo la transmisibilidad o no de las oficinas de farmacia uno de esos elementos estructurales. Por ello, concluye esta STC, que el art. 4.1 de la Ley 16/1997, es materialmente básico, y aunque puede ser discutido desde la perspectiva de su eficacia técnica, no puede serlo desde la óptica constitucional, pues conforma un mínimo común normativo para todo el territorio nacional, a la vez que permite expresamente a las CCAA que desarrollen su función planificadora”.*

Yendo más allá, en materia de “*legislación sobre productos farmacéuticos*” la competencia estatal es exclusiva conforme al propio art. 149.1.16 CE, según ha recordado la STC 98/2004, por todas. Conforme a ese título competencial, el Estado ha aprobado la regulación que actualmente se contiene en los arts. 95 y ss de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

En suma, la competencia autonómica en materia de *ordenación farmacéutica* sólo puede alcanzar la *de desarrollo legislativo y ejecución* de las bases del Estado pero no configurarse como *exclusiva*, pues ello conculcaría el art. 149.1.16ª CE.

Por ello, debería mantenerse en el nuevo EAR la consideración de esa competencia como *de desarrollo y ejecución*, que es la que la CAR actualmente tiene atribuida conforme al art. 9.12 EAR’99 y de la que ha hecho uso ya, dictando la Ley autonómica 8/1998, de 16 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la CAR.

### **C) Respecto al alcance de las competencias autonómicas sobre “*centros y establecimientos sanitarios*”.**

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que las facultades descritas en el art. 37.42 PREAR pueden ser ejercidas por la CAR cuando se trate, no de cualesquiera “*centros y establecimientos sanitarios*”, sino de los *radicados en la CAR*.

### **19. Sobre el art. 37.44 PREAR, *Competencias exclusivas*.**

El art. 37.44 PREAR incluye en la lista de “*competencias exclusivas*” de la CAR la relativa a “*políticas que promuevan la igualdad entre el hombre y la mujer para erradicar la discriminación por razón de sexo*”.

Sin embargo, lo genérico de la redacción del apartado 37.44 PREAR (“*políticas que promuevan la igualdad*”), y, al mismo tiempo, la atribución de esa *competencia* a la CAR como *exclusiva*, sin ningún tipo de matización, podría dar lugar a una interpretación del precepto según la cual la CAR estaría habilitada a desarrollar, en cualesquiera ámbitos sectoriales (fueran o no de su competencia), políticas para promover la igualdad entre mujeres y hombres.

A nuestro juicio, el problema que suscita el apartado analizado radica en que considera que las “*políticas que promuevan la igualdad*” son, en sí mismas, una *materia* sujeta a distribución competencial, entendiendo por *materia* un ámbito específico de la realidad social, susceptible de contemplación autónoma, y de la asignación, a unos u otros poderes públicos, de atribuciones competenciales sobre él, como lo son, por ejemplo, el *juego*, la *legislación procesal*, los *montes*, las *vías pecuarias*, o la *protección civil*.

Mucho más allá de eso, la igualdad entre mujeres y hombres es un mandato constitucional inherente al art. 14 CE; y, por ello, la necesidad de acometer “*políticas*” activas que promuevan las condiciones para que la igualdad entre mujeres y hombres sea real y efectiva y que remuevan “*los obstáculos que impidan o dificulten*” la “*plenitud*” de esa igualdad, se inserta de lleno en la cláusula de transformación social que explicita el art. 9.2 CE, y que mandata a los poderes públicos a promover esas condiciones mediante acciones positivas.

Precisamente por ello, y como quiera que la igualdad entre mujeres y hombres ha de ser un principio inspirador de cualesquiera políticas públicas, y un fin a perseguir por todas ellas, el desarrollo de las “*políticas de igualdad*” debe tener lugar, por cada Administración pública, en sus ámbitos competenciales propios, tal como con más detalle hemos expuesto al analizar el art. 7 PREAR, a cuyo comentario nos remitimos.

Buena prueba del carácter *horizontal* o, si se prefiere, *transversal*, de las políticas de igualdad, es la variedad de ámbitos materiales específicos a los que se refiere la LO 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres: educación, publicidad, contratación pública, relaciones laborales...

Por ello, el art. 15 de la propia LO 3/2007 proclama explícitamente la “*transversalidad*” de este principio, lo que conlleva su obligatoria integración en las distintas políticas sectoriales de cualesquiera Administraciones públicas, al establecer que: “*las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades*”.

En definitiva, las competencias autonómicas deben entenderse siempre sin perjuicio de las que correspondan a los demás poderes públicos en virtud de sus títulos competenciales propios.

Un ejemplo de este planteamiento lo encontramos en el art. 145.1 EACan’18, que, si bien configura las “*políticas de género*” como competencia exclusiva de la CA de Canarias, lo hace “*respetando en todo caso lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1ª CE*”.

Por otro lado, el propio art. 15 PREAR atribuye carácter transversal a este tipo de políticas.

## **20. Sobre el art. 37.45 PREAR, *Competencias exclusivas.***

El art. 37.45 PREAR introduce como competencia exclusiva de la CAR la *“cooperación para el desarrollo como muestra de la solidaridad de la sociedad riojana con los países y pueblos empobrecidos”*.

En relación con este título competencial debe advertirse que -como bien razona la EM de la Ley estatal 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación internacional para el desarrollo: *“la política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo”*.

En definitiva, es evidente que la cooperación para el desarrollo de otros países guarda inevitables conexiones con la materia *“relaciones internacionales”*, que el apartado 3 del art. 149.1. CE reserva en exclusiva al Estado.

Esta reserva competencial no significa que la CAR no pueda realizar políticas de cooperación al desarrollo pues ya señalamos en nuestro dictamen D.1/96 que ello es posible siempre que exista algún vínculo con la CAR de la actividad que se trate de promover. Pero, en todo caso, al realizar estas políticas, la CAR habrá de estar sujeta a los principios, prioridades y objetivos fijados por el Estado en ejercicio de sus competencias sobre la materia.

Este régimen de concurrencia de títulos competenciales (*“relaciones internacionales”* y *“cooperación para el desarrollo”*) se halla disciplinado en el art. 20 de la citada Ley 23/1998, que, por un lado, sujeta la política autonómica de las CCAA en materia de cooperación a los *“principios, objetivos y prioridades”* que la Ley establece; y, por otro, determina que esa política deberá ajustarse a las *“directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”* que harán de aprobar las Cortes Generales conforme al art. 15.1 de la propia Ley.

Por ello, sería preferible que el art. 37.45 PREAR añadiera, con una cláusula del tenor que se estime suficiente, que la competencia autonómica se entiende asumida en el marco de los principios, objetivos, prioridades y directrices fijadas por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de relaciones internacionales.

## **21. Sobre el art. 37.46 PREAR, *Competencias exclusivas.***

El precepto citado atribuye a la CAR competencias exclusivas en voluntariado *“definiendo, regulando y promoviendo las actuaciones destinadas a la solidaridad”*. Tal acumulación de gerundios debe evitarse pues no sólo refunda cacofónica, sino que,

además, puede gramaticalmente reducir el ámbito de la competencia exclusiva en materia de voluntariado, la cual, sin ellos, resultaría más amplia.

## **22. Sobre el art. 37.47 PREAR, Competencias exclusivas.**

Conforme al art. 37.47 PREAR, la CAR asumiría competencias exclusivas en materia de “*colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas*”.

Sin embargo, tal atribución competencial vulneraría, a juicio de este Consejo, tres títulos competenciales reservados al Estado: **i)** uno, el que le habilita para fijar las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*” (art 149.1.18 CE); **ii)** otro, el que reserva al Estado la “*regulación de las condiciones de obtención, homologación y expedición de títulos académicos y profesionales* (art. 149.1.130ª CE)” ; y **iii)** finalmente, el resultante del art. 149.1.1 CE, como más adelante expondremos.

El art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales (LCP´74) define a los Colegios profesionales como:

*“Corporaciones de Derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado” y les atribuye, como “finés esenciales”, la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”.*

El texto originario de la LCP´74 fue aprobado antes de la promulgación de la CE, y, por tanto, cuando no había otro legislador que el estatal; pero, cuando el legislador post-constitucional ha modificado preceptos concretos de la LCP´74, ha invocado, como fundamento del ejercicio de esa potestad legislativa, los títulos competenciales resultantes de los arts. 149.1.1.8ª y 30ª CE.

Así sucedió: i) al aprobarse la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, que atribuyó carácter básico a varios preceptos de la LCP´74 (cfr. art. 5 y DF2ª de dicha Ley 7/1997); y ii) también al aprobarse la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que, entre otras Leyes, modificó la LCP´74 para adaptarla a la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de prestación de servicios y a su ejercicio (cfr.art. 5 y DF 1ª de dicha Ley 25/2009).

Por su parte, la reciente STC 82/2018 ha recopilado los criterios del TC sobre la distribución competencial en la materia “*colegios profesionales*”, y recuerda, con la STC 69/2017, que:

*“Cuando el Estado sujeta a colegiación obligatoria el ejercicio de una concreta profesión, está estableciendo una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en todo el territorio del Estado, por lo que también está empleando de*

*manera concurrente la competencia recogida en el art. 149.1.1 CE. Concretamente, el Estado estaría introduciendo un límite sustancial que afecta al contenido primario del derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio del art. 35.1 CE”.*

Por otro lado, esa STC 82/2018 reitera el carácter “*material y formalmente básico*” del art. 3.2 LCP’14, en cuya virtud, el requisito de la colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones habrá de establecerse por ley estatal.

En definitiva, la competencia autonómica sobre colegios profesionales no puede configurarse o reconocerse como *exclusiva*, dado que la CAR, en su regulación, está sujeta en cualquier caso a las bases fijadas por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE, y, al ejercicio de las competencias estatales antes apuntadas.

Por todo ello, la competencia recogida en el art. 37.47 debería integrarse en las competencias de “*desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado*” que se enumeran en el art. 38 PREAR.

Así ha asumido esta competencia, por ejemplo, la CA de Castilla y León (art. 71.1.14 EACL).

### **23. Sobre el art. 37.48 PREAR, Competencias exclusivas.**

El art. 37.48 PREAR suscita una observación semejante, e igualmente desfavorable, pues, a su tenor, la CAR asumiría competencia exclusiva en materia de “*consumo, que en todo caso comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios*”, añadiendo, en un inciso final, “*así como la regulación de los órganos y procedimientos de mediación*”.

La extensión de las competencias que asumiría la CAR según la redacción del precepto que figura en el PREAR nos parece incompatible con las competencias que en materia de consumo y protección de los consumidores y usuarios tiene reservadas el Estado.

Llama la atención, en primer lugar, que el art. 37.48 PREAR recabe en exclusiva para la CAR la “*regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios*”; y no simplemente “*la protección y defensa de*” estos.

Pues bien, como es evidente, el Estado tiene reservados numerosos títulos competenciales que le confían a él (para unas materias, con carácter exclusivo, para otras, en sus aspectos básicos) esa “*regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios*”; títulos competenciales que, sencillamente, no podrían ser desconocidos por el EAR sin incurrir en inconstitucionalidad.

En este sentido, resulta ilustrativa la DF1ª de la vigente LDCU'07, que describe los títulos competenciales a cuyo amparo ha dictado el Estado las distintas disposiciones que contiene ese TR.

Sin ánimo de exhaustividad, de una parte, las competencias en materia de legislación civil y mercantil (art. 149.1.6 y 149.1.8 CE) le habilitan para regular los contratos y garantías, responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos, viajes combinados y servicios vinculados. Por otro lado, las competencias para fijar las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”, las “*bases y coordinación general de la sanidad*” (apartados 13 y 16 del art. 149.1 CE), y la competencia resultante del art. 149.1.1ª CE, le permiten regular, con carácter básico, aspectos tales como los derechos básicos de los consumidores y usuarios, la información, formación y educación de los consumidores, etiquetado de productos, y los elementos generales o básicos del régimen de las asociaciones de consumidores y usuarios (salvo sus condiciones de legitimación procesal, reguladas al amparo de la competencia estatal exclusiva reconocida en la materia, *ex art. 149.1.6º CE*).

En fin, en relación con los “*órganos y procedimientos de mediación*” a cuya regulación alude el art. 37.48 PREAR como atribuida en exclusiva a la CAR, el Estado ha regulado, al abrigo de la competencia exclusiva en materia procesal, los “*procedimientos judiciales y extrajudiciales de protección de los consumidores y usuarios*” (cfr, de nuevo, la D 1ª LDCU'07).

En definitiva, tal como está redactado el art. 37.48 PREAR, parece indudable que invadiría títulos competenciales del Estado, por lo que debería acomodarse a los términos y límites que resultan del art. 149.1. CE.

Al respecto, parece a este Consejo mucho más acertada tanto la redacción del actual art. 9.3 EAR'99, como, sobre todo, la calificación de esa competencia autonómica como *de desarrollo legislativo y ejecución* de la legislación del Estado, allí donde esta legislación estatal tenga carácter de básica. Esa competencia, según el vigente EAR'99, ha de ejercerse “*en los términos de lo dispuesto*” entre otros, “*en los números 11, 13 y 16*” del art. 149.1. CE; limitaciones que ahora podrían adicionar una cláusula que, también, dejara a salvo las competencias estatales en materia de legislación procesal, civil y mercantil.

A este respecto, es de señalar que la CAR ha ejercitado esta competencia al aprobar la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en La Rioja.

## 24. Sobre el art. 37.49 PREAR.

El art. 37.49 PREAR atribuiría a la CAR competencia exclusiva en materia de “consultas populares, estableciendo su régimen jurídico, modalidades, procedimiento, realización y convocatoria a por parte de la CAR o por sus municipios..., con la excepción del referéndum”. El precepto sustituiría al vigente art. 9.7 EAR’99.

Sin duda la intención del redactor del texto es clara: al dejar a salvo “la excepción del referéndum”, parece evidente la voluntad de no atribuir a la CAR competencia para convocar referendos.

Creemos, sin embargo, que el tenor del art. 34.49 PREAR no es, en realidad, preciso; y, sobre todo, que no mejora el del vigente art. 9.7 EAR’99, cuyo mantenimiento en el nuevo EAR nos permitimos sugerir.

Con ocasión del Proyecto de Ley de Participación ciudadana y colaboración social, este Consejo Consultivo ha emitido recientemente su dictamen D.82/18, en el que ha analizado *in extenso* el régimen de distribución competencial en materia de referendos y consultas populares, así como las diferencias sustanciales entre los instrumentos de democracia *directa* y los de la llamada *democracia participativa*. Nos remitimos a él, por razones de brevedad. Como en él expusimos:

*“La regulación de cualesquiera consultas populares por vía de referéndum se encuentra, por virtud de los arts. 23.1 y 81.1 CE y del art. 92.3 CE, sometida a una doble reserva de LO: “una, genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales; y, otra, específica, asociada a la institución del referéndum”, debiendo recordarse, en relación a esta reserva específica, que el art. 92.3 CE prevé que “una LO regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la CE”.*

*...la LO dictada en cumplimiento del art. 92.3 CE (esto es: la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum) no prevé ninguna consulta referendaria de ámbito autonómico distinta de las previstas en los arts. 151 y 152 CE, tal como recuerda la STC 31/2015... y esto supone, en definitiva, que, en tanto en cuanto el legislador orgánico no ha previsto la celebración de ningún referéndum autonómico distinto de los ya tipificados por los arts. 151 y 152 CE, el legislador autonómico tampoco puede desarrollar ni ejecutar ningún referéndum de ámbito autonómico.*

*Siguiendo el criterio de la STC 31/2015, la cuestión presenta perfiles parcialmente distintos para las consultas populares en el ámbito local, porque la DA Única de la LO 2/1980 dejó expresamente fuera del ámbito de aplicación de la Ley a las consultas municipales, cuya regulación se remitió a la legislación básica de régimen local (en este caso, al art. 71 LBRL’85). Esta circunstancia ha permitido al legislador autonómico riojano, sin salirse de los contornos establecidos por el art. 9.7 EAR’99, y en desarrollo de la legislación básica estatal (LBRL’85) que le permite el art.9.8 EAR’99, desarrollar las consultas populares en el ámbito local. Así lo ha hecho mediante el art. 168 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja; precepto que, naturalmente, exige que*

*la celebración de las consultas populares locales se realicen con la autorización previa del Estado, por imperativo del propio art. 9.7 EAR'99 en relación con el art. 149.1.32 CE”.*

En definitiva, no se trata de que la CAR pueda asumir *in genere* una competencia exclusiva en materia de consultas populares “*con la excepción del referéndum*”; sino que sólo puede constitucionalmente asumir competencias en materias de consultas populares “*en los términos que resulten de la LO que desarrolle el art. 92.3 CE, y previa autorización del Estado*”.

Y, con la actual redacción de la LO 2/1980, de esa premisa se siguen las siguientes consecuencias: **i)** que no está prevista la celebración de referendos autonómicos; **ii)** que el legislador orgánico ha dejado al margen de su regulación las consultas populares de ámbito local, que quedan confiadas a la legislación (estatal y autonómica) de régimen local, y que sí están reguladas y contempladas por ese especial bloque normativo; y **iii)** que, aun esas consultas populares de ámbito local, quedan sujetas a autorización estatal, por imponerlo el art. 149.1.32 CE.

En definitiva, en esta materia, la LO a la que se refiere el art. 92.3 CE delimita (por reclamárselo el propio art. 92.3 CE) el ámbito posible de las competencias que pueden asumir las CCAA en sus EEAA. Y así, en el momento actual, como la LO 2/1980 no ha previsto la celebración de referendos convocados por las CCAA, no cabe que las CCAA asuman en sus EEAA competencias para acordar la celebración de esos inexistentes referendos autonómicos.

Cuestión bien distinta son, naturalmente, las consultas públicas o ciudadanas que, como meros instrumentos de la *democracia participativa* pueda convocar la CAR. Al respecto, sobre los elementos para trazar esta importante distinción entre consultas referendarias y no referendarias, nos remitimos a nuestro dictamen D.82/18, FJ 4.D) y 5.C).

## **25. Sobre el art. 38.6 PREAR, Competencias compartidas.**

El art. 38.6 PREAR recoge, como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, la “*protección de datos de carácter personal, que, en todo caso, incluye la regulación, inscripción y el tratamiento de los mismos, el control de los ficheros creados o gestionados por las instituciones públicas de La Rioja*”.

Esta redacción puede resultar poco clara, pues se presta a dos posibles interpretaciones: **i)** una, que la competencia autonómica para la “*regulación, inscripción y tratamiento*” de los datos se refiere, en exclusiva, a datos incluidos en “*los ficheros creados o gestionados por las instituciones públicas de La Rioja*”; y **ii)** otra, que el precepto atribuye competencia a la CAR en dos materias distintas: por un lado, sobre la “*protección de datos de carácter personal, que en todo caso incluye la regulación,*

*inscripción y tratamiento de los mismos*” (palabra *mismos* que se referiría a los datos de carácter personal); y, por otro lado, sobre “*el control de los ficheros creados o gestionados por las instituciones públicas de la CAR*”.

Si la interpretación correcta es la primera, el precepto debería aclararlo así. En tal caso, ciertamente, la CAR puede asumir una competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado. Legislación básica que sería, en definitiva, la dictada por el Estado, al amparo del art. 149.1.18º CE, en materia de registros de carácter personal de titularidad administrativa.

Si el propósito perseguido por el redactor del texto es el segundo, debe señalarse que “*la regulación, inscripción y tratamiento de los*” datos de carácter personal es una materia que en buena medida queda fuera del ámbito de atribuciones del legislador ordinario (*estatal básico o autonómico de desarrollo*) y que está confiada al legislador orgánico, quien, en desarrollo del art. 18 CE (y por imperativo del art. 81.1 CE) ha dictado la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal.

Esa LO 15/1999 establece los elementos esenciales del régimen jurídico de la protección de datos (cualesquiera sean los ficheros donde se alberguen), que constituye un derecho fundamental. Por ello, se insiste, la LO 15/1999 tiene carácter orgánico (salvo lo dispuesto por su DF 2ª).

En definitiva, la redacción del art. 38.6 PREAR debería ser precisada en el sentido expuesto.

## **26. Sobre el art. 38.7 PREAR, *Competencias compartidas*.**

De acuerdo con el art. 38.7 PREAR, la CAR asumiría competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “*políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica*”.

Este apartado motiva una reflexión parecida a la realizada ya en relación con el art. 37.44 PREAR. Al igual que sucede con las “*políticas que promuevan la igualdad entre el hombre y la mujer*”, las “*políticas de integración de inmigrantes*” son también una manifestación de los deberes constitucionales que pesan sobre los poderes públicos, *ex art. 9.2 CE*.

Y, de nuevo, es el propio legislador el que ha atribuido carácter *transversal* a las “*políticas*” de integración; cfr, en tal sentido, los arts. 2.*bis*.2.c) y 2.*ter*.2 de la LO 4/2000, de 11 de enero, de derechos y deberes de los extranjeros en España, y de su integración social. En efecto, el art. 2.*bis*.2 LO 4/2000 indica que:

*“Todas las Administraciones públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios:.. c) la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía”.*

Por ello, el art. 38.7 PREAR debería indicar, con la redacción que se considere más adecuada, que las competencias autonómicas en materia de “*políticas de integración*” habrán de acometerse en los ámbitos materiales o sectoriales sobre los que la CAR tenga atribuidas competencias.

En el Derecho autonómico comparado, el EACan’18 expresa igualmente esta idea en su art. 144.1.b), al atribuir a la CA de Canarias competencia para “*el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias*”.

### **27. Sobre el art. 38.8 PREAR, Competencias compartidas.**

El art. 38.8 PREAR atribuye a la CAR competencia compartida, además de sobre otras materias, sobre “*responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad Autónoma*”.

El texto del art. 38.3 PREAR es idéntico al que figura en el art. 75.12 EAARA, si bien debemos advertir que el carácter genérico de la mención “*responsabilidad patrimonial*” y su inclusión dentro del art. 38.8 PREAR podría dar a entender equivocadamente, por remisión al art. 36.2.b) PREAR, que la CAR asume una competencia de desarrollo legislativo en esta materia, cuando lo cierto es que el Estado, *ex art. 149.1.18 CE*, tiene atribuida la competencia exclusiva para regular todo “*el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*”, tal como hemos recordado al examinar el Título III PREAR.

En el Derecho Autonómico comparado hay otros EEAA que han delimitado con mejor precisión el contenido posible de la “*competencia compartida*” autonómica en materia de responsabilidad patrimonial, contenido que conforme al art. 149.1.18 CE, no debe entenderse de un modo mimético o idéntico al que resulta del esquema “*bases más desarrollo*”, dado que el art. 149.1.18 CE, como decimos, reserva al Estado la regulación del “*sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*”, y no meramente la aprobación de la legislación básica sobre la materia.

Por ejemplo, el art. 47.4 EAAnd dispone que:

*“Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de responsabilidad patrimonial, la competencia compartida para determinar el procedimiento y establecer los supuestos que pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a ella, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.*

### **28. Sobre el art. 39.7 PREAR, Competencias ejecutivas.**

El art. 39.7 contiene una remisión genérica a la CE que, como antes se ha expuesto es técnicamente más tosca que la remisión a preceptos constitucionales concretos que efectúa el similar art. 11.6 EAR'99.

### **29. Sobre el art. 39.15 PREAR, Competencias ejecutivas.**

El art. 39.15 PREAR atribuye a la CAR la competencia ejecutiva en materia de “*gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social*”. Del precepto ha desaparecido la mención, que se contiene en el art. 11.14 EAR'99, “*reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere*” el art. 149.1.17ª CE.

Tal supresión, sin embargo, no parece justificada. El Estado, sigue ostentando las competencias previstas por el art. 149.1.17ª CE; y, al amparo de esa competencia (en conexión con las resultantes de los apartados 1º y 16ª del propio art. 149.1 CE), ha dictado la vigente Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema nacional de Salud (cfr. su DF 1ª).

Conforme al art. 76.1 de dicha Ley 16/2003, “*el Estado ejercerá la Alta inspección como función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las CCAA en materia de sanidad y de atención sanitaria del Sistema Nacional de Salud, de acuerdo con lo establecido en la CE, en los EEAA y en las leyes*”, correspondiendo a la Alta inspección el ejercicio de las funciones descritas en el art. 76.2 Ley 16/2003.

Por ello, la referencia a las competencias estatales de Alta inspección habría de mantenerse en el nuevo texto.

### **30. Sobre el art. 39.16 PREAR, Competencias ejecutivas.**

A) El art. 39.16 PREAR describe, como competencia ejecutiva a asumir por la CAR, la “*colaboración con el Estado en la gestión del Catastro*”.

El término “*colaboración... en la gestión*” podría interpretarse como habilitante de una suerte de participación autonómica en la *gestión* del Catastro; esto es, en el ejercicio de las potestades (inspectora, sancionadora), en la tramitación de los procedimientos, y en la emisión de los actos administrativos a través de los cuales se verifica la gestión catastral (procedimientos para la formación y mantenimiento del Catastro); potestades, procedimientos y actos que en la actualidad describe el RD-Leg 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba la Ley del Catastro inmobiliario (LCI'04).

Sin embargo, tal participación autonómica en la “*gestión del catastro*” (rectamente entendido el sentido de la expresión “*gestión del catastro*”) no resulta posible pues, como ha razonado el TC (por todas, STC 233/1999, FJ 25):

*“...la organización del Catastro, justamente por tratarse, como hemos indicado ya, de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la de Hacienda general del art. 149.1.14 C.E., correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado”.*

Sobre la base de esta afirmación, la propia STC 233/1999 descartó que existiera ningún vicio de inconstitucionalidad en las normas analizadas en aquella ocasión (varios apartados del art. 70 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, todos ellos relativos al Catastro), que, según afirmaban los recurrentes negaban “*toda intervención autonómica en la fijación, revisión y modificación de las Ponencias de valores catastrales, así como en la formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros inmobiliarios*”.

Por los motivos expuestos, el TC descartó que tal falta de intervención autonómica en las actividades de gestión del catastro (formación, conservación, renovación del Catastro, aprobación de Ponencias de valores...) fuera inconstitucionalidad, sino, bien al contrario, consecuencia necesaria del carácter exclusivo de la competencia estatal prevista por el art. 149.1.14 CE.

**B)** Cuestión distinta (tal vez a eso quiera referirse el redactor del texto) sería una posible colaboración de la CAR con el Estado no en “*la gestión del Catastro*”, sino, lo que es bien diferente “*en materia catastral*”.

Esa colaboración *en materia catastral*, sí sería admisible desde la óptica del art. 149.1.14 CE, pues no entrañaría ningún tipo de participación autonómica en las actuaciones administrativas de gestión del Catastro, sino más limitadamente, la existencia de un marco de colaboración entre la Administración autonómica y la estatal, por virtud de la cual aquella contribuiría (proporcionando datos o información) al ejercicio de las funciones catastrales de la Administración del Estado; y, a su vez, podría servirse para sus fines y competencias propias de la información que suministra el Catastro inmobiliario.

De hecho, ambas vías de colaboración interadministrativa están contempladas ya, tanto por el art. 36 LCI'04 (que impone a las Administraciones públicas, en este caso a la APCAR, el deber de proporcionar a la Administración del Estado datos de trascendencia catastral); como por el art. 141.1.c) LSP'15 (que obliga a todas las Administraciones -en este caso, también a la del Estado- “*a facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias*”).

Al respecto, el art. 187.2 EACan utiliza precisamente esta expresión (colaboración en “*materia catastral*”) al disponer que “*se establecerán fórmulas de colaboración en materia catastral entre el Estado, la CA de Canarias y las Entidades locales, de acuerdo con la normativa aplicable, de manera que se garantice la plena disponibilidad y unidad de información para todas las Administraciones*”.

Por tanto, el precepto debería modificarse de modo que la expresión “*colaboración... en la gestión del Catastro*” se sustituyera por “*colaboración ... en materia catastral*” u otra de sentido semejante.

### **31. Sobre el art. 39.17 PREAR, *Competencias ejecutivas*.**

El art. 39.17 PREAR atribuye a la CAR competencia en materia de “*Registro civil, que incluye la provisión de medios materiales y personales*”.

La expresión “*Registro civil, que incluye...*” (en lugar de otras como “*provisión de medios materiales y personales del Registro civil*”) permite entender que la CAR asume *todas* las competencias ejecutivas en materia de Registro civil. Esto, sin embargo, debe matizarse, porque el Estado, en virtud de su competencia en materia de ordenación de los Registros públicos (art. 149.1.8º CE), puede reservarse ciertas competencias ejecutivas.

Así sucede, p.e, con la resolución de los recursos administrativos frente a las decisiones de los Encargados del Registro civil, que la legislación regladora del Registro civil atribuye al Ministerio de Justicia, tanto en el aún vigente art. 29 de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957; como en el art. 85.1 de la homónima Ley 20/2011, de 21 de julio (LRC’11), precepto cuya entrada en vigor está prevista para 30 de junio de 2020, *ex* la DF 10ª LRC’11).

Debe recordarse que, efectivamente, la LRC’11 ha sido dictada por el Estado, principalmente, en ejercicio de la competencia sobre “*ordenación de los Registros e instrumentos públicos*” que le reserva el art. 149.1.8ª CE (DF 8ª LRC’11.)

Por tanto, el art. 39.17 PREAR debería dejar a salvo las competencias ejecutivas que puedan corresponder al Estado en virtud de la legislación que dicte al amparo del art. 149.1.8º CE.

## Octavo

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Seis, de la PREAR, por el que se modifica el Título V del EAR.**

#### **1. Descripción del contenido del nuevo Título V, *Financiación de la Comunidad Autónoma*.**

El artículo 6 del PREAR modifica el Título V del EAR, que pasaría a albergar los arts. 40 a 54 EAR.

El nuevo Título V ("*Financiación de la Comunidad Autónoma*") reproduce la estructura del actual Título IV EAR'99, homónimo, y, como éste, se divide en quince artículos distribuidos en tres Capítulos cuya denominación y sistemática son casi idénticas a las del vigente Título IV EAR'99.

También el contenido de los arts. 40 a 54 PREAR es, con escasísimas diferencias, prácticamente igual al de los arts. 43 a 57 EAR'99. A su vez, esas pocas diferencias son más de naturaleza formal que de contenido sustantivo.

Por tal motivo, en aras a la brevedad, este Consejo no estima preciso realizar un examen, previo y general, de las competencias de la CAR en materia económico-financiera y presupuestaria; cuestión que, en todo caso, hemos analizado *in extenso*, entre otros, en el D.36/13, relativo a la que hoy es la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja.

En suma, el nuevo Título V PREAR se enjuicia favorablemente, sin perjuicio de las observaciones que a continuación formulamos sobre preceptos concretos del mismo.

#### **2. Observación general sobre la eliminación de referencias a preceptos concretos de la CE o de otras normas.**

A) En varios artículos del Título V PREAR se han suprimido referencias a preceptos concretos de la CE, que, sin embargo sí pueden encontrarse en los artículos correspondientes del actual EAR'99. Así, por citar los casos más llamativos, los arts. 45.1 y 46 PREAR han eliminado la remisión al art. 157 CE y, el art. 51 PREAR el reenvío a los arts. 129 y 130 CE.

Como venimos reiterando en este dictamen, a nuestro criterio, estas omisiones deberían subsanarse, pues la remisión a artículos específicos del texto constitucional, lejos de ser superflua o innecesaria, contribuye a precisar y a aquilatar el contenido normativo de los preceptos estatutarios que las contienen.

Un ejemplo paradigmático de las deficiencias de esta técnica legislativa lo encontramos en el art. 46 PREAR, que pasa a referirse, de manera genérica (y, además, carente de concordancia) a “*lo dispuesto en la CE y en la legislación que lo desarrolle*”; cuando, con mejor rigor, se está refiriendo, en concreto (y como precisa el vigente EAR’99) “*a lo dispuesto en el art. 157.3 de la CE y en la legislación que lo desarrolle*”.

Debe recordarse en este punto que el art. 157 CE, junto con el art. 156 CE, establece, en buena medida, las bases constitucionales del régimen económico-financiero de las CCAA. En concreto, como ha señalado, respecto del art. 157.3 CE, la STC 134/2011 (F.J.8.b), “*la conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE supone la competencia del Estado para «la delimitación de las competencias financieras de las CCAA respecto de las del propio Estado» (STC 31/2010, F.J.130) y por su conexión con los arts. 133.1 CE y 149.1.14 supone la competencia del Estado para «la delimitación de las competencias financieras de las CCAA respecto de las del propio Estado*”. En definitiva, el art. 157.3 CE es uno de los preceptos que contribuye a delimitar el alcance de las competencias financieras de las propias CCAA, como este Consejo expuso ya en su dictamen D.36/13 (FJ 3.4, C) y en los en él citados.

**B)** En otras ocasiones, la remisión que el EAR’99 realiza, en concreto, a la LOFCA, es sustituida por referencias indeterminadas a “*la ley estatal que regule esta materia*” (así arts. 43.1.d) y 54.2 PREAR, en el ámbito de la emisión de deuda pública y las operaciones de crédito). También esta supresión parece improcedente pues la Ley a la que, en realidad, se están refiriendo los apartados analizados, es una Ley concreta: la LOFCA.

En efecto, la LOFCA, contemplada por el art. 157.3 CE, aparece, según la STC 179/1987 (F.J.2), “*como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC. AA. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la CE les atribuye*”. Por esa razón, la inserción de la LOFCA en el “*bloque de constitucionalidad*” es pacífica (por todas, STC 250/1988, F.J.1).

Y, así, el art. 157.3 CE ha previsto que una LO regule “*el ejercicio de las competencias financieras*” de las CCAA enumeradas en el art. 157.1 CE, entre ellas, las relativas a las “*operaciones de crédito*” (art. 157.1.e) CE. Esa LO, como señalamos, es la LOFCA, a cuyo través, el legislador orgánico ejerce las competencias estatales contempladas por los arts. 157 y 149.1.13 CE (como ha recordado la STC 11/1984), y regula el marco dentro del cual las CCAA podrán concertar operaciones de crédito y emisión de deuda.

Por ello, la remisión a la LOFCA que hoy contienen sobre la materia los arts. 48.d) y 57.1 EAR’99 sigue teniendo todo su sentido, y debería mantenerse en los analizados arts. 43.1.d) y 54.2. PREAR.

C) Yendo más allá, la remisión a la LOFCA debería completarse ahora, en el nuevo texto estatutario, con la que correspondería hacer a la LO de desarrollo del art. 135 CE. Y es que, tras la Reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, el nuevo art. 135.5 CE previó la aprobación de una LO que desarrollara los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera proclamados por el art. 135 CE y, en particular, en materia de endeudamiento público, por los apartados 3 y 4 del art. 135 CE.

Pues bien, tal LO de desarrollo del art. 135 CE es hoy la LOEP'12, que, naturalmente, modificó el art. 14 LOFCA, en el sentido de establecer que, *“para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las CCAA precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera definidos en el artículo 2.uno.b) de la presente Ley”*.

### **3. Sobre el artículo 41.1.a) PREAR, Patrimonio (de la CAR).**

El art. 41 PREAR enumera los bienes y derechos que integran el patrimonio de la CAR. Como única diferencia respecto al precedente art. 44 EAR'99, el art. 41.1.a) PREAR pasaría a establecer, como bienes integrantes del Patrimonio de la CAR, entre otros, *“los bienes y derechos que le pertenezcan por cualquier título de adquisición, tanto de su Administración General como de sus organismos públicos”*.

Ciertamente, ese precepto sería coherente con el tenor del hoy vigente art. 2.2 de la LPCAR'05; y, desde luego, la de los *“organismos públicos”* es hoy una categoría jurídica recogida en las normas configuradoras del Sector público de la CAR (arts. 2.b) y 19 y ss de la Ley 3/2003), que le dotan, además, de un significado jurídico muy preciso.

Sin embargo, a juicio de este Consejo, incorporar al EAR una alusión tan específica a los *“organismos públicos”* entraña cierto un riesgo, consistente en que una eventual modificación de las normas que actualmente configuran el Sector público de la CAR (bien en el sentido de atribuir otra denominación a la categoría de los *“organismos públicos”*, o bien en el de integrar en esa categoría a especies de organismos distintos a los que hoy están comprendidos en ella) altere, por la remisión o reenvío que el art. 41.1.a) PREAR hace a esa categoría jurídica, el sentido normativo de la propia norma estatutaria.

Dada la natural vocación de permanencia del EAR y la mutabilidad terminológica de la Administración institucional, tal vez fuera preferible una regulación menos rígida, que contuviera una previsión más general, según la cual el patrimonio de la CAR estaría compuesto por los bienes y derechos de que fuera titular; y dejara a un ulterior desarrollo legislativo (ya previsto por el propio art. 41.3 PREAR) la especificación de los concretos

sujetos de Derecho que pueden ser titulares de los bienes y derechos integrantes del patrimonio de la CAR.

Esta es la opción escogida, por ejemplo, por el art. 113.2 EAAR, a cuyo tenor. *“El patrimonio de la CA de Aragón estará integrado por todos los bienes y derechos de los que sea titular, cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición”*.

No obstante, debe también indicarse que otros EEAA contienen, incluso, disposiciones más pormenorizadas que la del analizado art. 41.1.a) PREAR; como, p.e, el art.189.1 EACan´18, cuando dispone que: *“El patrimonio de la CA de Canarias está integrado por el conjunto de los bienes y derechos de la **Administración pública de la CA y de sus organismos autónomos**, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos”*.

#### **4. Sobre el art. 42.c) PREAR, Recursos propios (de la CAR).**

Como ya establece el art. 45.c) EAR´99 los recursos propios de la CAR están constituidos, entre otros elementos, por *“los rendimientos de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado”*, añadiendo el art. 45.c) EAR´99 *“y que se especifican en la DA 1ª de este EAR”*.

Esta mención (*“y que se especifican... de este Estatuto”*) ha sido eliminada del art. 42.c) PREAR, sin duda porque también lo ha sido la propia DA 1ª EAR´99.

Sin embargo (por los motivos que exponemos al analizar el artículo único, apartado Once, de 1ª PREAR, en el FJ Décimo tercero de este dictamen, al que nos remitimos), no debe suprimirse la DA 1ª EAR´99, ni tampoco debería eliminarse la remisión que a ella hace el art. 45.c) EAR´99 y que debería seguir haciendo el futuro art. 42.c) PREAR.

#### **5. Sobre el art. 42.j) PREAR, Recursos propios (de la CAR).**

El art. 42.j) PREAR añade un nuevo elemento a la lista de recursos propios de la CAR que ya contiene el art. 45 EAR´99, cual es el integrado por *“los fondos procedentes de la UE o que se le atribuyan, derivados de su vinculación a otras áreas supranacionales”*.

Este nuevo apartado 42.j) PREAR es idéntico al que ya luce, p.e, en el art. 169.j) EACan´18.

## **6. Sobre el art. 45.1 PREAR, Participación en los tributos estatales.**

**A)** El art. 45.1 PREAR reproduce el contenido del art. 47 EAR'99; y, como aquél, comienza con el inciso “*sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior*”. Sucede sin embargo, que la remisión al “*artículo anterior*” tenía sentido en el art. 47 EAR'99, que reenviaba al art. 46 EAR'99; pero, en el PREAR, al haberse alterado la ordenación de los artículos del Capítulo I, la remisión del art. 45.1 PREAR ha de hacerse ahora “*a lo dispuesto en el artículo 46*”, pues el contenido del actual EAR'99 sigue manteniéndose en el expresado art. 46 PREAR.

**B)** El art. 47.1 EAR'99 resulta mucho más nítido que el art. 45.1 PREAR, pues especifica que está tratando de la participación anual de la CAR en los ingresos del Estado “*a la que se refiere el apartado e) del art. 44 del presente Estatuto*”; aclaración que debería ahora mantenerse, si bien referida al que sería nuevo art. 42.e) PREAR, que, efectivamente, dispone (en línea con el art.157.1 CE y con el art. 4.1.f LOFCA) que uno de los recursos propios de la CAR está constituido por “*las participaciones en los ingresos del Estado*”.

## **Noveno**

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Siete, de la PREAR, por el que se crea un nuevo el Título VI en el EAR.**

#### **1. Descripción del proyectado Título VI del EAR.**

El artículo único, apartado Siete, de la PREAR crea en el EAR un nuevo Título VI (“*La Justicia en La Rioja*”), que comprende los artículos 55 a 63 PREAR.

El nuevo Título VI PREAR recoge buena parte del contenido de los actuales arts. 34 a 41 EAR'99, que pasarían a constituir un Título autónomo, el VI, dentro del nuevo EAR.

En lo sustancial, los arts. 55 a 63 PREAR responden a las mismas dos finalidades que los actuales arts. 34 a 41 EAR'99: i) de una parte, constituir la *plasmación estatutaria* de las determinaciones del art. 152.1.2º CE en relación con el TSJ de La Rioja; y ii) de otra, definir las competencias que la CAR asume, en el marco de la LOPJ, en materia de Administración de Justicia.

## **2. El bloque de constitucionalidad en esta materia: la CE y la LOPJ.**

Para analizar la adecuación a la CE del texto analizado debemos comenzar recordando los contornos con los que la CE traza el ámbito de configuración en el que pueden moverse válidamente, en esta materia, los EEAA.

Lo hacemos siguiendo los criterios que ya ha expuesto este Consejo Consultivo, entre otros, en nuestros dictámenes D.64/06 y D.23/16, atinentes, respectivamente, al recurso de inconstitucionalidad interpuesto, por el Gobierno de La Rioja, contra la LO 6/2006, de 19 de julio, por la que se aprobó el EACat; y al que luego fue Decreto 41/2016, de 4 de noviembre, por el que se reguló la estructura funcional y organización de la Oficina Fiscal de la CAR.

Sintéticamente, y por centrarnos en los aspectos que revisten mayor interés para el análisis de los arts. 55 a 63 PREAR, los límites con los que el bloque de constitucionalidad define el ámbito de actuación del legislador estatutario son los siguientes:

### **A) El Poder Judicial es único en todo el Estado.**

El Título VI CE, "*Del Poder Judicial*", configura, bajo el principio de unidad jurisdiccional, la potestad jurisdiccional, que corresponde a los Jueces y Magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente a la CE y a la Ley.

El Poder Judicial es, pues, un poder único del Estado y así ha quedado institucionalizado, desde el punto de vista constitucional (cfr. arts. 117 a 127 CE.). Como tal poder único, el Poder Judicial no está territorializado, sino que ejerce, en todo el territorio nacional, una función jurisdiccional única.

El principio de unidad jurisdiccional, como base de la organización y el funcionamiento de los Tribunales *ex* art. 117.5 CE, exige, como contenido mínimo, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, las siguientes características:

*-Unidad e independencia*, pues la necesaria unidad e independencia del Poder Judicial como Poder del Estado (art. 117 CE) exige que su gobierno sea asumido, en primer término, por el CGPJ (art. 122.2 y 122.3), órgano externo e independiente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, aunque se confía también a los demás órganos que determine la LO a la que se refiere el art. 122.1 CE, que habrá de regular, entre otras materias, "*la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales*".

-*Cuerpo único en la Carrera Judicial*, pues la CE, en su art. 122.1, ha querido, bajo el principio de reserva material de Ley, que sea una LO la que regule el Estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que "*formarán un Cuerpo único*".

-*Tribunal Supremo*, pues, como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes jurisdiccionales y con jurisdicción en todo el territorio nacional, culmina, a través del recurso de casación, la función jurisdiccional en todos los órdenes *ex art.* 123.1 CE, contribuyendo, no sólo a la satisfacción del *ius litigatoris*, sino también a prestar una función nomofiláctica mediante la interpretación y aplicación jurisprudencial de las normas del ordenamiento jurídico.

-*Homogeneidad* en la delimitación de la planta judicial y de las circunscripciones judiciales, pues, según el art. 122.1 CE, han de ser homogéneas en todo el territorio del Estado.

-*Inexistencia de un "Poder o función judicial autonómicos"*, pues, con arreglo a la configuración conceptual constitucional de este Poder del Estado, podemos afirmar que no existe un Poder Judicial autonómico, a diferencia de lo que sucede con los otros dos Poderes, dado que, tanto la función legislativa, como la ejecutiva, se predicen y atribuyen a las CCAA en los términos señalados en el art. 152 CE. y en los correspondientes EEAA. En este sentido y siguiendo la doctrina procesalista más autorizada, podemos afirmar que existe una justicia estatal en la CA, pero no una justicia autonómica de la CA, tal como han venido a sostener las STC 56/1990, 62/1990 y 105/2000. Por ello, los TSJ (art. 152.1 CE) son órganos del Estado "en" las CCAA, pero no "de" las CCAA.

## **B) Reserva de la regulación del Poder Judicial a una LO específica: La LOPJ.**

El art. 122.1CE reserva a una LO específica la regulación del Poder Judicial, cual es la LOPJ'85, que ha sido objeto de múltiples y variadas reformas (la última, hasta la fecha, producida por LO 4/2018, de 28 de diciembre).

Varias SSTC (por todas, la STC 254/1994) han aclarado que la reserva operada por el art. 122 CE no lo es a un *tipo de Ley* en abstracto (una LO frente a otras clases de Leyes), sino que se configura constitucionalmente como reserva a *una Ley Orgánica en concreto*, esto es, específicamente a la LOPJ, al señalar que:

*"La CE no sólo ha querido configurar el Poder Judicial en atención a los principios de unidad, exclusividad e independencia judicial, sino que también ha previsto diversas garantías para asegurar la realización de aquéllos, entre ellas, la reserva de LO para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el Estatuto jurídico de Jueces y Magistrados ...con la particularidad de que ese precepto constitucional remite, no a cualquier LO,*

*sino precisamente a la LOPJ... Por tanto, es claro que únicamente corresponde a la LOPJ determinar la configuración definitiva de los Tribunales de Justicia".*

De esta forma, se ha de subrayar que la norma estatutaria, es decir, la que aprueba un EA, pese a su rango de LO, no está habilitada para regular el Poder Judicial, ya que existe una reserva material y constitucional a una ley específica, cual es la LOPJ (art. 122.1 CE).

Por otra parte, la STC 56/1990 fue la primera que se planteó la necesidad de delimitar el alcance de la expresión "*Administración de Justicia*" del art. 149.1.5 CE, precisando que "*los EEA no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 CE*". Posteriormente, tal criterio ha sido refrendado por otras muchas, como la STC 31/2010.

**C) Distribución competencial en la CE (art. 149.1.5ª y 6ª CE), reservando al Estado el “núcleo esencial” del concepto Administración de Justicia. La función delimitadora que la CE reserva a la LOPJ.**

El Estado tiene reservada la competencia exclusiva en materia de "*Administración de Justicia*" (art. 147.1.5º CE).

Esto obliga a precisar con nitidez qué alcance tenga la materia "*Administración de Justicia*" y, en definitiva, cuál sea el alcance de tal competencia estatal exclusiva, lo que, correlativamente, permitirá definir cuáles sean los límites de las competencias que las CCAA puedan asumir en materias conexas o vinculadas a ella.

El TC se ha pronunciado con reiteración (en SS. 56/1990, 62/1990, 158/1992, 105/2000, 253/2005, 31/2010 o 163/2012) sobre la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA realizada por el bloque de la constitucionalidad en materia de Administración de Justicia.

Es expresiva, al respecto, la STC 163/2012, cuyo FJ.3 recapitula la doctrina sentada por el TC sobre la cuestión, distinguiendo entre la "*Administración de Justicia*" en sentido estricto, que es el ámbito que el art. 149.1.5º CE reserva en exclusiva al Estado; y los "*medios personales*" que se ponen "al servicio de la Administración de Justicia", sobre los que pueden asumir competencias las CCAA, porque quedan fuera del ámbito del art. 149.1 5 CE. Así, en palabras, p.e, de la STC 31/2010, se distingue entre la "*Administración de Justicia*" y la "*administración de la Administración de Justicia*".

Además de establecer tal diferenciación, el TC que el art. 122 CE dejó el deslinde entre ambas materias en manos de la LO y, en concreto, de la LOPJ, esto es, en definitiva, del Estado. Con ello, la LOPJ determina cuál es el ámbito reservado en exclusiva al

Estado y, reflejamente, el alcance y límite posibles de las competencias que las CCAA podrán asumir. Por tanto, el deslinde entre la función jurisdiccional y la de autogobierno (CGPJ), de un lado; y las funciones de dotación de medios personales y materiales "*al servicio de la Administración de Justicia*", de otro, es tarea encomendada constitucionalmente al Legislador estatal, que habrá de acometerla mediante la aprobación de una LOPJ (art. 122.1º CE.). Así, la STC 163/2012 razona que:

*“A la vista del proceso constituyente y del estatuyente, debe distinguirse entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. De este modo, ‘el art. 149.1.5 CE reserva al Estado, como competencia exclusiva, la ‘Administración de Justicia’; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 CE; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al CGPJ (art. 122.2 CE). La competencia estatal, reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 CE, termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1 CE, al referirse al personal, ‘al servicio de la Administración de Justicia’, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las CCAA asuman competencias sobre esos medios personales y materiales”.*

En definitiva, lo reservado al Estado *ex art. 149.1.5ª CE* es la regulación del Poder Judicial como Poder Judicial único, al que corresponde el ejercicio de la función jurisdiccional definida por el art. 117 CE; y, con ella, la regulación del denominado “*núcleo esencial*” de la Administración de Justicia.

Fuera de ese entorno, en el ámbito de la llamada, "*administración de la Administración de Justicia*", es posible las CCAA asuman competencias; y ello, a través de las denominadas *cláusulas subrogatorias estatutarias*, mediante las cuales, y siempre a través de sus EA, han podido subrogarse en las competencias que anteriormente ostentaba el Gobierno de la Nación (esto es: el Poder Ejecutivo del Estado) en relación con la Administración de Justicia. Un ejemplo de tal cláusula subrogatoria es el art. 34.1 EAR '99.

Y así, por estar estatutariamente prevista tal cláusula subrogatoria, han podido ser transferidas a la CAR, por virtud del RD 1800/2010, de 30 de diciembre, las funciones y servicios en materia de medios personales y materiales de la Administración de Justicia.

Sin embargo, hemos de insistir en que dicha subrogación a favor de las CCAA no puede afectar al núcleo estricto o esencial "*Administración de Justicia*", ni tampoco a aquellos aspectos sustantivos que sobre el Poder Judicial la CE ha reservado a la LOPJ.

### **3. Ámbito que la CE reserva a los EEAA en materia de Justicia (arts. 152.1.2º y 152.1.3º CE).**

El art. 152.1, apartados 2º y 3º, CE regula la organización institucional básica de las CCAA cuando se refiere: **i)** a los TSJ; y **ii)** a la participación de las CCAA en el Poder Judicial único del Estado. Del tenor literal del art. 152 CE, se infieren una serie de premisas que condicionan el contenido posible de los EEAA en materia de Justicia. Exponemos esas premisas, en los siguientes sub-apartados, centrándonos solo en los aspectos que se ven más directamente concernidos por la reforma que pretende operarse en el EAR '99.

Puede adelantarse que, en todas esas premisas, concurre un denominador común, cual es que el propio art. 152 CE, por su remisión a la LOPJ, evidencia que el alcance de las competencias autonómicas va a quedar siempre sujeto a la voluntad del Legislador estatal (esto es: a lo que disponga la LOPJ), lo que determinará que toda pretensión autonómica quede supeditada a la delimitación que, de sus competencias, haga esa Ley estatal. El art. 152 CE, en suma, delimita del siguiente modo el contenido posible de los EEAA sobre esta materia:

#### **A) En materia de *organización judicial e instancias procesales*.**

El art. 152 CE impone que, en cada CA, “*un TSJ... culminará la organización judicial en el ámbito territorial*” de la CA, “*de conformidad con lo previsto en la LOPJ*” a la que se refiere el art. 122 CE, y “*sin perjuicio de la unidad e independencia*” del Poder Judicial, que, a su vez, es una exigencia derivada del art. 117 CE.

Por otro lado, en materia de *instancias procesales*, el art. 152 CE determina también que las sucesivas instancias procesales se agotarán ante órganos judiciales radicados en la propia CA en que esté el órgano competente en primera instancia.

Ambas previsiones, desde luego, dejan a salvo “*la jurisdicción que corresponde al TS*” como “*órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes*”, conforme al art. 123 CE.

Pues bien, la culminación en el TSJ de la organización judicial en el ámbito territorial de la CA no comporta que el agotamiento de las instancias procesales se haya de producir necesariamente, y en todos los órdenes jurisdiccionales, ante dicho órgano. Los TSJ sólo implican la inexistencia de cualquier otro órgano jurisdiccional jerárquicamente superior, con independencia, claro está, de la salvedad que con respecto al TS prevé el art. 123 CE.

De esta guisa, aunque el art. 152.1 CE estableció, para los órganos judiciales radicados en el territorio de la CA, el agotamiento de las instancias procesales (salvo los

recursos extraordinarios la casación y la revisión), cuando el precitado art. establece que *"las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la CA"*, se ha de entender, de momento al menos, que esta cláusula lo es sin perjuicio de las competencias revisorias y casacionales que le corresponden constitucionalmente al TS (art.123 CE).

A partir de ahí, como el art. 122.1 CE reserva a la LOPJ la regulación de la *"constitución"* y *"funcionamiento"* de los *órganos jurisdiccionales"*, y el Estado tiene competencia exclusiva en materia de *"legislación procesal"* (art. 149.1.16ª CE), es al Estado a quien corresponde determinar las competencias del TS, mediante la LOPJ. Y así lo ha hecho a través de los arts. 53 y ss LOPJ, que, a su vez, reenvían la concreción de las competencias del TS a las diferentes Leyes procesales. Por ejemplo, en el ámbito contencioso-administrativo, el art.58.2 LOPJ remite a la LJCA la determinación de los *"recursos de casación y revisión"* de los que conocerá la Sala 3ª del TS. De este modo, p.e, los arts. 86 y ss LJCA'98 (modificados por la DF 3ª de la LO 7/2015, de 21 de julio) dan su actual configuración al recurso de casación.

Por otro lado, la CE también reserva a la LOPJ la determinación de las competencias que se atribuyen a los TSJ (art. 152.1º.2 LOPJ), como ha reiterado el TC, entre otras muchas, en SS. 60/1986; 108/1986; 56/1990; 62/1990 y 224/1993, de modo que, del juego de los arts. 152.1 y 123 CE, y de una interpretación sistemática de los mismos, la STC 114/1994 afirmó, respecto del art. 152.1 CE que:

*"De lo que claramente se desprende que el precepto nada dice sobre cuáles sean las competencias objetivas que puedan corresponder a los TSJ, ya que su determinación le corresponde al Legislador, según lo dispuesto en el art. 117.3º CE; atribución de competencias que se ha llevado a cabo en los arts. 53 a 103 de la LOPJ respecto a los distintos Tribunales y Juzgados que integran el Poder Judicial. Por lo que no cabe inferir, como se ha hecho en el Auto de planteamiento, que el art. 152.1 imponga una estricta competencia entre el ámbito jurisdiccional de un TSJ y el ámbito de la disposición administrativa de carácter general impugnada en un recurso contencioso-administrativo".*

Ahora bien, siendo cierto que la CE reserva a la LOPJ la atribución de competencias a los TSJ, también lo es que, precisamente por ello mismo, la LOPJ establece en la actualidad un cierto margen en el que pueden moverse los EEAA. Así, por disponerlo la LOPJ, los EEAA pueden atribuir a la Sala 2ª del TS el conocimiento de causas penales (art. 157.1.2, *in fine*, LOPJ); y también el conocimiento de ciertas causas civiles y penales a la Sala de lo Civil Penal del TSJ correspondiente (arts. 73.2.a) y 73.3.a) LOPJ). Volveremos sobre este aspecto al analizar el art. 62 PREAR.

## **B) En materia de organización de las demarcaciones territoriales.**

La CE estableció que fueran los EEAA los que determinaran “*los supuestos y formas de participación*” de las CCAA en esa delimitación; si bien, de nuevo, “*de conformidad con lo previsto en la LOPJ y dentro de la unidad e independencia de este*”.

Esto supone, una vez más, que por mandato del art. 152.1.2º CE, la LOPJ delimitará la forma en la que en los EEAA podrán “*establecerse los supuestos y formas de participación*” de las CCAA en la fijación de las demarcaciones judiciales.

Por otro lado, en el establecimiento de esos “*supuestos y formas de participación*” los EEAA encuentran un límite material, y es que la competencia de delimitación ha de referirse necesariamente a demarcaciones judiciales *distintas de la CA y de la Provincia*. Ello por dos razones: la primera es que la delimitación de la demarcación judicial correspondiente a cada uno de los TSJ viene ya directamente determinada por el mismo art. 152.1 CE. La segunda es que sobre las demarcaciones judiciales de ámbito provincial no existe disponibilidad por parte de las CCAA (art. 141.1 CE). Al respecto, la STC 62/1990, (FJ 8) afirma, recogiendo las dos premisas expuestas, que:

*"Las competencias asumidas por las CCAA en lo relativo a la fijación de la delimitación de las demarcaciones judiciales, por virtud de lo dispuesto en el art. 152.1 párrafo 2º CE, deben ser ejercitadas de conformidad con lo previsto en la LOPJ. El art. 35 de esta Ley, en sus apartados 2º, 3º y 4º - se refiere a la LOPJ, y a su desarrollo posterior en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Planta y Demarcación Judicial, cuyo recurso de inconstitucionalidad se analiza en la presente-, ha dispuesto que la participación de las CCAA en la organización de las demarcaciones se articule a través de una propuesta en la que fijarán los partidos judiciales. El Ministerio de Justicia, a la vista de dichas propuestas, elabora un Anteproyecto que es informado por el CGPJ. Emitido por este órgano el informe, el Gobierno aprueba el Proyecto de Ley, que, en unión de las propuestas de las CCAA y del informe del órgano de gobierno del Poder Judicial, es remitido a las Cortes Generales para su tramitación".*

En definitiva, el modo en que se articula la participación de las CCAA en la organización de las demarcaciones judiciales, de la forma expuesta y analizada por el TC, se ha declarado respetuosa con las competencias asumidas por éstas *ex art. 152.1 CE*, quedando los intereses autonómicos garantizados al ser las Cortes Generales, a través de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, las que, teniendo en cuenta las propuestas de las CCAA, establecen la demarcación judicial.

En fin, la LOPJ establece las formas en que las CCAA pueden participar en la organización de las demarcaciones territoriales, y en la configuración de la Planta Judicial: instando la revisión de la Planta de los Juzgados y Tribunales (art. 29.2 LOPJ), proponiendo al Ministerio de Justicia propuestas de demarcación judicial (art. 35.2 LOPJ) o recibiendo del CGPJ propuestas de adecuación de plantillas de Juzgados y Tribunales o de corrección de la planta y demarcación (art. 216 *bis* LOPJ).

**C) En materia de Cuerpos de personal al servicio de la Administración de Justicia.**

Como es sabido, los Cuerpos de Personal al Servicio de la Administración de Justicia tienen el carácter de Cuerpos Nacionales (art. 470.2 LOPJ) y se clasifican en la forma establecida por el art. 475 LOPJ (Cuerpos generales, art. 474,a): Gestión, Tramitación y Auxilio; así como en los Cuerpos especiales contemplados por el art. 475,b) LOPJ.

Pues bien, también en este punto la CE, a través del art. 122.1 *in fine* CE, confía a la LOPJ la determinación de qué aspectos del personal al servicio de la Administración de Justicia han de contar con una regulación única y homogénea en todo el Estado, de modo que en tales aspectos no puedan resultar operativas las denominadas *cláusulas subrogatorias*, ni asumir sobre ellos competencias las CCAAs. En palabras de la ya citada STC 163/12 (a la que aludimos, *in extenso*, en nuestro D.23/16):

*“...la LOPJ ha optado “por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales, lo que comporta, evidentemente la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional: decisión que (aun cuando, posiblemente, no fuera la única constitucionalmente aceptable) viene, sin duda, justificada por cuanto, aun cuando no sean tales Cuerpos, estrictamente, parte de la Administración de Justicia en el sentido del art. 149.1.5 CE, sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible, para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones. Su consideración como Cuerpos Nacionales, y el establecimiento de un régimen común aparecen, así, como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar, en forma homogénea en todas las CCAA, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia” (STC 56/1990, FJ 10).*

*De acuerdo con nuestra doctrina, “la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la LOPJ. Son éstas materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego” (STC 253/2005, FJ 7). El juego de las cláusulas subrogatorias quedará limitado, así, a aquellas atribuciones encomendadas al Ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles para el mantenimiento del carácter de Cuerpo Nacional”.*

*“en cuanto a las competencias del Estado, partiendo de que el art. 122.1 CE dispone que la LOPJ determinará el Estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, hemos afirmado que las mismas se refieren a los aspectos centrales de dicho Estatuto jurídico, señalando que es éste “un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto o a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales” (STC 56/1990, FJ 10).*

Es en este contexto en el que debe interpretarse el art. 471.1 LOPJ, con arreglo al cual *“en los términos establecidos en esta Ley”, “las competencias sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia”* en las materias indicadas en el precepto, corresponden *“al Estado o, en su caso, a las CCAA con competencias asumidas”*. Igualmente, *“en los mismos términos, el Gobierno o, en su caso, las CCAA con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de este Libro”*.

Pues bien, cualesquiera competencias normativas o ejecutivas que, en virtud de sus respectivos EEAA, puedan asumir las CCAA en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia, han de serlo siempre *con respeto a y en el marco establecido por la LOPJ*, por así haberlo dispuesto de modo expreso el art. 122.i *in fine* CE.

#### **D) En materia de Oficinas Judiciales y Fiscales.**

En íntima conexión con lo anterior, el Libro V de la LOPJ (arts. 435 y ss LOPJ) regula la *“Oficina Judicial”* como *“la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales”*, cuyos puestos de trabajo *“sólo podrán ser cubiertos por personal de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia”* (art. 435.4 LOPJ).

El Título V de la LOPJ prevé la existencia de *“Oficinas Judiciales”*, estableciendo el art. 435.2 que su *“estructura básica” “será homogénea en todo el territorio nacional como consecuencia del carácter único del Poder al que sirve”*. Por ello, es la propia LOPJ la que, en sus arts. 436 y ss LOPJ, desarrolla la estructura organizativa básica de la Oficina Judicial, y las unidades de que se compone.

Por otro lado, en cuanto a los funcionarios que prestan sus servicios en ellas, y *“a excepción de los letrados de la Administración de Justicia”* se establece que *“sin perjuicio de su dependencia funcional, dependen orgánicamente del Ministerio de Justicia o de las CCAA con competencias asumidas en sus respectivos ámbitos.”* (art. 435.4 LOPJ).

Debe añadirse también que, como señalamos en nuestro D.23/16, la DA 7ª de la LO 19/2003, de 23 de diciembre, extendió el modelo de Oficina Judicial a *“la organización de los puestos de trabajo de las fiscalías y adscripciones de fiscalías”*.

Pues bien, una vez más, las competencias normativas o ejecutivas que la CAR puede asumir sobre la organización, funcionamiento y provisión de las Oficinas Judiciales y Fiscales se encuentran inexorablemente delimitadas por el necesario respeto al marco organizativo establecido, como mínimo u homogéneo, por la LOPJ.

#### **4. Consideración general sobre el Título VI PREAR.**

Es a la luz de las anteriores consideraciones como han de analizarse los arts. 55 a 63 LOPJ.

El nuevo Título VI debe ser objeto de un juicio general favorable, sin que en él pueda advertirse que el legislador estatutario vaya a incurrir, de aprobarlo con su actual tenor, en ningún vicio de inconstitucionalidad. Así, p.e, como consideración general, el art. 61.1 PREAR reproduce la cláusula subrogatoria que actualmente contiene el art. 39.1 EAR'99, y, por otro lado, numerosos preceptos reiteran el sometimiento de las competencias asumidas por la CAR a lo dispuesto por la LOPJ (así, arts. 55, 56.2, 59, 61.1 o 61.2 PREAR).

No obstante, se considera necesario formular las siguientes observaciones concretas:

#### **5. Sobre el art. 55 PREAR, *El Poder Judicial en La Rioja*.**

El art. 55 PREAR enumera las competencias que corresponden a la CAR “*en relación con la Administración de Justicia*”.

-Lo primero que llama la atención del precepto es su propia rúbrica, que resulta inexacta y ciertamente equívoca, porque, en realidad, el contenido del art. 55 PREAR no versa sobre el “*Poder Judicial*”, sino sobre las *competencias de la CAR en materia de “Administración de Justicia”*. En esta misma línea, debe recordarse que la rúbrica “*De la Administración de Justicia*” encabeza todo el actual Capítulo II del Título III EAR'99. Pues bien, desde el punto de vista terminológico o conceptual (y por los motivos expuestos ya al analizar el alcance del art. 149.1.5ª CE), esa rúbrica resulta sin duda más precisa que la que ahora tendría el nuevo Título VI (“*La Justicia en La Rioja*”).

-Por otro lado, el art. 55 PREAR enumera las competencias que la CAR asume sobre la materia, que se pormenorizan en los apartados 1 a 5. Esa enumeración viene precedida de una cláusula general según la cual todas esas competencias corresponden a la CAR “*de acuerdo con la legislación del Estado que organice el Poder Judicial*”.

Desde luego, cualquiera sea el criterio interpretativo que pretenda utilizarse, esa cláusula incluye necesariamente a la LOPJ. Esto evita que el art. 55 PREAR incurra en cualquier posible extralimitación competencial, pues, de aprobarse con la redacción que figura en el PREAR, la presencia de tal cláusula en el art. 55 PREAR explicitaría el propósito del legislador estatutario de atribuir a la CAR las competencias y funciones descritas por el art. 55. PREAR [incluso la atribución a la CAR de “*4. Facultades normativas ... sobre creación, diseño y organización de: a) Oficinas judiciales; b) Unidades administrativas; c) Personal no judicial de la Administración de Justicia...*”

(art. 55.4 PREAR)] no de un modo irrestricto o ilimitado, sino “*de acuerdo con la legislación del Estado que organice el Poder Judicial*”.

Así, esta cláusula dejaría claro, p.e, que quedan extramuros de las competencias autonómicas todos aquellos aspectos del régimen del Personal al servicio de la Administración de Justicia, o de las Oficinas Judiciales (y Fiscales), que están regulados por la LOPJ como indisponibles para el Poder Ejecutivo del Estado o de las CCAA. Y esa cláusula dejaría igualmente fuera de la competencia autonómica cualesquiera competencias normativas y ejecutivas relativas al Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia (*ex art. 435.4 LOPJ, a contrario*).

Sucede, sin embargo, que, por su carácter extremadamente genérico, la mención “*legislación del Estado que organice el Poder Judicial*” puede resultar imprecisa, dado que, en un sentido amplio, el Poder Judicial no está regulado solamente por la LOPJ, sino por otras muchas disposiciones de rango legal (piénsese en las distintas Leyes procesales o en la LDPJ´88).

Desde luego, dada la especial relevancia que los arts. 122 y 152 CE atribuyen a la LOPJ en concreto, a la hora de delimitar las competencias del Estado y de las CCAA -tal como hemos reiterado en los apartados precedentes-, parece sin duda necesario que el art. 55 PREAR contenga una referencia expresa y específica a la propia LOPJ.

Y ello sin perjuicio de que, a tal remisión específica, se añada otra mención, más general, que, con el tenor que se estime suficiente, aluda a las *restantes disposiciones dictadas por el Estado en materias de su competencia*. Mención que, por ejemplo, permitiría entender incluida en ella a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, que delimita también las competencias autonómicas, al haber sido parte de ella dictada por el Estado al amparo de los títulos competenciales expuestos en su DA 1ª (apartados 3, 5, 6 y 18 del art. 149.1.CE), y que, por ello mismo, condiciona también las facultades a las que se refiere el art. 55.4.f) PREAR: “*facultades normativas, ejecutivas y de gestión que (la CAR) tenga atribuidas sobre creación, diseño y organización de: f) el acceso a la Justicia gratuita*”.

-La referencia que el art. 55.4.a) PREAR realiza a las Oficinas Judiciales, puede ampliarse a la Oficina Fiscal, sobre la que la CAR ya ha aprobado el Decreto 41/2016, de 4 de noviembre, cuyo Anteproyecto fue objeto de nuestro dictamen D.23/16.

## **6. Sobre el art. 56 PREAR, *El Tribunal Superior de Justicia de La Rioja*.**

Parecidas observaciones a las anteriores cabe hacer respecto del art. 56.2 PREAR, que emplea la expresión “*Ley Orgánica que regule el Poder Judicial del Estado*”.

Por otro lado, los dos párrafos del art. 56 PREAR omiten toda alusión al art. 152 CE (que sí se contiene en el vigente art. 35.1 EAR'99). Esta omisión debería subsanarse, debiendo recordarse al respecto que el citado art. 152 CE supone, nada menos, el fundamento constitucional mismo de la existencia del TSJ de La Rioja y de los de las demás CCAA.

#### **7. Sobre el art. 57.2 PREAR, *El Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Fiscal Superior de La Rioja.***

La expresión, referida al Fiscal Superior “... *representa al Ministerio Fiscal en nuestra Comunidad...*” podría tal vez sustituirse por otra menos coloquial como *en el ámbito territorial de la CAR*, u otra de semejante tenor.

#### **8. Sobre el art. 62 PREAR, *Competencias del Tribunal Superior de Justicia.***

El art. 62 PREAR mantiene la vigente redacción de los apartados 2º y 3º del art. 40 EAR'99. Sin embargo, del art. 62 PREAR, desaparecería el actual art. 40.1 EAR'99, a cuyo tenor corresponde al TSJ de La Rioja “*conocer de las responsabilidades que se indican*” en los arts. 17.7 y 24.4 “*de este Estatuto*”.

A su vez, los arts. 17.7 y 24.4 EAR'99 atribuyen la competencia para decidir sobre la “*inculpación, prisión, procesamiento y juicio*” de los miembros del Parlamento y del Presidente y miembros del Gobierno: i) al TSJ de La Rioja, cuando los actos que los motivasen se hubiesen cometido en territorio de La Rioja; y ii) a la Sala de lo Penal del TS cuando los actos se hubieran cometido fuera del ámbito territorial de La Rioja.

Por su parte, también las vigentes redacciones de los arts. 17.7 y 24.4 se modifican en los nuevos arts. 19.7 y 27 PREAR, de los que desaparecen las menciones antes contenidas en aquellos arts. 17.7 y 24.4 EAR'99.

En definitiva, el PREAR suprimiría las atribuciones específicas de causas penales, que hoy contiene el EAR'99, al TS y al TSJ de La Rioja.

Al respecto hemos de recordar, que, también en este ámbito, la LOPJ define los contornos dentro de los cuales puede operar válidamente el legislador estatutario. Y así, el art. 57.1.2 *in fine* LOPJ permite a los EEAA atribuir a la Sala 2ª del TS la instrucción y enjuiciamiento de las causas penales que los EEAA determinen. Y, del mismo modo, el art. 73.3,a) LOPJ habilita a las normas estatutarias para asignar a las Salas de lo Civil y Penal de los TSJ (en tanto que Salas de lo Penal), el conocimiento de las causas penales que los EEAA establezcan.

Pues bien, fue en uso de esa habilitación que el vigente EAR'99 atribuyó a la Sala de lo Penal del TS y a la de lo Civil y Penal del TSJ de La Rioja el conocimiento de las causas penales descritas en los aún vigentes arts. 17.7 y 24.4 EAR'99.

Pero, del mismo modo en que la LOPJ permite al EAR'99 adoptar esa solución normativa, también permitiría al legislador estatutario que apruebe la reforma del EAR'99 optar por una previsión normativa de sentido contrario y, en suma, no reservar ningún tipo de causa penal al conocimiento de aquellos órganos jurisdiccionales.

Desde esa óptica, por tanto, el proyectado art. 62 PREAR no merece reproche alguno.

### **9. Sobre el art. 63 PREAR, *El Consejo de Justicia de La Rioja*.**

El art. 63.2 PREAR prevé la creación, por Ley, de un “*Consejo de Justicia de La Rioja*” (CJR).

Nada hay que objetar *a priori* a ese precepto, pues se limita a remitir a un posterior desarrollo legislativo la determinación “*estructura, composición y funciones*” de dicho CJR. Funciones que se desplegarán “*en el ámbito de competencias de La Rioja y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal*”.

Ciertamente, otros EEAA han llevado a cabo regulaciones más acabadas y pormenorizadas de este tipo de órganos (a modo de ejemplo, puede mencionarse el art. 82 EACan'18); pero, en cualquier caso, forma parte de la libertad de configuración del legislador estatutario el dotar de mayor o menor densidad normativa a la regulación que, sobre ese Consejo, se contenga en el EA.

Sí cabe advertir que la ubicación sistemática del art. 63.2 PREAR (que se incluye en el mismo artículo que el art. 63.1 PREAR), genera una cierta confusión en cuanto a las funciones del futuro CJR. Si se atiende al lugar que el art. 63.2 PREAR ocupa en el Título VII, el CJR parecería llamado a cumplir primordialmente la función de propiciar “*la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia*” a la que se refiere el contiguo apartado 1º del art. 63 PREAR. Sin embargo, ignoramos si ése es el propósito buscado por el redactor del texto, dado que el art. 63.2 PREAR nada indica en tal sentido, dando, por el contrario, a entender que las funciones que podrá atribuirle su futura Ley creacional son más amplias.

## Décimo

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Ocho, de la PREAR, por el que se crea un nuevo el Título VII en el EAR.**

#### **1. Descripción del proyectado Título VII del EAR.**

El artículo 8 PREAR crea en el EAR un nuevo Título VII (“*Organización Territorial*”) que comprende los artículos 64 a 72. El Título VII está encabezado por el art. 64 (“*Organización territorial*”) y compuesto por dos Capítulos: el I, “*Entes Locales*” (arts. 65 a 68) y el II, “*Haciendas Locales*” (arts. 69 a 72).

El EAR´99 regula estas materias, principalmente, en sus arts. 5, 8.3, 9.8, 19.1.h), 27, 33 y 53. Pues bien, en el caso de ser aprobado con la redacción del PREAR el nuevo EAR contendría una regulación en materia de organización territorial y régimen local más *extensa* que la del EAR´99; y también más *sistemática* y menos dispersa que la actual, pues estaría toda ella incorporada a un Título específico y materialmente homogéneo.

La regulación contenida en el Título VII PREAR ha de ponerse en conexión con otros dos preceptos del PREAR. De un lado, con el art. 38.5 PREAR, que atribuye a la CAR la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “*régimen local*”, al igual que el vigente (art. 9.8 EAR´99). De otro, con las facultades que el nuevo EAR seguirá atribuyendo al Parlamento en orden a transferir competencias de la CAR a las Corporaciones Locales (art. 22.1,h PREAR, idéntico al actual art. 19.1.h EAR´99).

#### **2. Límites o condicionantes constitucionales, en materia de régimen local, del legislador orgánico que aprueba la reforma del EAR.**

A) El juicio sobre la constitucionalidad de los preceptos analizados debe partir de los condicionantes que la CE impone a todo legislador (también al legislador orgánico que aprueba las reformas de los EEAA, *ex* arts. 81.1 y 147.3 CE) al disciplinar el régimen jurídico de las entidades integrantes de la Administración Local.

Esos condicionantes, en lo que interesa al caso, son, primordialmente tres. **i)** el primero, por obvio que resulte, es la propia *indisponibilidad* del *municipio* como elemento básico de la organización territorial del Estado establecida por el art. 137 CE. **ii)** el segundo, el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de régimen local; y **iii)** el tercero, el que impone a cualquier legislador el necesario respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE). Desarrollaremos más detenidamente los dos últimos límites o condicionantes en los dos apartados siguientes.

**B)** Desde la óptica *competencial*, como es sabido, el art. 149.1.18º CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*” expresión que comprende las bases del régimen jurídico de las Corporaciones Locales, pues el régimen local forma parte del régimen de las Administraciones públicas (STC 214/1989). Adicionalmente, el art. 148.1.2ª CE dispone que “*las CCAA podrán asumir competencias en las siguientes materias: Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*”.

Por tanto, la competencia estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE se configura como básica, de modo que las CCAA pueden asumir competencias de desarrollo normativo, que podrán ejercer –si las tienen asumidas en virtud de sus respectivos EEAA– mediante la aprobación de disposiciones que concreten ese mínimo común normativo y lo adapten a las peculiaridades propias de cada una de ellas. Así lo ha señalado, por todas, las SSTC 214/1989 y 233/1999, F.J.4; y así lo ha reiterado este Consejo en sus dictámenes D.33/02, D.9/10, D.50/10, FJ 2, o D.36/13, FJ 15, por todos.

Al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18ª CE, el Estado ha dictado, entre otras disposiciones, la LBRL’85, que constituye la normativa básica, a través de la cual el Estado ha establecido el común denominador en materia de régimen local. Igualmente, en materia de hacienda local y al abrigo de aquel título competencial, el Estado también ha aprobado la LHL’04, a través de la cual ha configurado una parte de las bases del régimen jurídico de las Corporaciones locales, concretamente las “*bases del régimen jurídico financiero de la Administración local*” (art. 1 LHL’04), como señalamos en el dictamen D.36/13.

Como expusimos en nuestro Dictamen D.50/10, “*de acuerdo con el modelo de organización territorial descentralizado plasmado en la CE, el régimen local español ha sido “interiorizado” por las CCAA, a las que corresponde la configuración de las Entidades que integran la Administración Local*”, si bien, claro está, dentro del respeto al “*común denominador normativo*” que establecen las normas básicas del Estado. En lo que ahora interesa, la LBRL’85 y la LHL’04.

En definitiva, las CCAA pueden, en sus respectivos EEAA, asumir competencias de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de régimen local. De hecho, la CAR tiene ya asumida esa competencia (art. 9.8 EAR’99), que ha ejercido dictando, entre otras, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, o la Ley 11/2013, de 13 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja. Sobre ellas nos pronunciamos, *in extenso*, en nuestros dictámenes D.33/02 y D.36/13, respectivamente.

C) El tercer condicionante con el que la CE limita las potestades de configuración normativa de cualquier legislador infra-constitucional es el necesario respeto a la autonomía local, que nuestra CE proclama en sus arts. 137, 140 y 141, y que garantiza mediante la técnica de la *garantía institucional* (STC 233/1999, F.J.36, por todas), como ya hemos señalado en otros dictámenes (cfr, p.e, D.34/09, FJ3ºB, D.50/10 o D.6/11). Como expusimos en nuestro D.34/09, con cita de la STC 159/01:

*“El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía municipal es que, salvo su reconocimiento y declaración, nada establece la CE respecto de su alcance y contenido. Se limita a reconocer la autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”. Pero no determina cuáles son. Su concreción corresponde al legislador, pues la autonomía “es un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, F.J.9). La garantía institucional de la autonomía local opera, pues, como un límite para la libertad configuradora del legislador ordinario, cumple una finalidad protectora de aquellas instituciones que –como la autonomía local- son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional”.*

Y así, en palabras de la STC 159/2001, por amplia que sea la libertad de configuración normativa de que dispone el legislador (*“estatal o autonómico, general o sectorial”*), esta debe utilizarse en un sentido tal que las Entidades locales sean *“reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno”*, y tengan garantizada *“su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*, de modo que resulten *“reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada”*.

De tales parámetros, el TC ha deducido una serie de estándares concretos con los que confrontar las previsiones de cualesquiera leyes estatales o autonómicas a fin de concluir si son, o no, respetuosas con la autonomía local que la CE garantiza. Entre otros estándares, el necesario reconocimiento de un *poder decisorio* propio (STC 32/1981); el *derecho a participar* en la gestión de asuntos de interés municipal (por todas, STC 40/1998); o la efectiva garantía de la *“suficiencia financiera”* de las entidades locales, ya que, como ha recordado la STC 101/2017 (con cita de otras muchas), *“la autonomía de los entes locales va... estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas”*, lo que, para las Entidades locales reviste *“particular relevancia, dada la mayor limitación de su poder tributario”*.

Es a la luz de las anteriores consideraciones como hemos de examinar el nuevo Título VII, adelantando ya que su contenido merece a este Consejo un juicio general favorable, pues resulta respetuoso con los límites y condicionantes analizados. Ello, sin perjuicio de las consideraciones que se realizan a continuación.

### **3. Falta en la PREAR de un precepto similar al art. 33.3 EAR'99.**

La primera observación afecta a la ausencia, en el PREAR, de un precepto que recoja el contenido del art. 33.3 EAR'99 conforme al cual:

*“La CAR podrá transferir o delegar en las Corporaciones locales, mediante Ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios, así como la forma de dirección y control que se reserve la CAR”.*

Es cierto que, como hemos señalado, el art. 22.1.h) PREAR reproduce el actual art.19.1.h) EAR'99, según el cual corresponde al Parlamento autorizar las transferencias de competencias de la CAR a los Entes locales; pero el art. 33.3 EAR'99 precisa que esa transferencia habrá de hacerse por medio de Ley y que, además, esa Ley regulará la correspondiente transferencia de medios, y las fórmulas de control que se reserve la CAR.

El art. 33.3 EAR'99 añade contenido normativo a las previsiones del art. 19.1.h) EAR'99, por lo que no parece superfluo y tal vez resultaría aconsejable mantenerlo en el nuevo texto, a cuyo efecto nos permitimos sugerir como ubicación sistemática más idónea, el art. 65 PREAR.

Ello, a diferencia de lo que sucede con los arts. 33.1 y 33.2 EAR'99 –que también desaparecen en el PREAR- y sobre cuyo carácter innecesario o reiterativo ya advirtió este Consejo en su dictamen D.33/02.

### **4. Sobre el art. 65.2 PREAR, *El Municipio*.**

Este precepto dispone que el Ayuntamiento estará formado “*por el Alcalde y los Concejales*”. La mención, que transcribe lo establecido por el art. 140 CE, no es errónea pero sí incompleta pues no alude a los municipios en régimen de concejo abierto, a los que también se refiere el propio art. 140 CE y cuyo modelo organizativo no responde necesariamente al esquema “alcalde más concejales”.

Desde luego, en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación básica del Estado, la CAR puede regular tanto los casos en que procede la aplicación de tal régimen de organización municipal, como el propio contenido de dicho régimen. En este sentido, se recuerda que la CAR ha regulado ya el régimen de concejo abierto mediante los arts. 27.2 y 38 y ss de la Ley 1/2003.

En definitiva, el art. 65.2 PREAR debería incluir una mención según la cual por Ley se podrán determinar las condiciones en que proceda la aplicación del régimen de concejo abierto, así como el contenido de este, con respeto a la legislación básica del Estado.

## 5. Sobre el art. 66 PREAR, *La Comarca y otros Entes locales*.

A) Este precepto debe ser dictaminado también ser informado favorablemente en cuanto hace a las comarcas. En efecto, los arts. 66.1 y 66.2 (cuyo contenido es muy semejante al que se halla en los arts. 46.1 y 46.2 EACL), establecen un régimen que podría calificarse como *doblemente voluntario*: para el legislador y para los municipios.

-Por un lado, el EA no obliga al legislador autonómico al establecimiento de comarcas, ni predetermina cuáles sean éstas, sino que, reservando a la Ley la creación de cada comarca, confía al Parlamento autonómico un amplio margen de configuración y decisión.

-Por otro lado, para los municipios, la comarca se configura como una “*agrupación voluntaria*”, cuya constitución requiere “*el acuerdo de los Ayuntamientos afectados*”; lo que, sin duda, resulta respetuoso con la autonomía local, e incluso acrecentaría el contenido de esa autonomía respecto del *umbral mínimo* que resulta del art. 42.2 LBRL, a cuyo tenor “*en cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente*”.

B) Parecidas consideraciones pueden hacerse respecto del art. 66.3 PREAR, que reserva a una Ley la regulación de la “*constitución, organización, competencias, régimen jurídico y financiero*” de otras Entidades locales, como las Áreas metropolitanas, las Mancomunidades o los Consorcios; si bien, en este caso, el precepto debería precisar que tal regulación deberá hacerse con respeto a la legislación básica del Estado, que disciplina, en sus aspectos generales o de mínimos, el régimen aplicable a estas Entidades locales.

C) En cualquier caso, en relación con todo el art. 66 PREAR, este Consejo estima oportuno recordar lo establecido por el art. 4 LBRL en cuanto a la atribución, a las diferentes Entidades locales, de las potestades administrativas enumeradas por el art. 4.1 (reglamentaria, tributaria, expropiatoria, de revisión de oficio...).

Los Municipios, las Provincias y las Islas tienen reconocidas necesariamente tales potestades *ex art. 4.1 LBRL*; sin embargo, la situación es diferente para las Comarcas, Áreas metropolitanas y demás Corporaciones locales (art.4.2 LBRL), así como para las Mancomunidades (art. 4.3 LBRL).

En relación con las Mancomunidades, el art. 4.3 LBRL dispone que solo les corresponderán, dentro de la lista establecida por el art. 4.1 LBRL, las potestades que determine el correspondiente EA; y que, a falta de previsión estatutaria expresa,

dispondrán de todas las que recoge el art. 4.1 LBRL, “*siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad*”.

Pues bien, la PREAR, a pesar de que podría hacerlo conforme al art. 4.3 LBRL, no contiene ninguna previsión que limite *a priori* ese haz de potestades que describe el art. 4.1 LBRL. Esta opción es perfectamente legítima desde la óptica del referido art. 4.3 LBRL.

No obstante –y así quiere advertirlo este Consejo– dada la reserva estatutaria que establece el art. 4.3 LBRL, tal opción acarrea la consecuencia de que las Mancomunidades riojanas gozarán de todas las potestades establecidas en el art. 4.1 (cuando “*sean precisas para el cumplimiento de sus fines*”, claro está), sin que el legislador autonómico, que sólo puede moverse dentro de los contornos que el EA y la legislación básica le marquen pueda privarles de ellas.

El escenario es bien distinto en el caso de las Entidades a las que se refiere el art. 4.2 LBRL (Entidades de ámbito inframunicipal, Comarcas, Áreas metropolitanas y demás Entidades locales diferentes de las analizadas); pues, en estos casos, la LBRL no contiene ninguna suerte de *reserva estatutaria*, sino que serán las leyes de las CCAA las que deberán “*concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación*”.

**D)** Las Comarcas pueden ser entendidas (y, por tanto, constituidas y reguladas) no solo en su calidad o condición de *Entidades locales*, sino también, en un sentido distinto, como *circunscripciones territoriales* de la estructura administrativa de la CA.

Nos permitimos advertir, respecto de esta segunda posibilidad, que el PREAR (aunque desde luego tampoco la excluye o impide) guarda total silencio, a diferencia de otros EEAA, como el EACL, que, en su art. 46.1, dispone expresamente que la Comarca “*podrá ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines*”.

## **6. Sobre el art. 67 PREAR, Consejo Riojano de Cooperación Local.**

Este precepto incorporaría al EAR el Consejo Riojano de Cooperación Local (CRCL), cuya existencia ya prevé y regula la vigente Ley 1/2003 en sus arts. 98.a) y 108 y ss.

Pero parece conveniente aclarar la redacción el art. 67.2 *in fine*, PREAR, pues “*el CRCL será oído en las iniciativas legislativas... que afecten*”, no tanto “*a sus intereses propios*” (expresión que puede interpretarse como *intereses del CRCL*) sino *a los intereses de las Corporaciones Locales que el Consejo representa*, y a las que alude el art. 67.1 PREAR.

## **7. Sobre el art. 69 PREAR, *Principios* (de la Haciendas Locales de la CAR).**

El precepto no resulta objetable, si bien sería conveniente que precisara que la expresión “*con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos*”, no se refiere a cualesquiera servicios públicos, sino a los *servicios públicos locales o de competencia local*. En tal sentido, puede verse el art. 53 EACL.

Adicionalmente, nos remitimos en este punto a las consideraciones que de seguido se realizan sobre el art. 71.1 PREAR, y que inciden también en el art. 69 PREAR.

## **8. Sobre el art. 71.1 PREAR, *Financiación de las Entidades locales*.**

A) Este precepto establece que: “*La financiación de las Entidades locales garantizará la suficiencia de recursos de acuerdo con una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa*”.

El art. 71.1 PREAR viene precedido del art. 69 PREAR (a cuyo tenor, la CAR velará por el cumplimiento del principio de *suficiencia de recursos*”); y del art. 70 PREAR (según el cual corresponde a la CAR “*velar por los intereses financieros de los entes locales de su territorio*”).

Vaya por delante que el art. 71.1 PREAR contiene un tenor idéntico al del vigente art. 55.1 EACL, cuya constitucionalidad nunca ha sido puesta en duda y, ciertamente, no parece objetable.

Con todo, y en la medida en que puedan contribuir a la mejora técnica del texto en tramitación, estimamos necesario realizar dos precisiones: i) la primera, relativa a la “*distribución de competencias*” a la que alude el precepto; y ii) la segunda, atinente a otros principios que, además de los que el precepto enumera, han de regir esa *distribución de competencias*”.

B) Sobre la primera cuestión, una lectura aislada de los arts. 69, 70 y 71.1 PREAR podría prestarse a una interpretación según la cual, puesto que la CAR ha de velar por el cumplimiento del principio de “*suficiencia de recursos*”, es a ella a la que corresponde también determinar la “*distribución de competencias*” locales que garantice la efectividad de tal principio.

Sin embargo, tal interpretación es equivocada pues, como es evidente, en línea de principio es la legislación básica del Estado la que determina qué competencias corresponden y qué servicios han de prestarse por los Municipios y las Provincias (arts. 25, 26 y 36 LBRL).

Cuestión distinta es que la CAR pueda incidir en la atribución de competencias a los Municipios de su territorio. Puede hacerlo, desde luego por al menos, dos vías:

-Por la vía prevista en el art. 26.2 LBRL (en lo que ha quedado subsistente tras su declaración parcial de inconstitucionalidad por STC 111/2016). En efecto, el art. 26.2 LBRL atribuye a las Provincias (en nuestro caso, a la CAR, como Comunidad uniprovincial, *ex* DT 1ª EAR'99) la posibilidad de determinar la forma de prestación de servicios locales con el fin de garantizar que se prestan al menor "*coste efectivo*". Sobre esta cuestión nos pronunciamos, con detalle, en el dictamen D.3/15.

-Por el cauce contemplado, actualmente, en los arts. 19.1.h) y 33.3 EAR'99, según los cuales, por Ley del Parlamento de La Rioja, la CAR puede delegar en los Municipios riojanos "*facultades correspondientes a materias de su competencia*" con la "*correspondiente transferencia de medios*". El art. 19.1.h) EAR'99 se mantendría en el PREAR, ahora como art. 22.1.h).

Pues bien, resultaría aconsejable que el art. 71.1 PREAR aclarase que los supuestos de "*distribución de competencias*" a los que se refiere son los que pueda acordar la CAR sobre sus propias competencias o los que pueda determinar con arreglo a legislación básica del Estado.

C) La segunda consideración afecta a otros principios que resultaría oportuno incluir como rectores del funcionamiento de las Haciendas Locales de La Rioja (en el **artículo 69 PREAR**) y de la "*distribución de competencias*" a que se refiere el art. 71.1 PREAR. Nos referimos a los de eficiencia, economía, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que han inspirado (tras la reforma del art. 135 CE, por Reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011) la aprobación, además de la LOEP'12, de la propia LRSAL, que introduce decididamente en la LBRL el principio de "*menor coste efectivo*" de los servicios y que habilita la puesta en juego de las fórmulas de gestión que lo hagan efectivo; fórmulas que, en última instancia, pueden entrañar una alteración, si no de la titularidad, sí del ejercicio de competencias locales.

## Undécimo

### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Nueve, de la PREAR, por el que se crea un nuevo el Título VIII en el EAR.**

El artículo único, apartado Nueve, PREAR crea en el EAR un nuevo Título VIII ("*Convenios con otras CCAA*") cuyo único artículo, el 73, es idéntico al vigente art. 14 EAR'99, por lo que este precepto no merece a este Consejo ninguna observación en particular.

## Duodécimo

### Observaciones sobre el artículo único, apartado Diez, de la PREAR, por el que se crea un nuevo el Título IX en el EAR.

1. El artículo 10 establece la redacción del nuevo Título IX del EAR (“*de la Reforma del Estatuto*”), que tendría un único artículo, el **art. 74 PREAR, Procedimiento de reforma del Estatuto**, sobre el que se señala cuanto sigue.

Tal como prevé el art. 147.3 CE, el art. 74 del PREAR regula el procedimiento que habrían de seguir las reformas del texto estatutario cuya aprobación ahora se pretende.

A este respecto, es preciso subrayar que la antes referida naturaleza paccionada de los EEAA se manifiesta especialmente en el procedimiento de su reforma, por lo que la regulación que cada Parlamento autonómico (en este caso, el de la CAR) de a los trámites de dicho procedimiento (en virtud de la habilitación conferida al efecto por el art. 147.3 CE) reviste la mayor trascendencia, puesto que expresará la densidad con la que el Parlamento proponente (y, en suma la CA a la que el mismo representa) desea preservar el contenido de su propuesta cuando ésta sea tramitada en las Cortes Generales.

2. Esto dicho, el procedimiento vigente para la reforma del EAR se contiene: i) en el precitado art. 147.3 CE; ii) en el art. 58 EAR '99; y iii) en los Reglamentos del Congreso y del Senado, que han sido integrados a este respecto por las normas supletorias que (con el mismo valor de ley que los citados Reglamentos) han aprobado las Presidencias de ambas Cámaras estatales y a las que hemos aludido (al final del FJ1).

3. En particular, el **art. 74.3 PREAR** determina el procedimiento que habría de seguir la reforma estatutaria en el Congreso de los Diputados. Esto es: una vez que la iniciativa de reforma ha sido aprobada por el Parlamento riojano autonómico, y remitida a las Cortes Generales. El tenor del art. 74.3 PREAR es semejante al que ya luce, por ejemplo, en el art. 81.3 EACV o en el art. 200.3 EACan'18. Conforme al citado art. 74.3 del PREAR:

*“Aprobada la reforma por el Parlamento, el texto será presentado en el Congreso de los Diputados. Admitida a trámite por la Mesa y tomada en consideración la Proposición por el Pleno, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, en el seno de la cual se nombrará una Ponencia al efecto que revise el texto de la misma con una delegación del Parlamento de La Rioja, compuesta por un representante de cada Grupo parlamentario existente en la Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en las normas reglamentarias del Congreso”.*

Como se ve, el apartado transcrito se refiere a tres trámites diferentes: i) uno, la admisión a trámite de la propuesta de reforma por la Mesa del Congreso; ii) otro, la toma en consideración de la propuesta por el Pleno (mediante el debate de totalidad); y iii) un

tercero, la remisión del texto a la Comisión Constitucional del Congreso, en el seno de la cual se “nombrará una Ponencia al efecto que revise el texto de la misma con una delegación del Parlamento de La Rioja, compuesta por un representante de cada Grupo parlamentario existente en la Cámara”. El alcance de este último inciso debe aclararse debidamente.

Este precepto merece, en general, un juicio favorable a este Consejo, sin perjuicio de las siguientes observaciones:

A) En primer lugar, el inciso referente a la “delegación” parlamentaria “compuesta por un representante de cada Grupo parlamentario existente en la Cámara”, debemos señalar lo siguiente:

-En línea de principio, y conforme a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, reguladora del procedimiento de reforma de los EEAA, en los casos de los EEAA aprobados por el procedimiento previsto por los arts. 143, 144, 146 y DT 1ª CE, debemos indicar que la delegación autonómica que ha de presentar la propuesta ante el Pleno, a efectos del debate de totalidad, estará “compuesta por un máximo de tres miembros” (Apartado I.Tercero.1 de la referida Resolución).

-Cuestión distinta (y es a lo que en realidad se refiere el art. 74.3 PREAR, aunque la expresión “delegación” pueda inducir a cierta confusión) es que, una vez admitida a trámite la propuesta, superado el debate de totalidad, y dirigido el texto a la Comisión Constitucional del Congreso; en el seno de esta Comisión haya de designarse una Ponencia por parte de la propia Comisión que examine el texto junto a la “delegación” designada por el Parlamento autonómico (en la que habrían de estar presentes todos los Grupos de la Cámara, según el art. 74.3 PREAR).

-Esta última previsión no resulta, en principio, contraria a “las normas reglamentarias del Congreso”, de las que puede inferirse un principio según el cual, en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, la Ponencia autonómica no podrá tener más miembros que la Ponencia designada por la Comisión Constitucional del Congreso (art. 139.2 RCD, si bien este precepto está previsto para procedimiento de aprobación de reforma de los EEAA tramitados al amparo del art. 151.2 CE).

-En esta misma línea, el reciente art. 200.3.a) EACan’18 ha previsto que la Comisión Constitucional del Congreso nombre “una Ponencia paritaria entre el Congreso de los Diputados y el Parlamento de Canarias para intentar alcanzar un acuerdo sobre el texto”.

-Pues bien, de aprobarse el art. 74.3 PREAR con su actual redacción, nada impediría que esa Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso fuera

paritaria, de modo que la *parte autonómica* de la Ponencia (lo que el art. 74.3 denomina “*delegación*”) estuviera compuesta por tantos representantes como Grupos parlamentarios haya en la Cámara autonómica; y que la parte designada por el Congreso tuviera el mismo número de miembros; y nada impide tampoco que ese carácter paritario fuera establecido en el propio art. 74.3 PREAR, si se estima oportuno.

-Aclarado en estos términos, parece que la previsión de que “*la delegación del Parlamento de La Rioja*” (designada por el propio Parlamento autonómico) esté compuesta “*por un representante de cada Grupo parlamentario existente en la Cámara*” es respetuosa con un principio que, sin duda, puede inferirse del art. 137.2 RC (precepto relativo a la aprobación de los proyectos de Estatutos autonómicos tramitados por el cauce del art. 151.2 CE). A saber: el de que, en los procedimientos de aprobación y reforma estatutarias, las delegaciones enviadas al Congreso por cada Asamblea autonómica deben tener una “*adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma*”.

**B)** En segundo lugar, habida cuenta la antes expresada trascendencia del procedimiento de reforma del EA, es de observar que los recientes EEAA de otras CCAA, como el EAVal y el EACan, han precisado más las garantías de conservación (de la propuesta de reforma formulada por sus respectivos Parlamentos) ante eventuales rechazos o enmiendas del Congreso o del Senado, tales como recoger en los EEAA: i) la composición paritaria de las Ponencias que formalicen la proposición de reforma ante la Comisión Constitucional del Congreso y del Senado, en el sentido de que el número de miembros que para tales Ponencias designe el Parlamento autonómico sea igual al de los miembros que designen el Congreso y el Senado; ii) la regulación de diversos trámites, mecanismos y posibilidades de negociación y composición entre el Parlamento proponente, el Congreso y el Senado, encaminados a lograr un texto consensuado de reforma estatutaria; y iii) la potestad conferida, al Parlamento autonómico proponente, de desistir, en cualquier momento, de la reforma estatutaria propuesta, especialmente a la vista de la posible aprobación de enmiendas que, a su juicio, la desnaturalicen.

**4.** En relación con lo anterior, el art. 74.4 PREAR, dispone que:

*“Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes Generales, se devolverá al Parlamento de La Rioja para nueva deliberación, motivando el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas”.*

Este apartado supone una novedad respecto del contenido del actual art. 58 EAR’99, y merece a este Consejo un juicio favorable.

Con todo, nos permitimos realizar una sugerencia, en línea con las consideraciones que hemos formulado sobre la trascendencia de la regulación por los EEAA del propio procedimiento de reforma estatutaria y sobre el grado de densidad normativa que, en este ámbito, permite el art. 147.3 CE.

Algunos EEAA han previsto las posibilidades de actuación del Parlamento autonómico en escenarios como el descrito por el art. 74.4 PREAR (rechazo, total o parcial, por las Cortes Generales de la propuesta de reforma). Así, el art. 200.3.a) EACan dispone que:

*“Si las Cortes Generales, durante la tramitación parlamentaria, modificaran sustancialmente la reforma propuesta, se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas, en cuyo caso el Parlamento de Canarias podrá acceder a las mismas, proponer otras soluciones o desistir de la reforma estatutaria”.*

Pues bien, como es natural, no habría inconveniente en introducir en el art. 74.4 PREAR un inciso que, en el supuesto de hecho que ya regula el art. 74.4 PREAR, habilitara expresamente al Parlamento autonómico no sólo a aceptar las “*soluciones alternativas*” propuestas por las Cortes Generales, sino también a “*proponer otras*”, e incluso a “*desistir de la reforma estatutaria*”, opción esta última que va ínsita en propio origen autonómico de la propuesta de reforma estatutaria (art. 74.2 PREAR), pues si el Parlamento autonómico monopoliza la aprobación de la propuesta de reforma, es lógico que pueda también desistir de la tramitación misma del procedimiento de reforma.

### **Décimo tercero**

#### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Once, de la PREAR, por el que se suprimen dos DA del EAR’99 y se reenumeran las restantes.**

El **artículo único, apartado Once PREAR** suprimiría las DA 1ª y 3ª del vigente EAR’99, y reenumeraría las vigentes DA 2ª y 4ª, que pasarían a ser DA 1ª y 2ª. Al respecto, cabe considerar cuanto sigue:

#### **1. Sobre la supresión de la vigente DA 1ª EAR’99, De la cesión del rendimiento de tributos.**

Adelantamos ya que este Consejo Consultivo considera improcedente esa supresión –que dictaminamos desfavorablemente- y estima que, fuera de toda duda, en el nuevo EAR debería mantenerse una DA del tenor de la actual DA 1ª EAR’99; ello, por las razones que a continuación se exponen.

A) En la actualidad, la DA 1ª EAR’99 (“*De la cesión de rendimiento de tributos*”) determina los tributos cuyos rendimientos se ceden, total o parcialmente, por el Estado, a la CAR. Además, la DA 1ª EAR’99 habilita la modificación, por Ley ordinaria, del contenido de esa propia DA 1ª, mediante acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Finalmente, esa DA 1ª remite a una Ley la regulación del alcance y condiciones de la cesión de los tributos.

**B)** La razón de ser de la inclusión en el EAR'99 de la DA 1ª radica, en última instancia, en los arts. 156 y 157 CE. Si el art. 156 CE proclama el principio de “*autonomía financiera*” de las CCAA (sin el cual sería imposible la viabilidad misma de la autonomía política), el art. 157 CE establece cuáles son los posibles “*recursos de las CCAA*”, e incluye entre ellos “*los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otra participaciones en los ingresos del Estado*” (art. 157.1,a CE).

A su vez, el art. 157.3 CE establece que “*mediante LO podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1*”.

**C)** Esa Ley es, en la actualidad, la LOFCA, cuya inserción en el bloque de constitucionalidad es pacífica, como hemos señalado anteriormente.

Pues bien, el art. 10 LOFCA, tras definir qué se entiende por “*tributos cedidos*” (art. 10.1 LOFCA), dispone en su art. 10.2 LOFCA que “*se entenderá efectuada la cesión [de tributos] cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica*”.

En definitiva, conforme a la LOFCA, el instrumento normativo a través del cual un tributo debe ser cedido por el Estado a la CA es el EA. Por ello tiene todo su sentido constitucional la presencia de la DA 1ª en el EAR'99, y es que, a través de esa Disposición normativa: **i)** el Estado expresa su voluntad de ceder a la CAR los tributos señalados; y, **ii)** la CAR manifiesta su voluntad de aceptar esa cesión, en tanto que la aprobación del EA responde a la voluntad del pueblo riojano de ejercer su derecho a la autonomía, para lo cual, precisamente, se aprueba el EA (cfr, arts. 2 CE y 1.1 EAR'99).

Por las razones expuestas, la DA 1ª EAR'99 es un precepto muy semejante a los que pueden encontrarse en la generalidad de los EEAA de CCAA de régimen común (a título de mero ejemplo, la DA1ª EACan, el art. 178 EAAnd, o el art. 73 EAVal).

**D)** Como hemos expuesto, la DA 1ª EAR'99, permite su modificación mediante Ley ordinaria, y previo acuerdo entre el Estado y la CA. También dispone que las condiciones y alcance de la cesión de tributos se regularan mediante una ley específica.

Actualmente, la Ley a la que se refiere la DA 1ª EAR'99 es Ley 21/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

El art. 1º de la Ley 21/2010 vino a adecuar el contenido de la DA 1ª EAR'99 (cuya redacción modifica) al nuevo régimen general de tributos cedidos que se contempla en la

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Además, la Ley 21/2010 establece el régimen específico de dicha cesión de tributos a la CAR.

Ahora bien, en una adecuada comprensión de las cosas, el hecho de que, a partir de una *previa previsión estatutaria*, mediante una Ley ordinaria (y tal como prevé la DA 1ª.2 EAR'99), pueda modificarse el contenido de la propia DA 1ª EAR'99 (esto es, el contenido del propio EA) como así hizo la Ley 21/2010; no supone que sea superflua o innecesaria la presencia, en la norma estatutaria misma, de un precepto que materialice la cesión de tributos del Estado a la CA, pues esa supresión entrañaría, nada menos, privar a esa cesión de tributos de la base o fundamento estatutarios que exige el art. 10.2 LOFCA y, en definitiva, el bloque de constitucionalidad mismo.

No parecen necesarias consideraciones más prolijas para poner de relieve lo improcedente de la supresión de la DA 1ª EAR'99, debiendo en todo caso recordarse, que el art. 42.c) PREAR (al igual que el vigente art. 45.c EAR'99) sigue incluyendo los *“rendimientos de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado”* como parte de los recursos de la CAR; y que idéntica previsión se contiene en el art. 7.1.b) LHL'04.

E) Por otro lado, la que pasaría a ser la **nueva DA 2ª** (*“Tercer Canal de Televisión”*) reproduce inalterado el tenor literal de la **vigente DA 4ª** EAR'99, y por ello mantiene una remisión al *“artículo 9.6 del presente Estatuto”* que ha quedado desfasada, y que debe corregirse por la que ha de hacerse al art. 38.4 PREAR, que, a su vez recoge el contenido del actual art. 9.6 EAR'99.

#### **Décimo cuarto**

##### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Doce, de la PREAR, por el que se suprimen las diez DT del EAR'99 y se incorpora una nueva.**

**1. El artículo único, apartado Doce, PREAR** suprimiría las DT1ª a 12ª del vigente EAR'99; e incluiría una nueva DT Única (*“Adaptación normativa”*). Al respecto, este Consejo estima preciso realizar las siguientes consideraciones:

##### **2. Sobre la supresión de la DT 1ª EAR'99, De las competencias de la Diputación Provincial.**

A tenor de dicha DT 1ª EAR'99:

*“De acuerdo con lo establecido en el art. 14 del presente Estatuto, y a partir de la fecha de su entrada en vigor, las competencias actuales de la Diputación Provincial de La Rioja o las que en el futuro puedan ser atribuidas a las Diputaciones provinciales, serán asumidas por la CAR, a través de sus órganos competentes, una vez constituidos estos. Ello implicara el traspaso de sus bienes, derechos y obligaciones, cuyas inscripciones se harán de oficio”.*

La DT 1ª formaba parte del texto original del EAR'82 y supuso la atribución a la CAR de las competencias que en el momento de la entrada en vigor del EAR'82 tenía atribuidas la Diputación provincial de La Rioja (*“competencias actuales”*).

Pero, si bien se observa, la DT 1ª no solo desplegó, en aquél momento inicial de la vigencia del EAR, un efecto *de presente*; sino que además prevé –y sigue previendo- que sean asumidas por la CAR todas las competencias *“que en el futuro puedan ser atribuidas a las Diputaciones Provinciales”*.

La CAR es una Comunidad Autónoma Uniprovincial; y, por otra parte, la Provincia sigue siendo una Entidad local que goza de pleno reconocimiento constitucional (cfr, arts. 137 y 141.1 CE) y legal (cfr. arts- 1.2 y 3.1.b) LBRL, por todos). Siendo ello así, la atribución de nuevas competencias y funciones a las Provincias (piénsese, a título de ejemplo, en las atribuidas a las Provincias en virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local), supone, para la CAR, una **fuente de alimentación competencial autónoma y distinta** de las que permiten la atribución de competencias a través de su EA, o por la vía del art. 150.2 CE.

Va de suyo, por otro lado, que la CAR no puede tener, en tanto que también asume competencias propias de las Provincias, menos competencias que las atribuidas a las restantes de España; y tal es el efecto –absurdo, por otra parte- que evita la previsión establecida en la DT 1ª EAR'99, cuya supresión, por tanto, resulta improcedente y se dictamina desfavorablemente.

### **3. Sobre la supresión de la DT 8ª EAR'99, De las bases para el traspaso de servicios.**

En línea de principio debe recordarse que, de acuerdo con el art. 147.2.d) CE, las *“bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las”* CCAA forman parte del contenido necesario que *“deberán contener”* todos los EEAA.

La vigente DT 8ª EAR'99 forma parte del contenido original del EAR'82, y se mantuvo -también como DT 8ª y con el mismo tenor- tras la reforma operada en el EAR'82 por la LO 2/1999, de 7 de enero.

Por tanto, la DT 8ª EAR'82 estableció ya, desde el origen mismo de la constitución de La Rioja como CA, las *“bases para el traspaso de servicios”* correspondientes *“a las*

*competencias que según el EARo, se atribuyen a la CAR*". Por otro lado, la DTª 8ª EAR'82 previó la creación de una Comisión Mixta paritaria entre el Estado y la CAR, cuyas normas de funcionamiento se aprobaron por medio del RD 1225/1983, de 16 de marzo, el cual también estableció las normas relativas al traspaso de servicios.

En coherencia con el carácter instrumental de la Comisión Mixta, la DT.8ª.7 EAR'82 previó que esa Comisión habría de subsistir *"hasta tanto no se hayan transferido a La Rioja la totalidad de los servicios correspondientes a las competencias asumidas"*.

Pues bien, en el caso de aprobarse mediante LO de las Cortes Generales, el nuevo EAR cuya promulgación se pretende conllevará la asunción de nuevas competencias por la CAR; y, por ello, sigue siendo necesaria la presencia en el nuevo texto estatutario, si no de una DT del mismo tenor que la vigente DT 8ª, sí de una DT que, con el tenor que se estime suficiente, prevea, cuando menos, la existencia y subsistencia de la Comisión Mixta, y que establezca las bases a que haya de sujetarse el traspaso de los nuevos servicios que hayan de ser asumidos por la CAR como consecuencia de los nuevos títulos competenciales que el futuro EAR habrá de reconocerle.

Como no podía ser menos, el Derecho Autonómico comparado ofrece ejemplos de la pervivencia de las Comisiones Mixtas, en los nuevos EEAA. Así, pueden citarse la DT 1ª EAAnd, la DT 1ª EACV, o la DA 4ª EACan.

#### **4. Sobre la supresión de la DF 9ª EAR'99, De los funcionarios.**

Parecidas consideraciones cabe hacer respecto de la proyectada supresión de la DT 9ª EAR'99, que dispone:

*"Uno. Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden o naturaleza que correspondan a los funcionarios y demás personal adscrito al Estado, Diputación Provincial de La Rioja o a los Organismos e Instituciones públicas y que, por razón de las transferencias de servicios a la CAR, **hayan de depender en el futuro de ésta**. La CAR quedará subrogada en la titularidad de los contratos sometidos al Derecho administrativo y laboral.*

*Dos. Estos funcionarios y personal quedaran sujetos a la legislación general del Estado y a la particular de La Rioja en el ámbito de su competencia".*

Por un lado, la supresión de esta DT 9ª privaría –innecesariamente- de un respaldo normativo expreso al reconocimiento de los derechos que, con anterioridad a su transferencia a la CAR, había adquirido todo el personal que, desde la constitución de la CAR y a lo largo de los años transcurridos hasta ahora, ha pasado a depender de la CAR como consecuencia de las diferentes competencias asumidas por ésta. Pero, sobre todo, dejaría sin reconocimiento expreso los derechos adquiridos del personal que, *"en el futuro"*, pueda pasar a depender de la CAR como consecuencia de las trasferencias de

servicios motivadas por las competencias que la CAR asume en virtud de la propia reforma estatutaria.

En definitiva, es forzoso reconocer que situaciones como las descritas por la DT 9ª EAR '99 (esto es: que personal procedente de otras Administraciones pase a depender de la CAR) pueden seguir produciéndose tras la entrada en vigor de la reforma estatutaria, por lo que sigue siendo necesario mantener esa DT 9ª en el nuevo texto cuya aprobación se pretende.

### **5. Sobre la supresión de la DT 10ª EAR '99, *De la financiación.***

Por los mismos motivos, este Consejo considera improcedente la supresión de la DT 10ª EAR '99, a cuyo tenor:

*“Uno. Mientras no se dicten disposiciones que permitan la financiación total de los servicios transferidos correspondientes a las competencias propias de la CAR, el Estado contribuirá a su sostenimiento partiendo de una cantidad igual al coste efectivo del servicio, actualizándola de acuerdo con las circunstancias, estando facultada la CAR para no aceptar la transferencia de servicios que no cuenten con financiación suficiente.*

*Dos. El alcance de tal financiación será determinado en cada momento por la Comisión Mixta de transferencias”.*

En efecto, esa previsión normativa continúa siendo necesaria pues la aprobación del nuevo EAR habrá de conllevar la asunción por la CAR de nuevas competencias, y resulta preciso que el EAR siga determinando el régimen –si se quiere, interino o provisional- que permitirá a la CAR sufragar esos nuevos servicios “*mientras no se dicten las disposiciones que permitan*” su financiación total.

### **6. Sobre la adición de una nueva DT Única, *Adaptación normativa.***

El PREAR prevé la inclusión en el EAR de una nueva DT Única, a cuyo tenor “*el Gobierno propondrá al Parlamento de La Rioja las modificaciones necesarias para adaptar la normativa existente, de igual o inferior rango, a lo dispuesto en la presente reforma del EAR*”.

A todas luces, el propósito de la nueva DT Única del EAR sería dirigir al Gobierno de La Rioja el mandato de proponer al Parlamento autonómico las modificaciones necesarias para adaptar la normativa autonómica vigente al nuevo EAR.

Sin embargo, a pesar de su redacción (“*normativa existente de igual o inferior rango*”) parece obvio que el precepto sólo podría referirse a las *normas autonómicas con rango o fuerza de Ley*.

Por un lado, debe aclararse que en modo alguno el Parlamento autonómico puede aprobar ninguna norma *igual* al EA, que se aprueba por medio de LO de las Cortes Generales (arts. 81.1 y 147.3 CE, por todos).

Por otro, es claro que para la aprobación de *normas de rango reglamentario*, el Gobierno no precisa dirigir ninguna propuesta al Parlamento, sino que dispone ya de la potestad reglamentaria originaria que le brindará el art. 27.1.a) PREAR, igual que ahora le confiere el art. 24.1.a) EAR'99.

En definitiva, si la intención que subyace a la DT analizada es mandar al Gobierno para que ejerza su iniciativa legislativa en orden a que el Parlamento modifique las Leyes autonómicas vigentes para adaptarlas al nuevo Estatuto de autonomía, deberá aclararlo así.

Obviamente, tal mandato debe entenderse siempre sin perjuicio de la iniciativa legislativa que el propio Estatuto atribuye a otros sujetos distintos del propio Gobierno (arts. 23 PREAR y 20 EAR'99).

### **Décimo quinto**

#### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Trece, de la PREAR, por el que se incorpora al EAR una DD Única.**

**1.** El artículo único, apartado Trece, PREAR prevé la inclusión de una **nueva Disposición Derogatoria (DD) Única**, en cuya virtud, quedaría derogada la Ley 9/2013, de 21 de diciembre, de suspensión de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de La Rioja.

**2.** Vaya por delante que, como es evidente, la derogación de la Ley 9/2013, de 21 de diciembre, no precisa la aprobación del EAR, aprobación que habrá de tener lugar mediante LO de las Cortes Generales.

Aunque el nuevo EAR privaría sobrevenidamente de validez a las normas infraestatutarias contrarias al mismo, la Ley autonómica 9/2013 puede, simplemente, ser derogada por una Ley, posterior a ella, aprobada por el propio Parlamento de La Rioja (art. 2.2 Cc).

**3.** En este sentido, nos permitimos advertir que, si la voluntad del Parlamento autonómico es dejar sin efecto la Ley 9/2013 y restablecer la Defensoría del Pueblo Riojano (Órgano Institucional de la CAR, según el art. 18.1 PREAR), evidentes razones de seguridad jurídica aconsejarían la aprobación de una nueva Ley que, no sólo *derogara* la citada Ley 9/2013, sino que, además, *delimitara con precisión* el alcance y efectos de

esa derogación, así como la eficacia jurídica de las situaciones creadas al amparo de la propia Ley 9/2013.

4. Repárese en que la Ley 9/2013 no sólo suspendió la vigencia de la Ley 6/2006 (que recobraría su vigor si la Ley 9/2013 fuera derogada); sino que también estableció una serie de disposiciones (DA 1ª a 5ª) en materia de atribución de funciones, supresión de puestos de trabajo, régimen económico y financiero, archivos y fondos documentales.

Pues bien, esas Disposiciones (aprobadas para hacer efectiva la suspensión de la vigencia de la Ley 6/2006) quedarían igualmente derogadas y privadas de efecto normativo en caso de que se procediera a una eliminación, indiscriminada y sin mayores precisiones, de todo el texto de la Ley 9/2013.

5. Por otro lado, la aprobación de una Ley autonómica que reactivara la vigencia de la Ley 6/2006 y precisara el alcance y límites de la derogación de la Ley 9/2013 haría efectivo igualmente –como también la propia Ley 6/2006- el mandato contenido en el art. 18.4 PREAR, según el cual “*las leyes de la CAR ordenarán*” el “*funcionamiento de la institución, de acuerdo con la CE y el presente EAR*”.

#### **Décimo sexto**

#### **Observaciones sobre el artículo único, apartado Catorce, de la PREAR, por el que se incorpora al EAR una DF Única.**

El **artículo único, apartado Catorce, PREAR** prevé incluir en el EAR una DF Única por la que se establece la entrada en vigor de la LO que reforme la LO 3/1982, de 9 de junio, al día siguiente de su publicación en el BOE.

Esta DF Única no suscita a este Consejo Consultivo ninguna observación en particular.

#### **CONCLUSIONES**

#### **Única**

El contenido de la Proposición de Ley analizada, y, con él, el texto de Estatuto de Autonomía de La Rioja que resultaría de su aprobación como Ley Orgánica, se consideran conformes a la Constitución, sin perjuicio de las observaciones que se realizan a preceptos concretos del proyecto de reforma en los Fundamentos de Derecho Tercero a Décimo sexto del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero