

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO PARADIGMA DEL DERECHO AUTONÓMICO DE LA RIOJA

IGNACIO GRANADO HIJELMO*

I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar y como Director del Área de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Riojanos, deseo agradecer la organización de estas Jornadas a cuantas personas e instituciones las han hecho posibles y, en especial, a Doña Mónica Orduña, Directora de la Revista *Berceo* y actual Jefa del Gabinete del Consejero de Presidencia y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja. En mi calidad de Profesor de la Universidad de La Rioja, durante varios años vinculado a la enseñanza de nuestra Constitución y de los derechos fundamentales que la misma consagra, no es tópico decir que constituye un honor para mí comparecer ante ustedes precisamente para conmemorar el *XXV Aniversario* de nuestro texto constitucional. Finalmente, como Letrado Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja, es también motivo de satisfacción el poder hablar del Derecho Autonomático de La Rioja, precisamente en esta sede del Parlamento de La Rioja y ante un auditorio tan cualificado.

Hechos estos reconocimientos, puede introducirse el tema de esta ponencia con una afirmación: Cuando, el 6 de diciembre de 1978, el pueblo español, titular de la soberanía, aprobó en referéndum el texto constitucional que sería sancionado el 27 de diciembre y publicado en el B.O.E. el 29, se aprobó una Constitución *«de consenso y para el consenso»*, donde los españoles nos pusimos de acuerdo sobre tres grandes cuestiones fundamentales:

A) La *forma de Gobierno*, es decir, la configuración orgánica y funcional de las principales instituciones de los poderes públicos, optando, en la Jefatura del Estado, por la Monarquía constitucional; en el Gobierno, por un Ejecutivo parlamentario estable; en el Legislativo, por un sistema bicameral; y, en el ámbito de la Justicia, por un Poder Judicial único y auto-gestionado.

B) La *forma de Estado*, o sea, la distribución territorial del poder público, optando por un *Estado de las Autonomías* que supone el reconocimiento de diversos ámbitos de autonomía, como el regional, el local, el universitario y, por supuesto, el personal.

C) La *forma de régimen político*, esto es, el grado de reconocimiento en el ámbito público de los derechos humanos, optando por un Estado social y democrático de Derecho, es decir, por una democracia avanzada, lo que supone un sistema

* Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja.

donde se reconocen, garantizan y protegen –efectiva y realmente– los derechos humanos, tanto los políticos y civiles de primera o segunda generación, como los económicos, sociales y culturales de tercera generación.

De estos tres grandes consensos constitucionales, el que se refiere a los derechos humanos es, sin duda, el principal, ya que los otros dos, de alguna manera pueden considerarse derivados. En efecto, la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes se encuentra en el arquitecno mismo de la Constitución (art. 10 CE) y precisamente para permitir su desarrollo en todos los aspectos de la vida temporal se ha tejido la urdimbre institucional de los poderes públicos y se han reconocido diversos ámbitos de autonomía. Procede, pues, comenzar analizando esa piedra angular del edificio constitucional que son los derechos fundamentales.

II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Como en todo problema jurídico, el enfoque de los derechos fundamentales depende de la doctrina epistemológica que al respecto se profese; así, prescindiendo de posturas minoritarias, cabe distinguir como principales las siguientes:

A) Para los *ius-naturalistas*, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución son derechos humanos superiores «al» ordenamiento, porque están determinados por las exigencias ontológicas de la propia persona humana, y de ahí que se impongan a todo legislador humano, incluso al constituyente y, por supuesto, al ordinario, incluido el autonómico.

B) Para los *ius-positivistas*, tales derechos fundamentales son los superiores «del» ordenamiento, porque están determinados por las exigencias del propio texto constitucional, y de ahí que su existencia y amplitud dependan de su formulación y que sólo en esa medida se impongan al legislador ordinario, incluido el autonómico.

C) Para los *ius-sociologistas*, los derechos fundamentales son exigencias sociales de convivencia cultural que valen sólo en la medida en que son eficaz y efectivamente observados en la realidad normada por el ordenamiento jurídico; y de ahí que se impongan a todo legislador que quiera situarse «en línea» con la sociedad.

2. Por mi parte, ya he confesado varias veces en este mismo foro que profeso una epistemología denominada *Sistemología estructural* que concibe al Derecho como un sistema pluri-dimensional (axiológico, dogmático, sociológico, formal y diacrónico), implementado con todos los demás que integran el mundo.

A) En virtud de la primera de las dimensiones –la *axiológica*– de esta cosmovisión holística del Derecho, los derechos fundamentales son exigencias universales que se imponen axiológicamente a todos los ordenamientos jurídicos del mundo, por lo que pueden ser considerados desde la Axiología jurídica, el Derecho Internacional (tanto el Público como el Privado multilateral) o el Derecho Comparado y, por supuesto, desde el Derecho Constitucional interno de cada Estado u ordenamiento jurídico autónomo.

B) Por su *dimensión sociológico-histórica*, los derechos fundamentales son el área de encuentro para el diálogo entre culturas y civilizaciones, incluidas las reli-

gias, tomando para ello como punto de partida el crucial *derecho de libertad religiosa* y sus diversas manifestaciones.

C) Pero, por su *dimensión dogmática*, que es la única que ahora nos interesa, los derechos fundamentales dependen de su formulación histórica concreta (*textual* y *contextual* o, si se prefiere, *formal* y *material*) en un concreto sistema jurídico, en nuestro caso, el español. Ahora bien, del sistema jurídico español podemos afirmar a este respecto las siguientes características:

– Es un sistema *constitucional*, donde el texto de la Constitución formaliza: i) una «parte orgánica», que contiene la regulación de las instituciones fundamentales de los poderes públicos; y ii) una «parte dogmática», que recoge, en una amplia declaración, precisamente, los derechos fundamentales.

– Es un sistema *autonómico*, donde el texto de la Constitución formaliza, empleando términos de la doctrina germánica, junto a i) un *Gesamstaat* (o *Estado global*, así llamado porque que engloba a todos los poderes públicos de cualquier ámbito), ii) un *Oberstaat* (o *Estado superior*, que sólo engloba el aparato de poder central, especialmente del Gobierno central); y iii) un *Gliedstaat* (o *Estado fragmentario* que, en los modelos territorialmente compuestos, se refiere a los aparatos de los Estados federados, Regiones o, en nuestro caso, de las Comunidades Autónomas).

– Esa estructura autonómica del Estado exige que toda materia legible deba someterse al *reparto competencial* que, en el caso español, se efectúa en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. A este respecto y por lo que se refiere a los derechos fundamentales, podemos concluir:

1º.- Los derechos fundamentales de por sí (en cuanto integran la «parte dogmática» de la Constitución) se refieren a todos los poderes públicos, tanto del *Oberstaat* (Estado central) como del *Gliedstaat* (Comunidades Autónomas), por lo que, como institución constitucional, se ubican más bien en el *Gesamstaat*, es decir, en el que muchos denominan también *Estado-ordenamiento*, no en el *Estado-aparato*. Eso explica que los derechos fundamentales vinculen tanto al *Estado central* como a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales, y también a los ciudadanos (art. 9.1 CE).

2º.- La «*regulación*» de los derechos fundamentales está, por ello, reservada a la Ley Orgánica, es decir, al Parlamento nacional y, concretamente, al Congreso de los Diputados, o sea, al órgano legislativo típico del *Oberstaat*, pero que aquí se comporta no como tal, sino como impersonación del *Gesamstaat* o *Estado global* en cuanto dicta una legislación general al respecto aplicable a todos los poderes públicos (art. 81.1 CE).

3º.- La simple «*afectación*» –sin «*regulación*» general– de los derechos fundamentales es objeto de *reserva de ley* (artículo 53.1 CE); exigencia constitucional ésta que vincula a todos los legisladores de todos los poderes públicos –tanto del Estado central (*Oberstaat*) como de las Comunidades Autónomas (*Gliedstaat*)– cuyas leyes deben respetar, además, el *contenido esencial* del derecho fundamental a que afecten (art. 53.1 CE), los *límites* constitucionalmente fijados a cada derecho y, finalmente, las *condiciones básicas* que eventualmente haya señalado el *Oberstaat* para asegurar su ejercicio en condiciones de igualdad, al amparo del art. 149.1.1 CE.

3. Ahora bien, cuando hablamos de *derechos fundamentales* conviene distinguir tres grandes grupos, según la técnica con que hayan sido construidos en su formalización constitucional:

A) Los derechos construidos con la técnica de las *libertades públicas*. Son los derechos clásicos del liberalismo decimonónico, quintaesenciados en los valores de *libertad y propiedad*. En ellos, la intervención de los poderes públicos se limita a asegurarlos, regular su ejercicio universal ordenado y evitar intromisiones ilegítimas en los mismos. Como quiera que esa regulación general está constitucionalmente reservada al *Oberstaat (Estado central)* en cuanto que *impersonador* del *Gesamstaat (Estado global)*, el *Derecho Autónomo* (propio del *Gliedstaat*) no tiene mucho que decir al respecto. En efecto, sobre los derechos clásicos a la vida, la integridad, la libertad de pensamiento, de religión, expresión, reunión y asociación, no es fácilmente pensable una Ley autonómica, salvo en los limitados casos en que el Tribunal Constitucional lo ha permitido (p.e., S.T.C. 173/98, relativa a la Ley vasca de Asociaciones). Así pues, el Derecho Autónomo de La Rioja está constreñido al respeto y observancia de estos derechos fundamentales y de su normativa estatal reguladora.

B) Derechos construidos con la *técnica de la garantía institucional de la autonomía*¹, como es el caso del «derecho a la autonomía» (la expresión es del art. 2 CE) de las Comunidades Autónomas (art. 137 CE), de la autonomía local (arts. 140 y 141 CE), o de la autonomía de las Universidades (art. 27.10 CE), incluso de la autonomía individual (*autonomía de la voluntad*, ínsita especialmente en los arts. 10 y 32 a 38 CE). Aquí el Derecho Autónomo está constreñido al respeto del *círculo de autonomía* tal y como viene garantizado por las normas superiores, sean éstas *de rango constitucional*, como ocurre en el caso de la autonomía de las Comunidades Autónomas; sean *de rango constitucional y legal*, como sucede en el caso de la autonomía local; o sean sólo *de rango legal*, como sucede en el caso de la autonomía universitaria o de la autonomía de la voluntad civil regida por el Derecho Privado (cfr. arts. 1255 y concordantes del Código Civil).

C) Finalmente, derechos construidos con la *técnica de las prestaciones públicas*. Son los que más nos interesan porque requieren, no una actitud de inactividad de los poderes públicos, sino precisamente una actitud de acción de los mismos, incluidos aquí los poderes públicos de las Comunidades Autónomas, en cuanto que prestadores de servicios públicos que deben satisfacerlos. Por eso son estos derechos los que más afectan a la legislación de las Comunidades Autónomas, hasta el punto de poder afirmar que constituyen el paradigma de sus respectivos ordenamientos jurídicos, como veremos en general y, en concreto, en el Derecho Autónomo de La Rioja.

1. El concepto de *garantía institucional* como ámbito de autonomía garantizado por la Constitución - o por otras normas en el marco de la Constitución - para preservar frente a innovaciones legislativas la *imagen* tradicional de una institución y asegurar a la misma sus características esenciales de suerte que no devenga un mero *nomen iuris* hueco de contenido, ha sido acuñado por SS. T.C. núms 32 y 41/1981; 38/1983, 27/1987, 213 y 259/1988; y 40/1998, entre otras.

III. LA IDEA DE PARADIGMA APLICADA A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En una obra ya clásica de Metodología de las Ciencias Sociales, como es *La estructura de las revoluciones científicas*, T.S. Khun² expuso la idea de *paradigma* como el núcleo central en torno al cual gira un sistema de conocimiento, de suerte que sólo su evolución determina una revolución científica al explicar estructural y funcionalmente el modelo del sistema tal y como lo concebimos en un momento determinado.

Pues bien, a mi juicio, los derechos fundamentales constituyen precisamente el paradigma del sistema democrático hasta el punto de que creo que podemos definir la democracia como el *sistema político en que se reconocen respetan y garantizan los derechos fundamentales o, si se prefiere, los derechos humanos*.

Ya hemos visto cómo ese paradigma juega –en los derechos clásicos liberales contruidos con la técnica de las libertades y también en los modernos derechos contruidos con la técnica de las garantías institucionales– convirtiendo a los derechos fundamentales respectivos en «*mandatos de abstención*» para los poderes públicos, de suerte que éstos (tanto el legislativo, como el legislativo o el judicial) no pueden lícitamente inmiscuirse en los ámbitos de libertad o autonomía constitucionalmente garantizados (el domicilio, la correspondencia, la autonomía local, etc.). Esta obligatoria abstención de los poderes públicos, unida a la incompetencia que los incardinados en el *Gliedstaat* (especialmente, las Comunidades Autónomas) tienen para la regulación de estos derechos, hace que la influencia de los mismos como paradigma de la legislación de las Comunidades Autónoma se aprecie sólo en negativo: como zonas impedidas de regulación, es decir, como ámbitos de libertad con exención de regulación constitucionalmente garantizada.

Sin embargo, el paradigma en que los derechos fundamentales consisten influye de forma decisiva en la legislación de los poderes públicos –y, especialmente, de los autonómicos– cuando se trata de los derechos fundamentales contruidos con la técnica de las prestaciones públicas, pues son esos poderes –y especialmente el legislativo– los llamados a explicitar, desarrollar y llenar de contenido estos derechos que la Constitución denomina «*rectores de la política económica y social*». De ellos afirma el art. 53.3 CE que «*informarán la legislación positiva, la práctica judicial y las actuaciones de los poderes públicos*», si bien «*sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*», precisiones éstas que nos indican que estamos ante derechos de intensa conformación legal.

Usando la terminología de Zubiri, podemos decir que estos derechos fundamentales se comportan para con la legislación de las Comunidades Autónomas como *recurso* y como *instancia*, porque le sirven de estímulo, guía y orientación de que «*hay que*» legislar y le señalan sobre «*qué hay*» que legislar y, en buena medida, sobre «*cómo hay*» que hacerlo.

Por eso, en su famoso tratado de teoría de los derechos fundamentales, Alexy³

2. Manejo la edición de Thomas S. KHUN, *La estructura de las revoluciones científicas*, Madrid, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.

3. ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

afirma que estos derechos son «*mandatos de optimización*», dirigidos al legislador en su tarea de «*justa conformación*» del orden social⁴. Ahora bien, como el propio Alexy ha reconocido posteriormente⁵, esta tesis ha recibido importantes críticas, nada menos que de dos de los mejores politólogos del momento: Habermas y Böckenförde.

Para Habermas⁶, la consideración de los derechos fundamentales como *mandatos de optimización* es *muy poco*, pues deja en manos del legislador el controlarlos y conduce, en definitiva, a un *Estado de legislación* donde se concibe a la Constitución como un «*orden-marco*» que define para el legislador el ámbito de lo constitucionalmente prohibido u ordenado (*id quod necesse est*) y de lo constitucionalmente posible (*id quod agere licere*), en lo procedimental (el *cómo* de Jestaedt) y lo material (el *qué* de Hain).

Por el contrario, para Böckenförde⁷ dicha consideración es *demasiado* pues sujeta al legislador a desarrollar la Constitución y conduce a un *Estado jurisdiccional* donde impera la doctrina del Tribunal Constitucional como controlador del legislador y se concibe a la Constitución como un «*orden-fundamental*» que contiene *in nuce* todo el orden social (por lo que Forsthoff pudo hablar de la Constitución como un *buevo jurídico originario*), de suerte que el legislador sólo tiene que desarrollarlo, eliminándose así su libertad de conformación social.

Adoptando una postura ecléctica ante estas críticas, Alexy sostiene ahora que una buena Constitución debe ser, a la vez, *orden-marco* y *orden-fundamental*, de suerte que la tensión entre *derechos fundamentales* (que suponen un límite al legislador) y *democracia* (que supone un Parlamento libre para legislar), se traduzca en definir el *ámbito o margen de acción del legislador*, al menos en tres grandes aspectos: i) la fijación de *fin*es constitucionalmente señalados (por ejemplo, el pleno empleo); ii) la elección de los *medios* (por ejemplo, creando empresas o dando subvenciones); y iii) la *ponderación* entre unos y otros requerida para la mejor ordenación de la materia. Este último es –para Alexy– el aspecto crucial pues el que los derechos fundamentales sean *mandatos de optimización* no significa que constriñan tanto al legislador que sólo haya una solución correcta. Por el contrario, optimizar es simplemente hacer posible lo mejor según las posibilidades de cada momento y ello, según Alexy, requiere ajustarse a los siguientes criterios:

– El *principio de idoneidad*, que expresa la idea del óptimo de Pareto, por la que la limitación del derecho fundamental debe ser idónea para lograr el fin pretendido sin empeorar otro igualmente relevante.

– El *principio de necesidad*, por el que, entre dos medios idóneos para lograr un fin, debe elegirse el más benigno con el derecho fundamental afectado (por ejemplo, no prohibir sino etiquetar para advertir al consumidor).

4. La expresión es de FORSTHOFF, Ernst, *El estado de la sociedad industrial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1975.

5. ALEXY, Robert, "Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales", en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 66, 2002, págs. 13-64.

6. HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez: Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

7. BÖCKENFÖRDE, E.W. *Escritos sobre derechos fundamentales*, trad. J.L. Requejo y I. Villaverde, Baden-Baden, 1993.

– El *principio de proporcionalidad*, por el que se debe ponderar entre el sacrificio necesario de un derecho fundamental y la necesaria satisfacción de otro. Este es el punto clave, pues plantea una cuestión de delimitación cual es la de fijación de los *límites* del derecho fundamental. Los principales elementos a considerar a este respecto, según Alexy, son los siguientes: i) una *escala de gradación* en la intensidad de la intervención administrativa en el derecho fundamental (que puede ser leve, media o intensa) y que, como quiera que admite también subescalas (ya que cada una de esas intervenciones administrativas puede, a su vez, ser alta, media o baja), supone la existencia de, al menos, nueve variables posibles de intensidad (por ejemplo, leve-alta; grave-media, etc.); ii) una *tasa marginal decreciente de sustitución*, que expresa las relaciones ponderadas entre las escalas de intensidad; iii) unos *estándares jurisprudenciales* acuñados por virtud de los precedentes judiciales en la materia; y, finalmente, iv) el *grado de importancia de satisfacción del principio contrario* (tensión, por ejemplo, entre la libertad de expresión y el derecho al honor).

Esto expuesto, Alexy llega a presentar una *fórmula de peso* para ponderar matemáticamente los diversos factores en liza, de suerte que, si las razones para intervenir son igual de fuertes que las contrarias, la intervención no será desproporcionada, pero su omisión tampoco, como sucede en las *relaciones de equivalencia* donde el legislador debe decidir y, en su caso, posteriormente, también la jurisprudencia; a diferencia de lo que sucede en las *relaciones de primacía o de inferioridad* donde la fórmula arroja un resultado claro.

La teoría de Alexy tiene la ventaja de mostrar con rigor el carácter de paradigma que los derechos fundamentales tienen en las democracias, pero, a mi juicio, tiene el inconveniente de partir de la base de que existe una tensión entre derechos fundamentales y democracia, en tanto que aquéllos suponen un límite al ejercicio por el legislador de sus potestades normativas, mientras que la democracia exige que los Parlamentos tengan libertad para legislar.

Me parece que Alexy se ha dejado llevar aquí por las tensiones históricas que, sobre todo en los sistemas políticos del continente europeo, produjo la concepción jacobina del imperio de la Ley como expresión de la voluntad soberana del pueblo, haciendo ocupar al Parlamento un lugar central en la democracia y convirtiendo a la ley parlamentaria en la única fuente de configuración y delimitación del sistema de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

Por el contrario, pienso que, instaurado en todas las democracias avanzadas el control de constitucionalidad de las leyes (sea éste *difuso*, es decir, correspondiente a todos los órganos judiciales y, en especial, al Tribunal Supremo; sea *concentrado*, es decir, más o menos monopolizado por un Tribunal Constitucional), no existe la contraposición que ve Alexy entre derechos fundamentales y democracia pues, como antes he expuesto, concibo ésta última precisamente como el régimen político en que se reconocen, protegen y garantizan los derechos fundamentales.

Es decir: derechos fundamentales y democracia no son, para mí, realidades tensionales sino mutuamente inclusivas. Lo que sucede es que la democracia implica siempre una *cuestión de límites* de los derechos fundamentales y el *equilibrio* que postula entre ellos (llámesele *óptimo paretiano*, *punto de Arquímedes legislativo*, o

como se prefiera) es el que define el margen o ámbito de *agere licere*, esto es, el ámbito de lo que el legislador puede hacer.

En lo que sí coincide con Alexy es en que en esta materia hay siempre un *margen de acción* para el legislador y para la doctrina del Tribunal Constitucional, un margen que es tanto *epistemológico* (de interpretación de los derechos fundamentales y de sus respectivos límites), como *estructural* o *material* (por ejemplo, el nivel tecnológico y científico que afecta al ejercicio de varios derechos fundamentales, como la libertad de expresión a través de ciertos medios de telecomunicación). Dicho margen es el que define el ámbito de conformación posible para el legislador y de control normativo posible para el Tribunal Constitucional. Además, si se parte del *principio de libertad civil* –por el que se considera permitido a los ciudadanos todo lo que no esté expresamente prohibido por la Constitución o por las leyes dictadas a su amparo–, toda decisión del legislador afecta en realidad a los derechos fundamentales; y, por eso, es importante llegar en esta materia a ese punto de inflexión ponderal que exige, en palabras de Alexy, que, cuanto más intensa sea la intervención en un derecho fundamental, tanto mayor ha de ser la certeza de las premisas que la sustentan ⁸.

IV. VIRTUALIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO PARADIGMA EN EL DERECHO AUTONÓMICO DE LA RIOJA

1. De lo expuesto en el epígrafe anterior resulta la evidencia de que el legislador goza de un amplio margen de apreciación y discrecionalidad para la justa conformación del orden social, dentro de los límites que le supone, por un lado, el necesario respeto a los derechos fundamentales construidos con las técnicas de las libertades públicas y a las garantías institucionales de ámbitos de autonomía; y, por otro, el necesario desarrollo de los derechos fundamentales construidos como prestaciones sociales. De ahí que el Derecho Autonómico de La Rioja (en lo sucesivo,

8. Repárese en que el *principio de libertad civil* se refiere "a los ciudadanos" ya que los "poderes públicos" tienen un ámbito de acción presidido por otros principios. Así, el *poder legislativo* goza de una amplia libertad de configuración para conformar el orden social, solo limitada por la Constitución (cfr. art. 161.1.1 CE): el *judicial*, está institucionalmente sujeto a la Ley (art. 117.1 CE) ; y el *Ejecutivo* se encuentra tan vinculado a la Ley a cuya ejecución está destinado que se rige por un principio contrario al de *libertad civil* cual es el *de legalidad* (art. 103.1 CE) que determina su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y, con arreglo al cual, sólo puede hacer lo que expresamente le está permitido, es decir, aquellas potestades para las que ha sido habilitado por el ordenamiento jurídico, por lo que su acción o inactividad puede ser judicialmente controlada, aunque dichas potestades sean de carácter máximamente discrecional (art. 106.1 CE). No pretendo ahora extenderme en la exposición de esta vinculación positiva (*positive binding*) y negativa (*negative binding*) de la Administración a la legalidad (cfr. al respecto, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 11ª ed., Madrid, Civitas, vol. I, págs 433-487). Sólo trato de resaltar que, en el distinto juego que los principios de libertad y legalidad tienen para los ciudadanos y para los poderes públicos, estriba la *ratio* de la doctrina constitucional por la que se limita la posibilidad de que las Administraciones públicas sean titulares de derechos fundamentales. En efecto, la doctrina del T.C. ha limitado dicha posibilidad a supuestos en que las Administraciones públicas actúan *iure gestionis*, es decir, desprovistas de *imperium* y en pie de igualdad con los ciudadanos, como sucede en la relación procesal a efectos de la tutela judicial efectiva (cfr. SS.T.C.. 64/88, 100/93, 129/95, 190/96 y 237/00, entre otras). Además, no debe olvidarse que, como recuerda la. STC 139/95, dichas Administraciones son personas jurídicas, por lo que se les aplican las restricciones a la titularidad de derechos fundamentales por las personas jurídicas que han señalado las SS.T.C. 107/88, 51/89, 121/89, 214/91, entre otras, según el derecho fundamental de que se trate.

D.A.R.) pueda y deba explicarse como un sistema normativo que tome como paradigma tales derechos fundamentales. En mi criterio, esta opinión puede extrapolarse a todos los ordenamientos de las demás Comunidades Autónomas.

Pues bien, el punto de conexión entre el D.A.R. y la Constitución que consagran tales derechos fundamentales es, por supuesto, el Estatuto de Autonomía (E.A.R.)⁹ y, dentro de él, en mi criterio, la *condición de riojano*.

2. He dedicado al Estatuto de Autonomía de la Rioja varios estudios a los que me remito¹⁰ y que, en resumen, lo presentaban: i) en su *entorno* (Forrester), como instaurador de una Comunidad Autónoma en el marco de un Estado simétrico y arrátmico, que no asimétrico; ii) en su *intorno* (Grün), como generador de un Derecho Autónomo de La Rioja escaso, intersticial, invertebrado, no conflictivo y dúctil (Zagrebelsky) pero en vías de una creciente institucionalización y consolidación; y iii) en su *contorno* (Lühman), como portador de una triple función configuradora, protectora e identificadora de la C.A.R.

El E.A.R. logra la *función configuradora* de la C.A.R. mediante: i) el *efecto constitutivo* de la misma por el principio dispositivo consagrado en la Constitución para la creación de CC.AA; ii) el *efecto instituyente* por el que crea las instituciones básicas de la C.A.R. y iii) el *efecto habilitante* por el que asigna a la misma un *patrimonio competencial* propio.

La función protectora de la C.A.R. es lograda por el E.A.R. a través de: i) el *efecto de garantía institucional* del ámbito o círculo de su propia autonomía; ii) el *efec-*

9. El Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (B.O.E. núm. 146, del 19), en lo sucesivo **E.A.R.'82**, ha sido modificado por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo (B.O.E. núm. 72, del 25), en lo sucesivo **E.A.R.'94** y 2/1999, de 7 de enero (B.O.E. núm. 7, del 8, c.e en B.O.E. núm. 31, de 7 de marzo de 2000), en lo sucesivo **E.A.R.'99**. No obstante, para tener una idea completa de sus distintas redacciones, hay que tener en cuenta que, en materia de tributos cedidos, la D.A. 1ª.2 permite ser modificada mediante Ley ordinaria. Pues bien, su redacción originaria se mantuvo hasta la aprobación del *modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001*, en cuyo marco se aprobaron, primero, la Ley 14/1996 de *régimen general* de cesión de tributos y, después, la Ley 35/1997, de 4 de agosto, ordinaria y estatal, reguladora del *régimen particular* del alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado a la C.A.R. La redacción de ésta última, derogatoria, a su vez, de una anterior Ley 35/1983, ha permanecido en vigor hasta el 1 de enero de 2002, en cuya fecha ha quedado derogada por la reciente (y también estatal y ordinaria) **Ley 22/2002**, de 1 de julio, por la que se aprueba el nuevo *régimen particular* de cesión de tributos a la C.A.R. (dictada, como la anterior, en el marco del *régimen general* de cesión de tributos, determinado ahora por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de *Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía*, que ha derogado la antes citada *Ley de régimen general* 14/1996). Pues bien, el art. 1 de esta segunda y actualmente vigente Ley 22/02 redacta nuevamente la D.A. 1ª.1 E.A.R.'99 para recoger la lista de tributos cedidos pactada en el seno del *sistema de financiación autonómica de régimen común para 2001 y años sucesivos* con duración indefinida.

10. Cfr. GRANADO HJELMO, Ignacio: **i)** "La Comunidad Autónoma de La Rioja en el proceso autonómico español (1975-1996)", en VV.AA., Navajas Zubeldía, Carlos (ed.), *Actas del Primer Simposio de Historia Actual de La Rioja*, Logroño, IER, 1997, 169-188; **ii)** "El Derecho autonómico de La Rioja (1982-1999): Evolución, contenido y eficacia social", en VV.AA., Navajas Zubeldía, Carlos (ed.), *Actas del II Simposio de Historia Actual*, Logroño, 26-28 de noviembre de 1998, Logroño, IER, 2000, págs. 265-314; **iii)** "La Rioja en un momento constituyente", en VV.AA., *Actas de las Jornadas sobre el Estado de las Autonomías*, Logroño 11 al 15 de Abril de 1994, Ed. Gobierno de La Rioja- Asociación de Amigos de La Rioja, Logroño, 1995, págs. 113-130 (sobre la reforma E.A.R.'94); **iv)** "El nivel competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja tras la reforma del Estatuto de Autonomía en 1999", en VV.AA., *Investigación humanística y científica en La Rioja, Homenaje a Julio Luis Fernández Sevilla y Mayela Balmaseda Aróspide*, Logroño, IER, 2001, págs. 419-434; y **v)** "Estatuto de Autonomía y competencias", en VV.AA. (Gonzalo Capellán, coord.) *La Rioja 20-XXI, construcción y desarrollo de una Comunidad Autónoma*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 2002, págs. 119-139.

to de resistencia frente a modificaciones informales que se deriva del juego de los principios de competencia, separación de ordenamientos, y rigidez de las reformas estatutarias; y, finalmente, iii) el *efecto de aplicación directa* a que se refiere la STC 88/95 cuando declara que el Estatuto de Autonomía es una norma directamente aplicable sin necesidad de esperar a que se dicte su normativa de desarrollo.

Por último, la *función identificadora* de la C.A.R. se resume en: i) *el efecto de identidad* entre el Estatuto y su Comunidad, que es lo típico del *Estado fragmentario* (*Gliedstaat*); ii) *el efecto de desarrollo*, puesto que el E.A.R. genera el D.A.R., que se presenta como desarrollo estatutario, tanto en materias de competencia exclusivas, como en las materias en las que la C.A.R. sólo ostenta competencias compartidas para el desarrollo normativo de la legislación básica del *Estado central* (*Oberstaat*); y iii) *el efecto de conexión* de la C.A.R. con el *Estado global* (*Gesamstaat*) y su ordenamiento jurídico, puesto que el Estatuto se integra en el mismo, junto con la Constitución, a través de su pertenencia al denominado *bloque de la constitucionalidad*.

3. En cuanto a la *condición de riojano* en el E.A.R., también ha sido objeto de mis reflexiones en otros lugares¹¹ en los que básicamente exponía que: i) se trata de una condición jurídica y no política; ii) distinta de la vecindad civil, pero vinculada a la residencia administrativa en La Rioja; y iii) totalmente operativa y relevante por razón de su contenido, frente a quienes opinan que resulta intrascendente.

Pues bien, precisamente es ese contenido el que creo que debe y puede explicarse tomando como paradigma los derechos fundamentales, en el sentido de que los derechos fundamentales: i) explican la legislación autonómica de la C.A.R.; ii) deben servir de pauta metodológica para exponer e interpretar el D.A.R.; y, en suma, iii) constituyen la *ratio iuris* determinante del contenido de la condición jurídica de riojano ya que el riojano es su origen (en cuanto que elector) y destinatario único (por el juego combinado de los principios constitucionales de competencia y separación co-extensa de los ordenamientos autonómicos con respecto al del Estado central).

La virtualidad de los derechos fundamentales como paradigma de los Derechos Autonómicos y, en concreto, del Derecho Autonómico de La Rioja, no se limita a fundamentar, estructurar y servir de criterio interpretativo al respectivo ordenamiento autonómico, sino también a interesar, incluir e implicar a las CC.AA. en la construcción del modelo de *Estado social* querido por la Constitución. En efecto, si, como hemos visto, los derechos fundamentales que principalmente atañen a las CC.AA. no son los clásicos contruidos como libertades o derechos fundamentales por el liberalismo, sino los rectores de la política económica y social que estructuran el modelo constitucional de *Estado social*, es claro que la construcción de dicho modelo no compete exclusivamente al *Estado central* (*Oberstaat*), sino que es un empeño también de las CC.AA. en cuanto *Estado fragmentario* (*Gliedstaat*), por lo mismo que el referido modelo de Estado social es algo atinente al *Estado global*

11. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio: i) *La Rioja como sistema*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1993, vol. 2 (*La Rioja social*), págs. 1045-1149; ii) "La condición jurídica de riojano en el Estatuto de Autonomía", en *Berceo*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 1991, nº 120, 165-177; iii) "La condición jurídica de los riojanos residentes en el extranjero", en *La Rioja de España*, Madrid, Federación Internacional de Centros Riojanos, noviembre, 1995, págs. 11-13.

(*Gesamstaat*), según muestra el art. 1.1. CE. En otras palabras: la construcción del Estado social querido por el constituyente es un empeño que afecta a todos los poderes públicos, pero singularmente a las CC.AA. en cuanto que las mismas ostentan las principales competencias para el desarrollo normativo de los derechos económicos y sociales.

V. DESARROLLO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR EL PARLAMENTO DE LA RIOJA

Centrándonos, por lo antes dicho, en los derechos fundamentales construidos con la técnica de las prestaciones públicas –que, en su mayoría, son los de carácter económico y social–, podemos afirmar que el D.A.R., en una gran parte cuantitativa, se ha dedicado a desarrollarlos en el ámbito de las competencias propias de la C.A.R..

En esta exposición vamos a prescindir de toda la labor reglamentaria del Gobierno y ello, no sólo por motivos de espacio y tiempo, y también de obsequio al lugar en el que se celebran estas Jornadas (el Parlamento de La Rioja); sino, ante todo, por la reserva de ley que opera en estos ámbitos (art. 53.1 CE). En suma, nos limitaremos a la labor de nuestro Parlamento en estas cinco Legislaturas.

Repárese en que exponer la labor legislativa del Parlamento de La Rioja de una forma no cronológica ni temática sino «*por derechos fundamentales*», no es sólo una innovación metodológica que propongo, sino fruto de un profundo convencimiento en el sentido de que el D.A.R. debe *ponerse en tensión de los derechos fundamentales*, porque éstos son su paradigma. Así, a mi juicio, no es tan importante «*la acción administrativa en una materia*» como el derecho fundamental que la exige, guía, estimula y limita. Esta perspectiva hace que los privilegios y prerrogativas de los poderes públicos deban siempre interpretarse funcionalmente, es decir, en función del interés público y del derecho fundamental subyacente en la materia a que el privilegio o prerrogativa se refiera. Solo de esta forma estaremos en condiciones de crear un D.A.R. centrado en el ciudadano y de construir unos poderes públicos *serviciales*, es decir, centrados en el servicio público a la ciudadanía que los elige con sus votos y los mantiene con sus tributos.

En los epígrafes siguientes me limitaré a esbozar una clasificación convencional de los derechos fundamentales, indicando los preceptos constitucionales que los amparan, seguida de una relación de las Leyes que, en su desarrollo, ha dictado el Parlamento de La Rioja desde 1982 hasta el primer trimestre de 2004 inclusive. La cita de las Leyes se hace abreviadamente en el texto principal, indicando sólo su numeración y año, y de forma completa en nota a pie de página, indicando su denominación oficial, número y fecha de publicación, así como, como la referencia Ar., el número marginal del *Repertorio Aranzadi de Legislación de La Rioja* donde puede localizarse en formato-papel. La cita del B.O.R. de publicación permite la consulta del texto completo de la Ley yendo al enlace «B.O.R.» en la dirección de internet del Gobierno de La Rioja: www.larioja.org. Los dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja que se citan pueden consultarse a texto completo en sus *Repertorios* anuales, en formato-papel, y en la dirección de internet del propio Consejo: www.ccrioja.es.

1. Derecho a la identidad riojana (*riojanidad*)

El *derecho a la identidad* de las colectividades humanas caracterizadas constituye uno de los más graves problemas de nuestros tiempos, pero también es un valor histórico y cultural que arraiga a las personas en sus diversos contextos¹². En el caso de las CC.AA., la identidad respectiva es la *ratio* explicativa de su reconocimiento institucional recogida en los arts. 2, 4.2 y 143 CE. Por lo que se refiere a la C.A.R., su base estatutaria se encuentra en el E.A.R.'99, principalmente en sus arts. 1.1., que alude a la misma como expresión de la identidad histórica de La Rioja; 3, al establecer los signos distintivos (bandera, escudo e himno); y 4, al fijar la capitalidad.

El Parlamento riojano ha desarrollado este derecho en diversas Leyes, como la **Ley 4/85, de Signos de Identidad**¹³, la **Ley 4/89, de Colectividades riojanas en el exterior**¹⁴, la **Ley 1/01, de Honores, distinciones y protocolo**¹⁵, o la **Ley 1/04, de Aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población**¹⁶.

– La Ley 4/85 regula la bandera, escudo, himno y festividad oficiales, tiene la virtud de haber evitado en la C.A.R. las polémicas que esta materia provocó en otras CC.AA., aunque deja indefinida la letra y adaptación del himno oficial de La Rioja¹⁷.

– La Ley 4/89 supone el reconocimiento de «la riojanidad» de estas colectividades. No ha sido seguida de la creación del Consejo correspondiente, aunque se han puesto en práctica el resto de medidas en ella previstas que han dinamizado mucho los Centros Riojanos existentes fuera de La Rioja¹⁸.

12. Al respecto cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis: Nuevo Orden Internacional, Constitución Europea y Proceso Autonómico Español*, Ediciones Universitarias Internacionales (EUINSA), Barcelona, 1997; id., "Identidad nacional y convergencia jurídica: Un desafío para el Derecho Comparado", publicado en el número cero de la *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja* (REDUR) en julio de 2002 en la página web de internet: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/rehur/numero0.htm>

13. *Ley 4/1985, de 31 de mayo, de Signos de identidad riojana* (B.O.R. núm. 64, de 4 de junio de 1985, Ar. 1472).

14. *Ley 4/89, de 29 de junio, de Colectividades riojanas en el exterior* (B.O.R. núm. 90, de 29 de julio, Ar. 59).

15. *Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Honores, distinciones y protocolo* (B.O.R. núm. 35, de 22 de marzo, Ar. 91).

16. *Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población* (B.O.R. núm. 24, del 19 y B.O.E. núm. 52, de 1 de marzo).

17. Para un estudio de los signos de identidad riojanos, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio: i) *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. III, págs 1699 a 1780 y, concretamente, para el análisis de la Ley 4/85, págs 1737 a 1741, 1744 a 1748, 1751 a 1757 y 1764; ii) "La bandera de La Rioja y la Ley de signos de identidad riojana", en *Revista Internacional de Protocolo, Ceremonial, Etiqueta, Heráldica, Nobiliaria y Vexilología*, Ed. Instituto de Estudios de Protocolo, Universidad de Oviedo, núm. 4 (junio/julio, 1996), págs. 92-94; iii) "La bandera de La Rioja como paradigma del sistema jurídico regulador de los signos distintivos de las CC.AA.", en *Revista Hidalguía*, Madrid, septiembre-octubre, 1998, núm. 270, págs. 657-695; y iv) "El Día de La Rioja y la identidad riojana", en *diario LA RIOJA, Suplemento especial conmemorativo del Día de La Rioja*, 1995, Logroño, 9 de junio de 1995.

18. He dedicado un amplio estudio a esta materia en *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 1128-1144, y en GRANADO HIJELMO, Ignacio, "Los Centros riojanos en el exterior y su Ley reguladora", *Berceo* núm. 130, Logroño, I.E.R., 1996, págs. 181-200.

– La Ley 1/01 deroga la regulación dispersa anterior; establece los títulos de «Riojano ilustre», «Riojano de honor», crea la «Medalla de La Rioja» y la «Corbata de honor de La Rioja» y regula el correspondiente procedimiento de concesión. Asimismo, crea el «Libro de honor de La Rioja» y el «Libro de Oro de La Rioja» y el procedimiento de «Declaración de luto oficial». Finalmente, establece el régimen de protocolo y precedencias¹⁹.

–Finalmente, la Ley 1/04, es de artículo único y se limita a aplicar a Logroño el régimen de grandes poblaciones, confiriendo un plazo de 6 meses al Pleno municipal para adecuar el régimen de la ciudad a lo establecido en la Ley estatal 57/03, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local. Aunque esta Ley alude prioritariamente al régimen local, la incluyo en el epígrafe de identidad ya que, de alguna manera, implica el reconocimiento del régimen de capitalidad que estatutariamente corresponde a Logroño (cfr. art. 4 E.A.R.'99).

2. Derecho a unos poderes públicos objetivos, juridificados y eficaces (derecho a las instituciones o a la adecuada institucionalización)

La consideración de los poderes públicos como instituciones de *potestas* titulares de privilegios y prerrogativas de *imperium* ha primado en Derecho público hasta nuestros días, sin experimentar una solución de continuidad tras la caída del Antiguo Régimen en 1789.

Sin embargo, las Constituciones democráticas ofrecen un *constructo* de poderes públicos que no debe seguir entendiéndose desde una óptica de supremacía sobre los súbditos y administrados, sino más bien desde la perspectiva de su naturaleza *servicial* para con la ciudadanía, tal y como mandatan los arts. 9 y 103 CE, desarrollados, en este punto, por los arts. 7.2 y 26 y ss, E.A.R.'99. Aunque la dogmática que podemos denominar *servicialista* –por enfocar los poderes públicos en función de sus actividades prestacionales para con los derechos fundamentales de los ciudadanos– ha aparecido prioritariamente en el ámbito del Derecho Administrativo, también los poderes legislativo y judicial deben acomodarse a la misma.

El Parlamento riojano, mandatado expresamente por el art. 7.2 E.A.R.'99, ha sido sensible a esta realidad tratando de estructurar unos poderes públicos autonómicos objetivos (cfr. *el principio de interdicción de arbitrariedad* del art. 9.3 CE²⁰), juridificados (cfr. *el principio de legalidad* del art. 9.1 y 3 CE), y eficaces (cfr. *el principio de efectividad* del art. 9.2 CE), en suma, *serviciales* para con la ciudadanía (cfr. art. 9.2 CE), y ello a través de varias disposiciones con rango de Ley.

A) Derecho a un poder legislativo eficaz y al servicio de la ciudadanía:

Con objeto de construir, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, un Parlamento eficaz en y para La Rioja y los riojanos, se han dictado las siguientes Leyes autonómicas:

19. La fue objeto, en fase de Anteproyecto, del Dictamen 55/00 del Consejo Consultivo, que sienta una importante doctrina en materia de Derecho Honorífico, luego reiterada en el Dictamen 34/01.

20. Cfr. al respecto mi estudio. GRANADO HIJELMO, Ignacio, "La interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos, en VV.AA. (Hinojosa Martínez, Eduardo, y González-Deleito Domínguez, Nicolás, coords.), *Discrecionalidad administrativa y control judicial, I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Ed. Civitas-Junta de Andalucía, 1996, págs. 123-189.

– La **Ley 1/87, de Elecciones a la Diputación General** (ahora *Parlamento de La Rioja*)²¹, resultaba necesaria para regir la inminente consulta popular, adaptándose plenamente a la L.O. 5/1985, de 19 de junio, *Electoral General*, sin novedades dignas de mención. Fue derogada por **Ley 3/91, de Elecciones a la Diputación General** (ahora *Parlamento de La Rioja*)²².

La Ley 3/91: i) se dicta para adaptar las modificaciones habidas en la L.O. 5/1985, de 19 de junio, *General Electoral*, a los comicios autonómicos de mayo de 1991; ii) regula el derecho de sufragio activo y pasivo, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad; iii) establece como órganos de la Administración electoral a las *Juntas Electorales de la C.A.R.* y *de Zona*; iv) reitera que La Rioja constituye una circunscripción electoral única para elegir 33 Diputados por el sistema proporcional D'Hont; y v) regula la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral (candidaturas, campaña, votaciones y escrutinio), así como la financiación y control contable de los gastos electorales.

– La **Ley 9/94, de Designación de Senadores en representación de la C.A.R.**²³, aclara los problemas surgidos respecto al procedimiento para la elección de Senadores autonómicos riojanos.

La Ley 9/94: i) regula dicho procedimiento *ex art. 69.5 CE*, disponiendo que los Senadores se elijan entre parlamentarios regionales, a cuyo efecto regula la propuesta y votación de candidatos; ii) regula también las causas específicas de cese, optando por la *vinculación del cargo al mandato parlamentario regional y no al nacional*, de suerte que, además de por las causas generales, estos Senadores cesan cuando, disuelto el Parlamento autonómico y celebradas nuevas elecciones, se proceda a una nueva designación, y también cuando cesen en la condición de diputados regionales; pero, en caso de disolución del Senado, constituido el nuevo, continúa el nombrado, no siendo necesario proceder a una nueva elección.

– La **Ley 3/85, de Iniciativa legislativa del pueblo riojano**²⁴, que instrumenta esta cauce de participación del pueblo en las labores legislativas autonómicas, con las cautelas habituales de las democracias representativas hacia los instrumentos de democracia directa²⁵.

– También debe citarse en este epígrafe, por su rango de Ley, el **Reglamento del Parlamento de La Rioja**. El primer Reglamento parlamentario riojano se aprobó, con carácter de *Provisional*, en 1982²⁶. Se trataba de un texto inspirado en el entonces vigente *Reglamento del Congreso de los Diputados*, con una difícil adapta-

21. *Ley 1/1987, de 23 de enero, de Elecciones a la Diputación General*, (B.O.R. núm 14, de 5 de febrero, Ar. 299).

22. *Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General* (B.O.R. núm. 36, del 23, Ar. 58).

23. *Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de Designación de Senadores en representación de la C.A.R.* (B.O.R. núm. 148, de 3 de diciembre, Ar. 250).

24. *Ley 3/1985, de 20 de mayo, de Iniciativa legislativa del pueblo riojano*, (B.O.R. núm. 62, del 30, Ar. 1426).

25. Cfr. APELLÁNIZ BARRIO, Jorge, "Iniciativa legislativa popular: Experiencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja", en VVAA. *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El Procedimiento Legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1994, págs. 575-578.

26. Por Resolución de 20 de diciembre de 1982, del Pleno de la Diputación General (también *Provisional*), publicada en el B.O.R. núm. 8, de 22 de enero de 1983/Ar., 114.

ción a un Parlamento reducido como el riojano. El primer Reglamento definitivo se aprobó en 1987²⁷ y sería modificado y refundido en 1994²⁸. El texto actualmente en vigor fue aprobado por Acuerdo del Pleno **de 10 de abril de 2001**²⁹, cuya tramitación y publicación³⁰ reveló cierta confusión sobre su verdadera naturaleza jurídica³¹, si bien aporta importantes novedades sobre: i) el *estatuto de los Diputados*³²;

27. Por Acuerdo del Pleno de la Cámara de 27 de febrero de 1987 (B.O.D.G.L.R., núm 10, del 5 de marzo y B.O.R. núm. 33, de 21 de marzo y c.e en B.O.R. núm. 36, del 25/Ar. 809).

28. La modificación parcial se efectuó por Acuerdo del Pleno de la Cámara de 30 de junio de 1994 (B.O.D.G.L.R., núm 109, Serie A, del 27 de julio). El Texto refundido se publicó en B.O.R. núm 92, de 26 de julio de 1994 y en B.O.D.G.L.R. núm. 112, Serie A, del 4 de agosto de 1994. La reforma de 1994, pese a afectar a 63 de sus 145 arts., mantiene la antigua numeración, se publica en texto refundido y se refiere: **i)** *al estatuto de los Diputados y de los Grupos parlamentarios*, para desincentivar el transfuguismo mediante un nuevo régimen de incompatibilidades, la consideración de los tránsfugas como diputados no adscritos a los que se prohíbe incorporarse a otros Grupos distintos al de origen; **ii)** *la organización interna*, para potenciar las *Comisiones especiales*, la *Comisión de Hacienda* en relación con el control de la política de gasto y contratación del Gobierno; **iii)** *al funcionamiento*, ampliando el período ordinario de sesiones; **iv)** *al procedimiento legislativo*, admitiendo la posibilidad de atribuir competencia legislativa plena a las Comisiones; y **v)** *a la fiscalización del Gobierno*, estableciendo el procedimiento para que su Presidente responda en el Pleno a preguntas de los Diputados.

29. B.O.R. núm 49, de 24 de abril de 2001, y B.O.E núm 107, de 4 de mayo de 2001.

30. El *Reglamento del Parlamento de La Rioja*, aprobado por Acuerdo del Pleno de 10 de abril, fue firmado por su Presidente el 18 de abril y publicado el mismo día en el B.O. del Parlamento de La Rioja núm 95, Serie A, de 18 de abril, en que entró en vigor. Sin embargo, el B.O.R. núm 48, de 21 de abril, publicó su texto como *Ley (sic) 2/2001, de 19 de abril*, con la numeración, la habitual fórmula promulgatoria (inicial y final) de las leyes formales y la firma del Presidente de la C.A.R. ordenando su publicación oficial, por lo que fue objeto de una *corrección de errores* en el B.O.R. núm. 49, de 24 de abril, en el sentido de publicarlo nuevamente en su integridad como *Reglamento del Parlamento de La Rioja*, aprobado por el Pleno de 10 de abril de 2001 y con la firma del Presidente del Parlamento que es quien ordena su publicación oficial el 19 de abril. Con esta corrección, el texto completo se publicó en el B.O.E. núm 107, de 4 de mayo, que, sin embargo, incurre en un nuevo error (no corregido) al presentarlo como *Acuerdo de 18 de abril de 2001*, del Pleno del Parlamento de La Rioja, por el que se aprueba el Reglamento del Parlamento de La Rioja, con la firma del Presidente del mismo en fecha 18 de abril. Ante este cúmulo de imprecisiones respecto a la cita, data, firma y vigor de este Reglamento, conviene aclarar que lo correcto es citarlo como *Reglamento del Parlamento de La Rioja, aprobado por Acuerdo del Pleno de 10 de abril de 2001* (B.O.R. núm 49, de 24 de abril de 2001, y B.O.E núm 107, de 4 de mayo de 2001), teniendo en cuenta que, según su D.F.2ª, entró en vigor el 18 de abril, fecha de su publicación en el B.O. del Parlamento de La Rioja núm. 95, Serie A.

31. El citado *B.O. del Parlamento de La Rioja* núm 95, Serie A, de 18 de abril, publica el texto del Reglamento aprobado por el Pleno de 10 de abril, como resultado de un *«Debate de proposición de ley» (sic)*, lo que explica el error que se cometió al publicarlo como Ley formal en el B.O.R. núm 48, de 1 de abril. La corrección de este error en el B.O.R. núm 49, de 24 de abril, reveló que hasta ese momento se mantuvo una confusión, que conviene evitar en lo sucesivo, sobre la verdadera naturaleza jurídica de esta norma. En efecto, el Reglamento del Parlamento, *aunque tenga valor de ley, no es una ley en sentido formal* y el que (según establece su D.F. 1ª, que reproduce la norma del anterior Reglamento y de otros Parlamentos autonómicos) se tramita *con arreglo al procedimiento establecido para las proposiciones de ley, no convierte a la iniciativa correspondiente en una proposición de ley*. Por eso, la iniciativa de reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja, presentada el 5 de marzo de 2001, aunque fue correctamente tramitada como las proposiciones de ley, no debió ser reputada una proposición de ley. La confusión todavía se trasluce en el *Repertorio Aranzadi de Legislación de La Rioja de 2001*, cuyo marginal núm 109, pese a recoger la corrección de errores del B.O.R. de 24 de abril, aún recoge este Reglamento como *Ley 2/01*, cuando ésa es la numeración de la *Ley de Turismo* que aparece en su marginal núm. 135.

32. Suprimida por el E.A.R.'99 la prohibición del art. 18.8 E.A.R.'82, el nuevo Reglamento presta cobertura al régimen retributivo aprobado por Acuerdo de la Mesa del Parlamento en julio de 1999 que permitía la profesionalización de los parlamentarios mediante el percibo por los mismos de retribuciones fijas. Sin embargo, dicho régimen fue objeto de suspensión en noviembre de 1999 (con excepción de las retribuciones del Presidente), sin que la misma haya sido levantada al reformar el Reglamento.

ii) los *Grupos parlamentarios*³³; iii) el *transfugismo político*³⁴; iv) los *periodos de sesiones*³⁵; v) las *Comisiones especiales*³⁶; y vi) el *impulso y control del Gobierno*³⁷.

B) Derecho a una Administración autonómica objetiva, legal y eficaz.

Este derecho, sancionado en el art. 103.1 CE, es desarrollado por el E.A.R.'99, especialmente en su Título III, sobre la Administración y su régimen jurídico que, a mi juicio, es uno de los más necesitados de una interpretación en clave de derechos fundamentales de los ciudadanos, ya que su contenido obedece a una visión clásica de la Administración, mucho más centrada en las relaciones inter-administrativas (arts. 27 y 33 E.A.R.'99), los privilegios y prerrogativas de los entes públicos (cfr. art. 31 E.A.R.'99) y los aspectos normativos (arts. 28 y 30 E.A.R.'99) y fiscalizadores (arts. 32 E.A.R.'99), que en la idea –en mi criterio, crucial– de que la Administración, como se desprende del cit. art. 103 CE, está vinculada institucionalmente a la ley y al Derecho para el servicio de los intereses generales, con sujeción a los principios de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

El desarrollo legislativo de este derecho, se ha intentado satisfacer en La Rioja mediante las siguientes Leyes:

– La **Ley 4/83, del Presidente y del Consejo de Gobierno**³⁸, fue el primer intento de regulación que, inspirada en normas similares de otras CC.AA., se limitó a regular el estatuto jurídico de los más altos órganos del Ejecutivo autonómico y las relaciones institucionales entre éste y el Parlamento (moción de censura, cuestión de confianza, etc.). Fue derogada por la Ley 3/95 a que me refiero seguidamente.

– La **Ley 3/95, de Régimen jurídico del Gobierno y la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (A.P.C.A.R.)**³⁹. Esta Ley, que

33. Establece el número mínimo de tres Diputados para formar Grupo propio, pudiendo, en caso contrario, asociarse a otros o integrarse en el *Mixto* con idénticos derechos a los demás, salvo que no alcancen el citado número mínimo, en cuyo caso los derechos económicos y los tiempos de intervención serán proporcionales a su importancia numérica. Cfr. la Resolución de 11 de mayo de 2001, de la Presidencia, sobre el funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, en la que, aplicando el art. 26 del Reglamento, se establece que los tiempos de intervención en los debates y los derechos económicos será el de dos terceras partes de los que correspondan a los demás Grupos.

34. Contempla la figura de los *Diputados no adscritos*, que no pueden incorporarse a otro Grupo y quedan excluidos de las subvenciones fijas y variables que reciben los Grupos, aunque sí pueden percibir las percepciones y dietas como Diputados individuales.

35. De acuerdo con la reforma del Estatuto de Autonomía (E.A.R.'99), se ajusta el *período de sesiones* ordinarias a nueve meses al año, permitiendo en los tres meses restantes sesiones extraordinarias.

36. Establece un procedimiento ágil de creación de *Comisiones Especiales de Estudio* –en las que pueden participar personas y expertos tanto del Gobierno como ajenos al mismo y con acceso ordinario de los medios de comunicación– y de *Investigación*, que quedarán constituidas, salvo que a ello se oponga algún Grupo. Asimismo, refuerza la operatividad de las Comisiones, Mesa y Junta de Portavoces, descartando al Pleno de ciertas cuestiones menores a favor de los órganos parlamentarios.

37. Institucionaliza un debate anual sobre política general del Gobierno –el llamado *Debate sobre el estado de la Región*– u otros sectoriales, si bien limita su número máximo anual, y diversifica las posibilidades de interpelar y preguntar al Presidente, al Gobierno o a cada uno de sus miembros.

38. *Ley 4/1983, de 29 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno*, (B.O.R. núm 6, de 14 de enero de 1984, Ar. 120).

39. *Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la C.A.R.*, (B.O.R. núm 30, de 11 de marzo, Ar. 77).

fue ideada simplemente para adaptar a la C.A.R. la legislación básica contenida en la Ley estatal 30/92 (L.R.J.-P.A.C.), ya desde los primeros borradores se transformó para convertirse en la primera norma reguladora de la A.P.C.A.R.

El *Título Preliminar* fija el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, y establece los órganos superiores de la A.P.C.A.R. El *Título I* regula el régimen jurídico de la Presidencia, su estatuto, elección y nombramiento, los supuestos de sustitución y cese y las atribuciones. El *Título II* acoge el régimen jurídico del Consejo de Gobierno. El *Título III* regula el estatuto político y administrativo de los Consejeros y Vicepresidentes. El *Título IV* se dedica a las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Diputación General. El *Título V* se dedica a la A.P.C.A.R. Fija la estructura organizativa básica sobre una base departamental y el régimen de creación de órganos administrativos. Se regula la Secretaría General Técnica, sus atribuciones y funciones, así como las de las Direcciones Generales. El *Capítulo II* disciplina el régimen jurídico de las competencias administrativas, regulando la delegación, la avocación, la delegación de firma, y la encomienda de gestión, así como la suplencia y los conflictos de atribuciones. El *Capítulo IV* regula las disposiciones administrativas, su rango jerárquico y denominación. La Sección cuarta de este Capítulo regula las multas coercitivas, y la *Sección quinta* los Registros administrativos. Se identifican qué actos agotan la vía administrativa y cuáles son susceptibles de impugnación mediante recurso jerárquico. Se atribuye al Tribunal Económico-Administrativo de La Rioja, que se regula en el *Título VIII*, la competencia para resolver las reclamaciones de este género. La Ley regula también las reclamación previas al ejercicio de acciones civiles y laborales. El *Capítulo V* se dedica al ejercicio de la potestad sancionatoria. El *Capítulo VI* remite el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial a la legislación del Estado. El *Título VI* regula el régimen de creación y constitución de organismos autónomos y empresas públicas. A la Asistencia jurídica se destina el *Título VII* de la Ley que regula la Asesoría Jurídica del Gobierno y el Consejo Consultivo, que se crea como órgano colegiado superior de asesoramiento externo, atribuyéndole las competencias del Consejo de Estado en el ámbito autonómico. La contratación es el objeto del *Capítulo II*, con una remisión normativa a la legislación básica del Estado, pero estableciendo los órganos de contratación y un Registro de contratistas propio. El control financiero interno cierra el articulado de la Ley, en el *Capítulo III* de este Título, atribuyendo tales funciones a la Intervención General y a la Tesorería General de la C.A.R.

—La **Ley 3/03, del Sector público**⁴⁰. Ocho años después de la Ley 3/95, esta nueva regulación trata ahora de adaptarse al modelo del Estado central, que ha regulado en normas diferentes el *Gobierno* (Ley 50/97, LGOB), la organización y funcionamiento de la *Administración General del Estado* (Ley 6/97, L.O.F.A.G.E.) y el *Régimen jurídico y el procedimiento administrativo común* (Ley 30/92, L.R.J.-P.A.C.) y, aunque reconoce que las dos primeras no son básicas, comienza a abandonar el modelo de regulación unitaria (del Gobierno, la organización administrativa y el régimen jurídico de ambos) instaurado por la Ley 3/95, derogando sus normas relativas a la organización administrativa y la Administración institucional, para seguir adaptándolas a las estatales, pero regulando exclusivamente la organización de la *Administración General* y de la *Institucional* de la C.A.R., adoptando la denominación de *Sector público*, con objeto de incluir la normación de *entes no institucionales a los que no cabe atribuir potestades administrativas*.

Por lo demás, la Ley 3/03: **1)** mantiene prácticamente la regulación anterior de la A.P.C.A.R., ahora denominada *Administración General de la C.A.R.*, con personalidad jurídica única y estructurada: a) *en órganos* (es decir, centros competenciales con relevancia jurídica externa para ante los administrados y habilitados para dictar actos administrativos) *unipersonales* (cuyo titular es un alto cargo), aunque complejos, como son las *Consejerías* (variables

40. Ley 3/2003, de 3 de marzo, del Sector público de la C.A.R. (B.O.R. núm. 32, de 15 de marzo, Ar. 52).

por Decreto del Presidente en su número, denominación y competencias), las *Viceconsejerías* u órganos asimilados (que son órganos potestativos de nueva creación), las *Secretarías Generales Técnicas*, las *Direcciones Generales* u órganos asimilados, y las *Subdirecciones Generales* u órganos asimilados (también órganos potestativos y de nueva creación); y *colegiados* (creados por convenio o norma expresa) que pueden ser de participación social, pero siempre con relevancia externa, ya que, si no, son *meros comités o grupos de trabajo*; y b') en *unidades administrativas* (es decir, centros competenciales con relevancia jurídica meramente interna para la mejor prestación de las funciones asignadas a los órganos en que se integran y cuyo titular es un *funcionario*), como son los *Servicios*, *Áreas* (unidades administrativas potestativas y de nueva creación), las *Secciones*, y los *Negociados* o unidades administrativas asimiladas a cualesquiera de las anteriores; **ii)** regula de nuevo la *Administración institucional* integrada por los *Organismos públicos* dotados de personalidad jurídica propia, creados por ley (sólo cuando sea preciso para la mejor participación de los administrados en la gestión de los servicios públicos o para la mayor eficacia y economía en el cumplimiento de sus fines y nunca para huir del Derecho público), regulados por unos *Estatutos* aprobados por Decreto y que funcionan según un *Plan de actuación* aprobado por Acuerdo del Gobierno, adscritos a una Consejería y dotados de la organización superior) prevista por la Ley (*Presidente, Consejo de Administración, y Gerente*); **iii)** divide dichos Organismos públicos, siguiendo la L.O.F.A.G.E., en *Organismos Autónomos* (regidos por el Derecho administrativo) y *Entidades públicas empresariales* (regidas por el Derecho privado, salvo en los aspectos públicos indisponibles), pero **iv)** regula también *otros entes integrantes del Sector público*, como a') las *Sociedades públicas de la C.A.R.* (sociedades mercantiles directa o indirectamente participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por el Gobierno de la C.A.R. o un Organismo público dependiente del mismo), b') las *Fundaciones públicas de la C.A.R.* (fundaciones en cuya dotación directa o indirectamente participe mayoritariamente el Gobierno de la C.A.R.), ambas son creadas por Acuerdo del Gobierno y regidas por el Derecho privado, salvo en materia presupuestaria y en los principios contractuales de publicidad y concurrencia; y c') los *Consortios de la C.A.R.* (aquellos en los que directa o indirectamente la posición mayoritaria corresponda al Gobierno de La Rioja), regidos por Derecho público; sin embargo, d') los *Consejos Consultivo y Económico y Social de La Rioja* se regirán por su normativa específica.

– La **Ley 1/85, de Incompatibilidades de altos cargos**⁴¹, definió la línea de separación entre el funcionariado de la Administración, por un lado, y los altos cargos del Gobierno, por otro, mediante un exigente régimen de incompatibilidades para éstos últimos, que ha sido recientemente derogado por la **Ley 8/03, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros**⁴², que, como su propia denominación indica, tiene un doble objetivo: por un lado, deroga los arts 2, 4 y 5 y los Títulos I a IV, relativos al Gobierno, de la Ley 3/95, reduciéndola al régimen jurídico de la Administración pública de la C.A.R., y, por otro, deroga, como acabamos de señalar, la Ley 1/85, de Incompatibilidades de Altos cargos de la C.A.R.

En cuanto a su contenido, la Ley 8/03: **i)** regula el estatuto personal del Presidente (elección, nombramiento, derechos inherentes al cargo, responsabilidad política y penal, sus funciones como representante de la Comunidad, como representante del Estado, y como Presidente del Gobierno, el régimen de delegación de sus funciones, el de sus actos (previendo que adopten la forma de *Decretos del Presidente*) y prevé la existencia de un *Gabinete* propio; **ii)** determina que componen el Gobierno, el Presidente (en cuanto ejerza funciones ejecutivas), el o los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros; **iii)** prevé que el Gobierno se reúne en órganos colegiados del mismo como son el *Consejo de Gobierno* y las *Comisiones Delegadas*, en su caso, cuyas atribuciones respectivas regula; **iv)** establece el régimen de sesiones y decisiones del Consejo de Gobierno (*Acuerdos y Decretos*) y de las Comisiones Delegadas (*Acuerdos*); **v)** determina el estatuto de los Consejeros,

41. *Ley 1/1985, de 23 de enero, de Incompatibilidades de Altos Cargos*, (B.O.R. núm. 11, de 26 de enero de 1985, Ar. 175).

42. *Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros* (B.O.R. núm. 140, de 13 de noviembre).cfr. Dictamen 64/03, del Consejo Consultivo de La Rioja.

Vicepresidentes, derechos, atribuciones, responsabilidad, y cese, así como sus órganos de apoyo; **vi**) regula la iniciativa legislativa del Gobierno, con el procedimiento de elaboración de *Proyectos de Ley*; así como la potestad reglamentaria; **vii**) respeta la regulación estatutaria y parlamentaria de las cuestiones de confianza y las mociones de censura por lo que reduce la regulación de las relaciones con el Parlamento a canalizarlas a través del Consejero competente en materia de relaciones institucionales y a institucionalizar el debate anual sobre la acción y orientación política del Gobierno y a regular las comparecencias ante la Cámara; y, finalmente, **viii**) la Ley regula el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno incluyendo las prohibiciones y obligaciones al respeto, así como el correspondiente cuadro de infracciones y sanciones.

– La **Ley 3/1990, de la Función pública**⁴³, puso fin a una situación de indefinición en los derechos y deberes del personal autonómico que se arrastraba desde la constitución de la C.A.R. y que provocaba un continuo malestar, especialmente con los Sindicatos, por lo que no cabe duda de que se trató de una de las primeras medidas estructurales en el camino hacia la consolidación institucional de la C.A.R. Ha sido modificada puntualmente por **Leyes 8/94**⁴⁴, **10/95**⁴⁵, **9/97**⁴⁶; **7/99**⁴⁷ y **10/03**⁴⁸.

– **La Ley 3/2002, de Firma electrónica**⁴⁹, que afecta también al derecho fundamental al uso correcto de la informática a que se refiere el artículo 18.4 CE, inicia la implantación de las nuevas tecnologías en los procedimientos administrativos.

C) Derecho a una Administración local autónoma, objetiva, legal y eficaz.

Este derecho se basa en los arts. 140 y 142 CE que consagran una Administración local autónoma, dotada con una Hacienda *suficiente*, que también debe ser *eficaz* (art. 103 CE) y contar con la dimensión y medios adecuados al ámbito competencial que le es propio. En la C.A.R. esta adecuación constituye uno de los grandes problemas de la gestión pública debido a nuestro acusado *minifundismo municipal* derivado del modelo de repoblación medieval de La Rioja⁵⁰. En esta materia, podemos reseñar las siguientes Leyes:

43. *Ley 3/90, de 29 de junio, de la Función Pública* (B.O.R. núm. 93, de 31 de julio, Ar. 118).

44. *Ley 8/1994, de 30 de noviembre* (B.O.R. núm. 148, de 3 de diciembre y B.O.E. núm. 310, de 28 de diciembre).

45. *Ley 10/1995, de 29 de diciembre, Modificadora de la legislación de la C.A.R. en materia de tasas y precio públicos, régimen jurídico y local y función pública* (B.O.R. núm. 1, de 2 de enero de 1996, Ar. 1, de 1996).

46. *Ley 9/1997, de 22 de diciembre* (B.O.R. núm. 155, del 27 y B.O.E. núm. 310, de 27 de diciembre).

47. *Ley 7/1999, de 20 de diciembre* (B.O.R. núm. 159, de diciembre y BOE núm. 311, de 29 de diciembre).

48. *Ley 10/2003, de 17 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas* (B.O.R. núm. 154, de 21 de diciembre, Ar. 258).

49. *Ley 3/2002, de 21 de mayo, para el desarrollo del uso de la firma electrónica en las Administraciones Públicas de la C.A.R.* (B.O.R. núm. 63, de 25 de mayo, Ar. 136).

50. La Rioja tiene un *poblamiento* disperso y una *población* concentrada, sobre el origen de este fenómeno en la *repoblación* medieval por el sistema de *aprisio* o *praesura* por pequeños cultivadores, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. I, págs. 516 y ss; e, *in extenso*, FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA MAYORAL, María Concepción, *El Reino de Nájera (1035-1076), Población, Economía, Sociedad, Poder*, Logroño, I.E.R., 1991.

–La **Ley 2/89, de Agrupaciones de Municipios**⁵¹, reguló los supuestos en que procedía la agrupación de Municipios para el sostenimiento en común de los puestos de trabajo de Secretaría e Intervención, los procedimientos de agrupación, modificación y disolución de las Agrupaciones, tanto a instancia de las Corporaciones Locales interesadas como de oficio. Incluyó, igualmente, medidas administrativas y financieras de fomento de estas Agrupaciones.

–La **Ley 3/93, de Régimen local**⁵² inducía a error por su denominación ya que la C.A.R. no disponía entonces de competencias globales en materia de Administración local y, por tanto, esta Ley no regulaba *in complexu* la Administración local riojana, sino que se limitaba a ejercer la potestad normativa sobre las concretas competencias locales de que entonces disponía, por más que, al hacerlo, contribuyó a la clarificación de una normativa confusa y dispersa⁵³.

– Las dos Leyes anteriores han sido derogadas por la actual **Ley 1/03, de Administración local**⁵⁴. La nueva Ley establece el marco jurídico general de la Administración local de La Rioja permitido ahora por el E.A.R.'99, derogando la anterior Ley 3/93 que sólo establecía el marco parcial que permitía el E.A.R.'82.

La Ley 1/03: **i**) renuncia a modificar el atomizado *mapa municipal riojano*, pero trata de corregirlo limitando la creación de nuevos Municipios, favoreciendo las fusiones y agrupaciones de los existentes, implantando los *Programas de Reorganización Territorial* y fomentando las *Mancomunidades* voluntarias y, sobre todo, las *-de interés comunitario-* (que son las que coinciden con las demarcaciones predeterminadas por el Parlamento –e interinamente por el Gobierno– como prefiguración de las futuras *Comarcas*, estatutariamente no necesarias y que la Ley contempla como posibles), así como los *Consorcios* con participación de la A.P.C.A.R. (como los de *Aguas y Residuos*; y de *Extinción de Incendios (C.E.I.S.)*; **ii**) establece una *organización municipal general* mínima que los Municipios pueden completar y unos *régimenes especiales*, tanto de descentralización (Entidades locales menores, municipios en régimen de *Concejo abierto*, en régimen de *capitalidad* (Logroño), *monumentales*, y *con núcleos de población diferenciada*) como de desconcentración (*Juntas de Vecinos*, *de Distrito* y *de Barrio*); **iii**) respeta la autonomía local constitucionalmente garantizada, por un lado, optando por el criterio doctrinal de no señalar desde esta Ley general las competencias locales, sino por reconocer a las entidades locales una competencia universal sobre los intereses locales, aunque sin perjuicio y en el marco de lo que dispongan al respecto las leyes sectoriales que, en el ámbito de sus competencias, puedan dictar el Estado y la C.A.R.; y, por otro, previendo su incremento mediante la transferencia, delegación y encomienda de gestión de funciones, servicios y competencias por la A.P.C.A.R. a favor de las entidades locales mediante Comisiones sectoriales o mixtas en el marco del llamado *Pacto local*; **iv**) regula la *Hacienda local*, reiterando el *principio de suficiencia*, concretando las medidas de *tutela financiera* que puede adoptar la A.P.C.A.R., determinando el sistema de compensación de deudas y creando el *Fondo de Cooperación local* para obras y servicios cuya cuantía fijará anualmente la Ley autonómica de Presupuestos; **v**) determina el *régimen jurídico* de las entidades locales (normas sobre estatuto de sus miembros, funcionamiento y procedimiento para la adopción de actos y su impugnación); sus *bienes* (con especial atención a los comunales, los adscritos a organismos y sociedades locales, los susceptibles de aprovechamientos específicos, y a la enajenación, permita y reforestación); y de las *actividades, obras, servicios y contratos locales* (regulando especialmente el régimen de las licencias y de las actividades económicas en régimen de libre competencia y monopolio (antiguas municipalizaciones; y acogiendo la doctri-

51. *Ley 2/1989, de 23 de mayo, de Agrupación de Municipios* (B.O.R. núm 68, de 8 de junio, Ar. 49).

52. *Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen local* (B.O.R. núm. 119, de 30 de septiembre, Ar. 198).

53. Concretamente, sólo reguló la alteración, fusión, incorporación, segregación, demarcación, deslinde y cambios de denominación y capitalidad de Municipios y términos municipales, así como las Entidades Locales Menores, los Municipios de régimen especial, los símbolos municipales, las Mancomunidades y Agrupaciones y la participación ciudadana. Cfr. el comentario de FANLO LORAS, A., "La Rioja", en *VVAA, Informe Comunidades Autónomas*, 1993, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, págs., 308-309.

54. La *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja* (B.O.R. núm. 30, de 11 de marzo, Ar. 49). Cfr. Dictamen 33/02, del Consejo Consultivo de La Rioja.

na del TC en el sentido de que las Ordenanzas locales pueden tipificar infracciones y sanciones en materia de competencia local en ausencia de previsión legal específica al respecto); y **vi)** establece, finalmente, el régimen del personal local (fijando las competencias de la C.A.R. en materia de *Cuerpos Nacionales*, creando la *Subescala de gestión* para permitir la homologación con la función pública autonómica y permitiendo la *agrupación de municipios para el sostenimiento de personal común*).

–La **Ley 1/91**⁵⁵ fue derogada por la **Ley 7/95**, denominada como ella, **de Coordinación de Policías Locales**⁵⁶, modificada, a su vez, por la **Ley 6/98**⁵⁷.

La Ley 1/91: **i)** partía de la competencia autonómica conferida por el art. 148.1.22 C E en los términos establecidos por la *L.O. 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*; **ii)** profesionalizó las policías locales previendo la creación de Cuerpos y Escalas y las condiciones mínimas de selección, formación promoción y movilidad; **iii)** determinó las potestades autonómicas de coordinación y homogeneización que se concretan en la aprobación de una *Norma-marco* autonómica a que habrán de ajustarse los reglamentos locales en la materia; y **iv)** instauró una *Comisión de Coordinación* como órgano consultivo, arbitral y proponente en la materia.

La Ley 7/95 en realidad, reproduce el contenido de la Ley 1/91, pero introduciendo las modificaciones aconsejadas por la experiencia y que, salvo las de carácter *organizativo* (nueva composición de la *Comisión de Coordinación* en la materia), en general, potencian las facultades autonómicas en aspectos *funcionariales* (selección y formación, plantillas mínimas, Escala Técnica, promoción interna y movilidad intra-autonómica) y *normativos* (aprobación de la *Norma-Marco* para futuros reglamentos locales de policía).

La Ley 6/98 se limita a adoptar diversas medidas para flexibilizar la gestión funcional en la materia.

–Finalmente, son de destacar también: i) la **Ley 1/97, de Saneamiento de las Haciendas Locales**⁵⁸ que trata de hacer realidad en la C.A.R. el principio de suficiencia enunciado en el art. 142 CE.; ii) la **Ley 6/95, por la que se constituye en Entidad Local Menor a Sta. Lucía de Ocón**⁵⁹, cumpliendo la exigencia de Ley formal, establecida en el art. 42 de la Ley 3/93, de Régimen local, para la creación de Entidades Locales Menores; y iii) la **Ley 1/04, de Aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población**⁶⁰, antes aludida al tratar sobre el derecho a la identidad.

D) Derecho a una Administración Corporativa objetiva, legal y eficaz.

La Administración denominada *Corporativa* –que es la integrada por Colegios, Cámaras y otras *universitates personarum* profesionales y económicas semejantes–

55. *Ley 1/1991, de 1 de marzo, de Coordinación policías locales* (B.O.R. núm 32, de 14 de marzo, Ar. 55).

56. *Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de Policías locales* (B.O.R. núm. 49, de 20 de abril, Ar. 109).

57. *Ley 6/1998, de 6 de mayo, Modificación de la Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de Policías Locales*, (B.O.R. núm. 57, de 12 de mayo, Ar. 119).

58. *Ley 1/1997, de 31 de marzo, de Saneamiento de las Haciendas locales* (B.O.R. núm. 40, de 3 de abril, Ar. 67). Cfr. Dictamen 6/96, del Consejo Consultivo.

59. *Ley 6/1995, de 28 de marzo, de constitución de Sta. Lucía como Entidad Local Menor en el Municipio de Ocón* (B.O.R. núm 38 del 30, Ar. 96).

60. *Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población* (B.O.R. núm. 24, del 19 y B.O.E. núm. 52, de 1 de marzo).

fue considerada con tanto disfavor por el liberalismo (que, en base a la libertad de asociación, abominaba de los entes de adscripción obligatoria intermedios entre sociedad y Estado), como ensalzada por los partidarios del Estado corporativo (que veían en estas corporaciones entidades naturales de la sociedad). La Constitución adopta una postura equilibrada entre ambas posturas radicales y recoge –en sus arts. 36 y 52– las peculiaridades jurídicas tanto de los Colegios Profesionales, como de las Organizaciones profesionales para la defensa de intereses económicos propios.

El T.C., en SS. 76/83, 20/88, 89/89, 386/93 y 330/94, entre otras, ha definido con claridad el ámbito de aceptabilidad constitucional de estas corporaciones de adscripción obligatoria limitando ésta a los casos en que sea exigida para el desempeño de funciones de Derecho público que les sean encomendadas por los poderes públicos.

El art. 9.10 E.A.R.'99 confiere a la C.A.R. competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de «*Cámaras agrarias, de comercio e industria o entidades equivalentes, Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, así como cualquier otra corporación de Derecho público representativa de intereses económicos y profesionales*».

En mi criterio, el derecho antes aludido a una Administración objetiva, legal y eficaz, que forma parte del contenido de la condición de riojano en el E.A.R., incluye también el derecho a dicha eficacia en lo que atañe a la Administración Corporativa o, si se prefiere, en lo que estas entidades representativas de intereses económicos y profesionales tengan de Administración pública por razón de las funciones públicas cuya gestión les hayan sido encomendada (*publicatio pro quod*).

El Parlamento riojano se ha ocupado de esta materia en las siguientes Leyes:

– La **Ley 4/99, de Colegios profesionales**⁶¹, se dicta al amparo de la competencia estatutaria de desarrollo normativo y ejecución en materia de Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas y para absolver la carga de la reserva de ley en esta materia, desplazando en La Rioja la aplicación de la normativa estatal y preconstitucional al respecto.

La Ley 4/99: **i)** acomete una regulación integral de los Colegios Profesionales que desarrollen su actividad en La Rioja; **ii)** los define como Corporaciones de Derecho público con personalidad y capacidad jurídica propia cuya creación o fusión se efectuará por Ley autonómica; **iii)** reserva a la Consejería competente en Colegios Profesionales en general (actualmente, la de Administraciones Públicas y Política Local) la calificación de legalidad, la inscripción en un Registro administrativo y la publicación en el B.O.R. de los Estatutos que aprueben los propios Colegios; y a la Consejería competente en la profesión de que se trate, las relaciones con cada Colegio; **iv)** prevé que, mediante *Convenio de encomienda de gestión revocable*, la A.P.C.A.R. pueda encargar a un Colegio concreto la realización de ciertas actividades públicas bajo supervisión administrativa; **v)** dispone la *incorporación y admisión obligatoria* en los Colegios de los profesionales titulados que deseen ejercer la correspondiente profesión, sin perjuicio de sus derechos de asociación y sindicación; **vi)** condiciona la organización interna de los Colegios, a que sea democrática; y el ejercicio de la potestad disciplinaria colegial, a los principios básicos de la potestad sancionadora administrativa; y **vii)** confiere un plazo semestral a los Colegios preexistentes para adaptarse a la nueva Ley.

61. Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales (B.O.R. núm.42, de 8 de abril, Ar. 95).

Para la creación de Colegios Oficiales específicos de adscripción obligatoria de determinados profesionales titulados, al incidir en la reserva de Ley con la que se asegura el derecho de asociación, se han dictado: la **Ley 2/97, de creación del Colegio de Podólogos**⁶²; y la **Ley 2/99, de creación del Colegio de Protésicos dentales**⁶³.

– La **Ley 4/97, de Cámaras Agrarias**⁶⁴, determinó la consolidación de la *Cámara Agraria de La Rioja* y, sin embargo, inició el proceso de disolución de las Cámaras Agrarias Locales.

E) Derecho a una Administración consultiva independiente, objetiva, legal y eficaz.

El art. 107 CE consagra al *Consejo de Estado* como paradigma orgánico de la función consultiva; y la decisiva S.T.C. 204/1992 aclaró que la vinculación del mismo al *Estado central (Oberstaat)*, como «supremo órgano consultivo del Gobierno», no debía empañar su esencial vinculación al *Estado global (Gesamstaat)* ínsita en su misma denominación «Consejo de Estado», por lo que las CC.AA., integrantes del *Estado fragmentario (Gliedstaat)*, deben también acudir al mismo, cuando ello sea preceptivo y en los mismos términos que el *Estado central*, salvo que opten por crear sus propios órganos consultivos con un estatuto orgánico y funcional similar al del Consejo de Estado.

Haciéndose eco de esta doctrina constitucional, la C.A.R. procedió a crear su propio Consejo Consultivo, al que ahora se ha dado rango estatutario por el art. 42 E.A.R.'99, que garantiza su imparcialidad e independencia como Órgano consultivo superior de la C.A.R., y que ha reservado a la ley su composición y funciones.

En otros lugares he analizado con detalle la posición institucional del Consejo Consultivo de La Rioja⁶⁵. Baste ahora resaltar que, así como las entidades jurídico-públicas aconsejadas están sujetas a un régimen de objetividad, legalidad y eficacia, también el Alto Órgano llamado estatutariamente a aconsejarlas en Derecho debe estar sujeto al mismo régimen que, además, se adorna con las características estatutarias de la imparcialidad e independencia, propias de su –a mi juicio acertada-

62. *Ley 2/1997, de 31 de marzo, de creación del Colegio de Podólogos* (B.O.R. núm. 40, de 3 de abril, Ar. 68 y B.O.E. núm. 88, de 22 de abril).

63. *Ley 2/1999, de 8 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de La Rioja* (B.O.R. núm. 30, de 11 de marzo, Ar. 67), en desarrollo de la *Ley estatal 10/1986, de 17 de mayo, de Odontólogos y otras profesiones relacionadas con la salud dental*.

64. *Ley 4/1997, de 27 de mayo, de Cámaras Agrarias* (B.O.R. núm. 66, de 3 de junio, Ar. 86). Cfr. Dictamen 10/96, del Consejo Consultivo.

65. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio: **i)** "Altos Organismos Consultivos y control preventivo de constitucionalidad", en VV.AA., *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía-Junta de Andalucía, Granada, 1998, págs. 73-111; **ii)** «La posición institucional de los Altos Organismos Consultivos y en especial del Consejo Consultivo de La Rioja», estudio asumido por el Consejo Consultivo de La Rioja como «Observaciones y Sugerencias para el mejor funcionamiento de la Administración» incluidas en la «Memoria del Consejo Consultivo de La Rioja de 1996» y publicado en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal*, 1996, Logroño, 1997, págs. 107-138; **iii)** «La función de los Consejos Consultivos (Una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 28, de 2000, págs. 41-64; y **iv)** «La función de los Consejos Consultivos ante la reforma de la justicia», en REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN. *Estudios acerca de la reforma de la Justicia en España*, vol 11, págs. 681-708, Madrid, RAJIL, 2004.

da-, incardinación en el Título III, Capítulo II del E.A.R.'99 relativo a la *Administración de Justicia*, ya que los dictámenes consultivos no son sino prefiguraciones o pronósticos de lo que sobre la consulta diría el órgano jurisdiccional competente si el asunto deviniera contencioso. Pues bien, tales caracteres no son sino el reflejo del derecho estatutario de los riojanos a disfrutar de una Administración consultiva que los asuma y ejercite real y efectivamente en la práctica, en los términos del art. 7.2 E.A.R.'99, en relación con el art. 9.2 CE.

La creación del Consejo Consultivo de La Rioja se plasmó en la antes citada **Ley 3/95, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la C.A.R.**, la cual dedicó todo su Título VII a la asistencia jurídica⁶⁶ y, dentro del mismo, destinó los arts. 97 a 102 a la creación y regulación de los aspectos fundamentales del Consejo Consultivo⁶⁷.

La Ley 3/95 fue modificada por **Ley 10/95, modificadora de la legislación de la C.A.R. en materia de tasas, régimen jurídico y local y función pública**⁶⁸ que confirió al Consejo Consultivo la competencia de dictaminar preceptivamente todos los Proyectos y Propositiones de Ley, convirtiéndolo así en el órgano consultivo de mayor ámbito competencial de España ya que aunaba las competencias administrativas clásicas del Consejo de Estado con las de enjuiciamiento consultivo preconstitucional del Consejo Consultivo de Cataluña⁶⁹.

La nueva y vigente regulación de este Alto Órgano Consultivo se realizó mediante la **Ley 3/01, del Consejo Consultivo de La Rioja**⁷⁰, que es la actualmente reguladora de este Órgano, pero que, como acabamos de señalar, no es la creadora del mismo y, por tanto, no debe citarse como tal.

La Ley 3/01: **i)** trae causa del art. 42 E.A.R.'99 que reconoció al Consejo Consultivo como órgano consultivo superior de la C.A.R. y encomendó a la ley la regulación de su composición y funciones y la garantía de su imparcialidad e independencia; **ii)** deroga la escueta regulación anterior (contenida en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, modificada al final de ese mismo año y cuyas limitaciones habían sido paliadas por el Reglamento orgánico de 1996); y **iii)** reafirma las funciones jurídico-administrativas de carácter preceptivo características de éstos órganos consultivos, pero reduce sustancialmente el ámbito de las funciones jurídico-estatutarias preceptivas que tenía con anterioridad (reforma del Estatuto de Autonomía, proyectos de ley, reglamentos no ejecutivos) convirtiéndolas en facultativas.

66. Tal es, precisamente, el título del libro donde se contiene mi visión general sobre esta materia, con amplias referencias a la C.A.R.: GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas*, Logroño, IER, 1996.

67. Esta regulación fue desarrollada mediante un importante Reglamento aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (B.O.R. núm. 76, del 20). Para un análisis de esta primera normativa, cfr. CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de normativa, memoria, dictámenes y doctrina legal*, 1996, Logroño, Ed. Consejo Consultivo de La Rioja, 1998, págs. 69-83.

68. *Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la C.A.R. en materia de tasas, régimen jurídico y local y función pública* (B.O.R. núm. 7, de 2 de enero de 1996).

69. Para un análisis de esta reforma, cfr. CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de normativa, memoria, dictámenes y doctrina legal*, 1996, Logroño, Ed. Consejo Consultivo de La Rioja, 1998, págs. 69-83. Sobre el alcance los Dictámenes del Consejo Consultivo en los distintos supuestos, cfr. el Dictamen 5/97 (una referencia al mismo en FANLO LORAS, A., *Informe.. 1997*, op.cit., págs. 350-351). Este Alto Cuerpo Consultivo comenzó su labor en septiembre de 1996, una vez aprobado su Reglamento por D.33/1996, de 7 de junio.

70. *Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo* (B.O.R. núm 66, de 2 de junio, Ar. 136). Sobre esta reforma, cfr. el Dictamen 51/00, del Consejo Consultivo. A. FANLO señala en su *Informe* sobre la C.A.R. de 2001, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2002, que el Consejo Consultivo, «con su labor callada pero cualificada, se ha ganado en estos años un espacio entre las instituciones de la C.A.R.».

F) Derecho a una Administración fiscalizadora externa independiente, objetiva, legal y eficaz.

Los órganos de fiscalización externa de los poderes públicos, tales como, en el ámbito del Estado central, el Tribunal de Cuentas (arts. 136 y 153 d) CE) o el Defensor del Pueblo (art. 54 C E), han sido reproducidos en el seno de diversas CC.AA. El E.A.R.'99 prevé en su art. 22 la creación de la institución de *Defensor del Pueblo riojano*, sin embargo, en el art. 32, remite al *Tribunal de Cuentas* el control económico y presupuestario de la C.A.R. En cualquier caso, el Parlamento riojano no ha dictado ninguna Ley relativa a dichas instituciones.

A este respecto creo que debe recordarse que el asunto no envuelve sólo una cuestión política, orgánica o institucional, sino también un derecho de la ciudadanía al control externo, independiente, objetivo, legal y eficaz que estas instituciones deben prestar, por más que en el Parlamento riojano la *Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano* examine diligentemente las quejas y peticiones de los ciudadanos mientras no se cree la figura del Defensor del Pueblo; y por más que la *Intervención General* realice un meritorio control interno al fiscalizar la actividad económica y presupuestaria de la C.A.R.

3. Derecho a la salud (derechos sanitarios)

Uno de los principales botones de muestra del Estado social es, sin duda, el grado de satisfacción de los derechos sanitarios de la ciudadanía. El derecho a la salud aparece consagrado en el art. 43 CE en relación con los arts. 7.1; 9. núms. 4 y 5; y 11.1, núms.12 y 14 E.A.R.'99, y el Parlamento de La Rioja ha dedicado al mismo las siguientes Leyes:

– La **Ley 4/91, del Servicio Riojano de Salud**⁷¹, se dictó en virtud de las competencias de la C.A.R. en materia de sanidad e higiene y para preparar la asunción de las de asistencia sanitaria de la Seguridad Social que se consideraba inminente; sin embargo, el retraso de esta transferencia determinó que esta Ley quedara inaplicada en todo lo organizativo (Título II, salvo su Capítulo III), es decir, en la creación, estructuración, régimen de personal, patrimonio y financiación del no nato Organismo autónomo denominado *Servicio Riojano de Salud*, que funcionaría mediante las *Áreas y Zonas Básicas de Salud*. No obstante, la Ley tuvo la virtualidad de establecer los derechos del ciudadano riojano ante los servicios sanitarios (Título D); determinar las funciones de la A.P.C.A.R. en materia sanitaria y dar cobertura legal a las correspondientes actuaciones (Título II, Capítulo III).

La expresada Ley 4/91 ha sido derogada por la **Ley 2/02, de Salud de La Rioja**⁷², que reconsidera toda la regulación anterior una vez asumidas las competencias de gestión del INSALUD.

La Ley 2/02: **i)** establece los derechos y deberes de los usuarios y crea el Defensor del Usuario; **ii)** integra en el Sistema Público de Salud de La Rioja a todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la CAR y de las Entidades Locales, cuya directrices fijará el *Plan de Salud* cuya formulación corresponde a la Consejería competente; **iii)** articula la ordenación

71. Ley 4/1991, de 25 de marzo, del Servicio Riojano de Salud (B.O.R. núm. 49, de 18 de abril, Ar. 88).

72. Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud (B.O.R. núm. 49, de 23 de abril, Ar. 118).

territorial del sistema en las tradicionales *Áreas de salud* que comprenden *Zonas básicas de salud*, como unidades territoriales elementales para la prestación de la atención primaria de salud; **iv**) determina la ordenación *funcional* del sistema para cubrir la prestación sanitaria en los ámbitos de la salud pública, la salud laboral y la asistencia sanitaria (atención primaria y atención especializada, incluidas las prestaciones relativas a las urgencias y emergencias sanitarias y la salud mental y drogodependencias que quedan integradas dentro del sistema como las demás prestaciones, así como la atención sociosanitaria); **v**) dispone que el Sistema Público de Salud regional se hará cargo, cuando no pueda ofertarlas por razones obvias de economías de escala, de aquellas prestaciones que deban solicitarse en centros de otras CC.AA.; **vi**) establece *instrumentos de participación de los ciudadanos* (*Consejo Riojano de Salud, Consejo de Salud de Área, Consejo de Salud de Zona* y los órganos de participación en los centros asistenciales), así como los de *financiación* del sistema, fundamentalmente públicos, dentro de las previsiones del nuevo sistema de financiación de las CC.AA.; **vii**) delimita las competencias del Gobierno, Consejería de Salud y Servicios Sociales, entidades locales y *Servicio Riojano de Salud*. Este último es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a aquella Consejería, que se convierte en la entidad proveedora, gestora y administradora de la asistencia sanitaria pública, heredero de los servicios territoriales del INSALUD en La Rioja, cuyo régimen jurídico y financiero, así como su estructura organizativa establece la ley; y **viii**) define el ámbito de colaboración de la *iniciativa privada* con el Sistema Público de Salud de La Rioja, instrumentada a través de *convenios* singulares y de *concertos* sanitarios, de que resulta un papel complementario, si bien necesitado de coordinación, así como se fijan las líneas generales sobre la docencia e investigación sanitarias; la intervención pública relacionada con la salud individual y colectiva y el régimen sancionador. Las DD. AA. y TT. garantizan el tránsito del sistema del INSALUD al nuevo modelo autonómico.

– **Ley 8/98, de Ordenación Farmacéutica de La Rioja**⁷³, se dicta al amparo de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia (art. 9.12 E.A.R.'99) y en el marco de la legislación estatal al respecto⁷⁴. Sin carácter retroactivo y sin introducir ninguna de las espectaculares medidas de libertad farmacéutica que han acometido otras CC.AA, esta Ley regula la asistencia farmacéutica como un derecho derivado del de protección a la salud y de carácter prestacional, supervisado administrativamente y reservado a los establecimientos autorizados para ello.

La Ley 8/98: **i**) regula, en primer lugar, las *Oficinas de Farmacia* y los *Botiquines Rurales*, determinando sus funciones y servicios, las obligaciones del Farmacéutico responsable, especialmente las de titularidad y presencia; así como el régimen y procedimiento para la planificación y autorización de apertura, traslados, reformas y transmisiones de Farmacias y Botiquines, adaptando a La Rioja, con muy pocas novedades, las tradicionales limitaciones del Derecho Administrativo Farmacéutico español en cuanto a contingentes poblacionales, distancias y sucesión, y permitiendo a la A.P.C.A.R. mantener –como así se ha hecho– la actual encomienda de gestión de estas cuestiones en el *Colegio Oficial de Farmacéuticos*; **ii**) regula, en segundo lugar, el resto de establecimientos, distinguiendo los *Servicios Farmacéuticos del Sector Sanitario* (*Farmacéuticos de Atención Primaria del Servicio Riojano de Salud y Servicios Farmacéuticos en Hospitales y Centros Socio-asistenciales*), los *Centros de Distribución Farmacéutica*; y los *Centros autorizados para la distribución y dispensación de medicamentos de uso veterinario*, determinando para todos ellos la sujeción al régimen de intervención administrativa mediante las tradicionales fórmulas de autorización, registro e inspección; y **iii**) establece, finalmente, el régimen sancionador en la materia.

– **Ley 2/87, de Salud Escolar**⁷⁵, es uno de los mejores textos legales dictados

73. Ley 8/1998, de 16 de junio, de Ordenación farmacéutica (B.O.R. núm. 74, de 20 de junio, Ar. 143).

74. Leyes estatales núms 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad*; 25/1990, de 20 de diciembre, *del Medicamento*; y 16/1997, de 25 de abril, *de Servicios de las Oficinas de Farmacia*.

75. Ley 2/1987, de 9 de febrero, de Salud escolar; (B.O.R. núm. 22, de 24 de febrero, Ar. 530)

durante unos años de notoria escasez legislativa en el Parlamento riojano⁷⁶. Esta Ley ha fundamentado toda una encomiable labor de vacunaciones y atención sanitaria escolar de diverso tipo que la Administración sanitaria de la C.A.R. heredó de la Administración periférica del Estado en La Rioja (antigua *Jefatura Provincial de Sanidad*) y que la A.P.C.A.R. ha continuado con gran eficacia.

– **Ley 7/02, de Sanidad Animal**⁷⁷, es la primera regulación veterinaria de la C.A.R. Tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la prevención y control de las enfermedades de los animales, que puedan afectar a la salud pública y prevenir los riesgos derivados del uso de productos zoonosarios, componentes de la alimentación del ganado y otras sustancias empleadas en la producción animal y proteger el medio ambiente mediante la adecuada gestión de los residuos procedentes de la actividad ganadera.

La Ley 7/02 regula: **i)** las explotaciones ganaderas y sus titulares; los sistemas de identificación y registro de movimientos de animales; el movimiento pecuario, transporte y concentraciones de animales; **ii)** las actuaciones de notificación; investigación, diagnóstico y declaración oficial de enfermedades; **iii)** las acciones sanitarias *generales* de prevención y lucha y tratamiento de cadáveres; **iv)** las acciones sanitarias complementarias y *especiales* (programas de control y erradicación de enfermedades; sacrificio obligatorio; Agrupaciones de defensa sanitaria ganadera; y acciones sanitarias entre CC.AA.); **v)** la red de vigilancia epidemiológica y apoyo técnico; **vi)** los medicamentos veterinarios y sustancias empleadas en la producción animal; **vii)** la inspección veterinaria; la formación e información sanitaria y **viii)** finalmente, el régimen sancionador.

4. Derechos a la educación y a la cultura (derechos educativos y culturales)

Junto a la sanidad, el servicio público de la educación y, en general, el grado de reconocimiento y desarrollo de los derechos educativos conforman el segundo gran pilar sobre el que se asientan los modernos Estados sociales. De ahí que el reconocimiento del derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el art. 27 CE haya sido seguido en el EAR'99 por un amplio art. 10, en el que se confieren a la C.A.R. las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza.

Por otro lado, el derecho a la cultura, reconocido en el art. 44 CE, se ha plasmado también en el art. 8.23 que confiere a la C.A.R. competencias exclusivas en materia cultural, si bien es sabido que las mismas han de entenderse concurrentes con las que al respecto ostentan los demás entes públicos (SS. TC 35 y 84/83 y 17/91, entre otras).

Sobre estas materias, especialmente sobre la educativa, podemos reseñar las siguientes Leyes del Parlamento riojano:

76. La escasa actividad parlamentaria durante este periodo resulta advertida por el propio Letrado Mayor de la Cámara en su reseña: NASARRE ALASTRUEY, Rafael, «Breve crónica del parlamento riojano», en *Revista de las Cortes Generales*, 1985, núm. 5, págs 255-266.

77. *Ley 7/2002, de 18 de octubre, de Sanidad animal* (B.O.R. núm. 132, de 31 de octubre, Ar. 220).

– La **Ley 2/96, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja**⁷⁸, presupone y complementa a la Ley (estatal) 17/1992, de creación de la Universidad de La Rioja, si bien refleja el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión universitaria.

La Ley 2/96 se dicta al amparo de las competencias de la C.A.R. en materia de educación y Universidades para el desarrollo de la legislación estatal general (en aquél momento contenida en la L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria) que remitía a leyes autonómicas la creación de los Consejos Sociales de las Universidades respectivas. Sin embargo, no debe enfocarse el análisis de esta Ley como una mera manifestación de legislación autonómica en materia organizativa inducida por la legislación básica estatal, sino más bien como una plasmación práctica del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión universitaria.

– Otro tanto cabe decir de la **Ley 3/97, de Consejos Escolares**⁷⁹, que, pese a las disfunciones técnicas de su texto que se han manifestado al poner en funcionamiento el *Consejo Escolar de La Rioja* creado por esta Ley, lo cierto es que institucionaliza el derecho a la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa en las tareas de programación de la enseñanza (art. 27.5 CE). Recientemente, ha sido derogada por la **Ley 3/2004, de 25 de junio**, sobre la misma materia, que introduce algunas modificaciones orgánicas y funcionales⁸¹.

– **Ley 3/98, de Fomento y coordinación de la investigación y desarrollo tecnológico**⁸⁰, más conocida como de *I+D*, implementa en la C.A.R. las medidas precisas para desarrollar el derecho de los riojanos que, a través del art. 7.1 EAR'99, se deriva del mandato dirigido por el art. 44-2 CE a todos los poderes públicos para promover la ciencia y la investigación en beneficio del interés general

La Ley 3/98: **i)** se dicta al amparo de las competencias de desarrollo y ejecución en la materia y en el marco de la normativa estatal contenida en la *Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*; **ii)** instrumenta los fines de fomento, coordinación y difusión de l binomio *I+D* mediante, por un lado, la incardinación de la C.A.R. en los *Programas-Marco europeos* y en el *Plan Nacional* al respecto, y, por otro, la aprobación por reglamento autonómico de los *Planes y Programas Riojanos de I+D*; **iii)** establece como órganos competentes al respecto la *Comisión Interdepartamental de I+D* (encargada de la elaboración y seguimiento de los Planes), el *Consejo Riojano de I+D* (órgano de participación social, asesoramiento y propuesta en la materia), la *Comisión Técnica de I+D* (encargada del asesoramiento técnico y la evaluación mediante *Subcomisiones*), la *Unidad Técnica* (encargada de la gestión administrativa de los Planes) y los *Centros de I+D*, que son las instituciones públicas y privadas, incluyendo las de carácter universitario y empresarial, declaradas como tales por el Gobierno y encargadas propiamente de llevar a cabo los Planes y Programas previstos; y **iv)** instaura un *Registro administrativo* para la inscripción obligatoria de cuantos Centros, equipos o investigadores individuales quieran beneficiarse de las ayudas que se establezcan en esta materia.

– A la espera de la maduración de la *non natae* Leyes de *Patrimonio Histórico Artístico de La Rioja* (que se referiría al derecho constitucional que se deriva del art.

78. *Ley 2/1996, de 17 de octubre, del Consejo Social de la U.R.* (B.O.R. núm. 130, de 24 de octubre, Ar. 238).

79. *Ley 3/1997, de 6 de mayo, de Consejos Escolares* (B.O.R. núm. 56, de 10 de mayo, Ar. 78). Cfr. Dictámenes 7/96 y 2/98, del Consejo Consultivo.

80. *Ley 3/1998, de 16 de marzo, de Fomento y coordinación de la investigación y desarrollo tecnológico* (B.O.R. núm. 34, de 19 de mayo, Ar. 67).

81. *Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja* (B.O.R. núm. 83, de 1 de julio).

46 CE, en relación con el art. 8.1.26 E.A.R.'99) y *del Instituto de Estudios Riojanos* (que se referiría al derecho derivado del art. 8.1.23 EAR'99)⁸², el Parlamento ha incidido también en los derechos culturales de los riojanos mediante las **Leyes 4/90, de Bibliotecas**⁸³ y **4/94, de Archivos y patrimonio documental**⁸⁴.

La Ley 4/90: **i)** clasifica las Bibliotecas en públicas, de interés público y privadas; **ii)** establece el sistema bibliotecario riojano tomando a la *Biblioteca Central* como eje; **iii)** promueve la creación de bibliotecas municipales; y **iv)** crea como órgano consultivo en la materia el *Consejo Asesor de Bibliotecas*.

La Ley 4/94: **i)** regula el sistema de Archivos de La Rioja para custodiar el patrimonio documental integrado por los documentos de todas las Administraciones Públicas ubicadas en La Rioja y los de instituciones privadas (confesiones religiosas, organizaciones políticas, empresariales, sindicales etc.) con más de 50 años de antigüedad; **ii)** integra en dicho sistema a los Archivos de La Rioja, de la Diputación General, el General de La Rioja, el *Histórico Provincial*, los Municipales y otros que se adhieran al sistema; y **iii)** regula la organización de los fondos documentales, la protección del patrimonio documental, el acceso a los documentos y archivos, las infracciones y el régimen sancionador.

5. Derecho a la asistencia, seguridad y servicios sociales

La Constitución consagra los derechos de asistencia, seguridad y servicios sociales en sus arts. 41 (derecho a la seguridad social); 42 (derechos sociales y económicos de los emigrantes) y 50 (derecho a las pensiones y los servicios sociales), que los riojanos disfrutaron a través del art. 7.1 y 3 EAR'99 que, por otra parte, en sus arts. 8.1. 30 y 11.1.15, confiere competencias a la C.A.R., exclusivas en materia de asistencia y servicios sociales, y ejecutivas en materia de gestión de prestaciones y servicios sociales.

Este derecho fundamental a los servicios sociales ha sido objeto de atención por el Parlamento riojano mediante las siguientes Leyes:

A) Respecto a los *servicios sociales en general*, la **Ley 2/90, de Servicios Sociales**⁸⁵, técnicamente bien concebida, disciplinó una materia hasta entonces de normación dispersa a la que se dotó de una unidad sistémica encomiable⁸⁶, si bien ha sido derogada por la actualmente vigente **Ley 1/02, de Servicios Sociales**⁸⁷ que, sin embargo, deja expresamente en vigor a la **Ley 5/98, de Derechos y deberes de los usuarios**⁸⁸.

82. Si bien hay que reseñar que la D.A. 5ª de la Ley 1/1989, de 29 de abril, de P.G. de la C.A.R. para 1989 (B.O.R. núm. 48, de 22 de abril, Ar. 22) convirtió al I.E.R. en Organismo Autónomo dotado de personalidad jurídica propia y dependiente de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, facultando al Gobierno para establecer su organización, competencias y funciones.

83. *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Bibliotecas* (B.O.R. núm. 98, de 11 de agosto, Ar. 123)

84. *Ley 4/1994, de 24 de mayo, de Archivos y patrimonio documental* (B.O.R. núm. 67, de 28 de mayo, Ar. 121).

85. *Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales* (B.O.R. núm. 65, de 26 de mayo, Ar. 61)

86. La he estudiado con detalle en *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs 1098-1112.

87. *Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales* (B.O.R. núm. 29, de 7 de marzo, Ar. 63).

88. *Ley 5/1998, de 16 de abril, de Derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones adminis-*

La Ley 1/02: **i)** tiene por objeto garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder al sistema público de servicios sociales, partiendo de la experiencia de la anterior Ley 2/90 que se deroga; **ii)** articula dicho sistema en dos niveles: los *Servicios Sociales Generales* o comunitarios (que prestan atención social a toda la población) y los *Servicios Sociales Especializados* (dirigidos a personas que requieren atenciones específicas); **iii)** habilita al Gobierno de La Rioja para establecer la estructura territorial correspondiente e impulsar la creación de *Mancomunidades de servicios sociales* para Municipios de menos de 20 mil habitantes; **iv)** estructura los *Servicios Sociales Generales en Zonas básicas* (constituidas por uno o más barrios o municipios) y en *Demarcaciones* (constituidas por la agrupación de dos o más Zonas básicas colindantes), pero agrupa los *Servicios de segundo nivel* en *Zona única* para toda La Rioja; **v)** establece el equipamiento mínimo, los criterios de actuación y las prestaciones del sistema; **vi)** delimita las competencias del *Gobierno de La Rioja* (a quien corresponden, entre otras, las funciones de planificación y coordinación con las Entidades locales; prestación de los servicios sociales de segundo nivel; registro, autorización y control de las entidades, centros y servicios sociales existentes); y las *Entidades locales* (a quienes corresponde la planificación y prestación de servicios de primer nivel –o de segundo nivel, de conformidad con la planificación general– y la dotación de personal y locales adecuados; **vii)** crea *distintos órganos de participación ciudadana* en la planificación y evaluación de los servicios sociales; y **viii)** regula el ejercicio de la iniciativa privada; el voluntariado y la financiación de los servicios sociales.

En cuanto a la Ley 5/98: **i)** reconoce los derechos y deberes de los usuarios de estos servicios; **ii)** determina el régimen de autorizaciones administrativas para la construcción, modificación y funcionamiento de centros prestadores de servicios sociales; y **iii)** establece el régimen sancionador y de inspección en la materia.

B) Respecto a las *minusvalías*, que configuran el supuesto de hecho que hace nacer el derecho social a que se refiere el art. 49 CE, el Parlamento riojano ha aprobado la **Ley 5/94, de supresión de barreras arquitectónicas**⁸⁹ y la **Ley 1/00, de Perros guías acompañantes de personas con deficiencia visual**⁹⁰.

La Ley 5/94: **i)** se dicta en desarrollo de la *Ley estatal 13/1982, de 23 de marzo, de Integración social de los minusválidos (L.I.S.M.I.)*, al objeto de suprimir las barreras u obstáculos físicos o sensoriales en el ámbito urbanístico, edificatorio y de transportes; **ii)** obliga a adoptar las correcciones precisas en los instrumentos de planeamiento y de urbanización municipales, en Planes Especiales de actuación municipal, estableciendo la obligación de destinar partidas presupuestarias municipales a tan fin; **iii)** fija obligaciones legales de accesibilidad a edificios y transportes públicos, **iv)** reserva de un porcentaje de V.P.O. para minusválidos; **v)** crea un Fondo al objeto de subvencionar la supresión de barreras; y **vi)** establece el régimen de infracciones sanciones.

La Ley 1/00: **i)** responde a la política de integración de personas con deficiencias visuales mediante la supresión de barreras arquitectónicas, sensoriales y sociales; **ii)** reconoce y regula el derecho de estas personas a acceder con perros guías a cualquier lugar, establecimiento o transporte de uso público, de titularidad pública o privada; y **iii)** regula el sistema de reconocimiento, habilitación e identificación de estos animales; los límites del referido derecho y las obligaciones de los usuarios, así como el régimen sancionador aplicable.

trativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los servicios sociales (B.O.R. núm. 49, de 23 de abril, Ar. 90).

89. *Ley 5/1994, de 19 de julio, de Supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad* (B.O.R. núm. 91, de 23 de julio, Ar. 146).

90. *Ley 1/2000, de 31 de mayo, de Perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual* (B.O.R. núm. 70, de 3 de junio, Ar. 161). Cfr. Consejo Consultivo de La Rioja, Dictamen 10/99.

C) Por lo que hace al colectivo de los *drogadictos*, el Parlamento riojano les ha atendido en sus derechos sociales mediante la aprobación de la **Ley 5/01, de Drogodependencias y otras adicciones**⁹¹.

La Ley 5/01: **i)** trata de hacer frente al grave problema de las drogas, entendidas en sentido amplio al incluir junto a las clásicas sustancias estupefacientes y psicotrópicas, las bebidas alcohólicas, el tabaco y los juegos de azar; **ii)** regula los derechos de los drogodependientes, sus garantías y los principios rectores de la actuación administrativa en la materia; **iii)** establece las pertinentes medidas preventivas, asistenciales y de inserción social, a través de los sistemas sanitario público y de servicios sociales; **iv)** incentiva la reducción de la oferta mediante el control de la publicidad, venta y consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y medicamentos estupefacientes y psicótopos; **v)** establece un complejo entramado de planificación (mediante *Planes: regional y municipales*, para Ayuntamientos con más de 5.000 habitantes) e institucional (mediante varias Comisiones de coordinación, asesoramiento y técnicas); **vi)** determina las competencias que corresponden a las distintas Consejerías y a los Municipios; **vii)** dedica sendos Títulos al régimen sancionador y la financiación de estas políticas públicas.

D) Los *parados* y su derecho social a las prestaciones por desempleo, especialmente contempladas en los arts. 40.1 y 41 CE, han sido atendidos mediante la **Ley 2/03, del Servicio Riojano Empleo**⁹², a que luego nos referiremos al tratar del derecho al trabajo.

E) Los derechos de inserción socio-laboral de los socialmente *marginados* se concretan en las prestaciones económicas que sean menester en caso de necesidad a que alude el art. 41 CE, las cuales son objeto en La Rioja de la **Ley 7/03, de Inserción socio-laboral**⁹³.

La Ley 7/03: **i)** se ampara, según su E.M., en los arts. 7.3 EAR'99 (mejora de las condiciones de vida) y 11.3 (ejecución de la legislación laboral), pero, habida cuenta de que el primero expresa una directriz social más que una competencia y el segundo recoge una competencia no legislativa sino de mera ejecución, hay que entender que el título competencial que, en rigor, ampara esta Ley es el art. 8.1.30 EAR'99 (competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales); **ii)** regula la intervención socio-laboral de la C.A.R. estableciendo las medidas e instrumentos que propicien la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social; **iii)** establece Equipos interdisciplinarios para instrumentar la inserción en los niveles primero (información, prevención, detección y diseño de *planes de acompañamiento e itinerarios personales de inserción*) y segundo (formación, prospección y fomento de empleo); **iv)** regula la financiación, las *prestaciones* (económicas) de *inserción*, deslinda las competencias autonómicas y locales al respecto y reconoce la iniciativa privada en la materia, especialmente las *Empresas de inserción*; **v)** crea la *Comisión Interdepartamental* y el *Foro de Inserción sociolaboral* como órganos colegiados de coordinación y participación social, respectivamente, en la materia

91. *Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre Drogodependencias y otras adicciones* (B.O.R. núm. 127, de 23 de octubre, Ar. 200). Esta Ley ha sido modificada por la llamada "Ley de Acompañamiento" a la de Presupuestos para 2002 (**Ley 7/2001, de 14 de diciembre**) que, por imperativos de la industria vinícola y de la denominada "cultura del vino", esencial en La Rioja, excluye de la prohibición de publicidad y, por consiguiente, de las correspondientes infracciones y sanciones, a las bebidas alcohólicas que no superen el 18% vol. de graduación alcohólica.

92. *Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo* (B.O.R. núm. 32, de 15 de marzo, Ar. 51).

93. *Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción socio-laboral* (B.O.R. núm. 40, de 3 de abril/Ar. 84).

F) Los *menores*, a cuyos derechos alude especialmente el art. 39 CE, constituyen objeto de la competencia exclusiva de la C.A.R. para su protección y tutela (art. 8.1.32 E.A.R.'99) y a ellos ha dedicado el Parlamento riojano la **Ley 4/98, del Menor**⁹⁴.

La Ley 4/98 : **i)** se dicta al amparo de la citada competencia exclusiva y para adaptar a la C.A.R. la L.O. 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del Menor, y la reforma del Código Civil en materia de adopciones llevada a cabo por la Ley estatal 21/1987, de 11 de noviembre; **ii)** se limita –sin incidir en la legislación civil de competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8 CE– a regular los procedimientos y medidas administrativas de protección de menores requeridas para el ejercicio por la A.P.C.A.R. de las facultades reconocidas a las autoridades públicas competentes por el Código Civil (arts. 172.2, 173 y 176) y la legislación estatal en la materia; **iii)** reconoce y declara los *derechos sociales del menor* en la C.A.R.; **iv)** establece el procedimiento administrativo para las declaraciones de *riesgo, desamparo e inadaptación*, así como las *medidas protectoras* correspondientes, tales como la *tutela* administrativa *ex lege*, la *guarda*, el *acogimiento familiar* o la *dación en adopción*; y **v)** regula, finalmente, el régimen sancionador en la materia.

G) Los *jóvenes* son objeto de los derechos sociales y culturales reconocidos en el art. 48 CE y, sin duda, constituyen uno de esos «*grupos sociales necesitados de especial protección*» a que alude la competencia exclusiva en materia de desarrollo comunitario del art. 8.1.31 E.A.R.'99. El Parlamento riojano les ha dedicado la **Ley 2/86, del Consejo de la Juventud**⁹⁵, que convirtió a la C.A.R. en pionera en la creación de este tipo de organismo de Derecho público. Esta Ley ha sido modificada por la **Ley 2/92**⁹⁶, que instauró los *Consejos comarcales y locales*, todos ellos con personalidad jurídica propia.

6. Derechos sociales a la cooperación, el voluntariado, la solidaridad y la participación

A) El modelo de Estado social preconizado por la Constitución comprende otros derechos sociales que, como el de cooperación (art. 129.2 CE), se recogen en el Título VII, sobre *Economía y Hacienda*. La competencia de la C.A.R. en materia de *sociedades cooperativas* es exclusiva (art. 8.1.12 E.A.R.'99) y también le corresponde su fomento (art. 54.3 E.A.R.'99). A este propósito responde en La Rioja la **Ley 4/01, de Cooperativas**⁹⁷.

La Ley 4/01 es muy completa y ambiciosa: **i)** actualiza el régimen jurídico de la sociedad cooperativa como cauce adecuado a las necesidades de la estructura económica regional, en la que el modelo cooperativo tiene gran tradición, en especial, en el ámbito agrario, y está en expansión en otros sectores económicos; **ii)** potencia el *principio de autorregulación* de la sociedad cooperativa y la autonomía de la voluntad de los socios plasmada en los Estatutos

94. *Ley 4/1998, de 18 de marzo, del Menor* (B.O.R. núm. 36, de 24 de marzo, Ar. 71).

95. *Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud* (B.O.R. núm. 31, de 15 de marzo, Ar. 752). Cfr. mis reflexiones al respecto en *La Rioja como sistema*, op. cit. vol.2, págs. 664-673.

96. *Ley 2/1992, de 4 de mayo* (B.O.R. núm. 55, de 7 de mayo, Ar. 55). Cfr. al respecto, mi obra *La Rioja como sistema*, cit., vol. 2, pág. 672.

97. *Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas* (B.O.R. núm. 82, de 10 de julio, Ar. 147).

sociales; **iii**) regula en su Título I las *normas comunes* a toda clase de cooperativas (concepto de cooperativa; régimen de constitución; los socios y sus clases; la organización; el régimen económico, incluido el capital social mínimo de constitución; los Fondos sociales; y la fusión, escisión y transformación de sociedades cooperativas, así como la disolución y liquidación); **iv**) recoge en su Título II el régimen de las distintas *clases* de sociedades cooperativas *de primer grado* (de trabajo asociado; agrarias; de explotación comunitaria de la tierra; de consumo; de viviendas; de servicios; de transporte; de seguros; sanitarias; de enseñanza; de crédito y las de integración social), las *de segundo grado*, así como *otras formas de colaboración económica* y el *asociacionismo cooperativo*; finalmente, **v**) establece en su Título III medidas de *fomento* y control de las Cooperativas, así como el régimen sancionador.

B) Otro de los derechos sociales de última generación y que, además, se esta demostrando especialmente activo en España, es el del *voluntariado*, al que nuestro Parlamento ha dedicado la **Ley 7/98, del Voluntariado social**⁹⁸.

La Ley 7/98 **i**) se dicta el virtud de los diversos títulos competenciales que, como el de asistencia social, permiten una participación social voluntaria; **ii**) da cobertura legal a esta materia derogando los reglamentos anteriores al respecto (DD. 12/93, 28 y 67/94 y O. de 30-3-95, sobre registro y regulación de los voluntariados social y verde); **iii**) regula el voluntariado estableciendo cauces de participación a los ciudadanos que de forma solidaria y altruista quieran colaborar a través de organizaciones o programas concretos en la prestación de alguna de las actividades de interés social determinadas por la Ley; **iv**) define los derechos, deberes y principios básicos del voluntariado; **v**) crea un Registro administrativo de entidades de voluntariado condicionando la percepción de subvenciones a la inscripción en el mismo que también sirve para facilitar el seguimiento y evaluación de sus actividades; y **vi**) regula las relaciones del voluntario con las entidades correspondientes, así como su régimen de participación, reclamaciones y responsabilidad.

C) Uno de los últimos derechos-deber incorporados al catálogo de los sociales es el de *ejercitar la solidaridad con los países en vías de desarrollo*. Aquí la principal dificultad estribaba en si la C.A.R. podía tener competencias en acciones extra-territoriales, pero esta objeción fue resuelta por el Dictamen 1/1996, del Consejo Consultivo de La Rioja, al limitar dicha competencia al fomento de las actuaciones de cooperación internacional realizadas por entidades u organizaciones vinculadas a La Rioja. Entonces el Parlamento riojano pudo dictar la primera **Ley 1/96, de Cooperación al desarrollo**⁹⁹, recientemente sustituida por la vigente **Ley 4/02**¹⁰⁰, sobre la misma materia.

La Ley 1/96: **i**) reguló los requisitos subjetivos, objetivos y funcionales de las entidades peticionarias de ayudas así como de los proyectos solidarios a subvencionar; y **ii**) habilitó al Gobierno para la creación de un *Consejo Regional de Cooperación* (órgano de participación con funciones de informe y propuesta de proyectos) y de un *Fondo Regional* para la financiación de esta materia.

La Ley 4/02: **i**) establece el régimen jurídico de las actuaciones de la C.A.R. en materia de cooperación con otros países, fijando los principios rectores, objetivos, criterios, prioridades generales, geográficas y sectoriales, de la cooperación y su coordinación con las políticas semejantes de ámbito nacional o de la U.E.; **ii**) instaura. un *Plan Director de Cooperación*

98. *Ley 7/1998, de 6 de mayo, del Voluntariado social* (B.O.R. núm. 57, de 12 de mayo, Ar. 120).

99. *Ley 1/1996, de 6 de junio, de Cooperación al desarrollo* (B.O.R. núm 77, de 22 de junio de 1996, Ar. 147)

100. *Ley 4/2002, de 1 de julio de Cooperación para el desarrollo* (B.O.R. núm. 81, de 4 de julio, Ar. 161).

de *La Rioja*, de carácter cuatrienal, que contendrá las líneas generales y directrices básicas, será aprobado por el Parlamento y se desarrollará a través de un *Plan Anual*, aprobado por el Gobierno; **iii**) regula las *áreas de acción preferente* y las *modalidades de cooperación* (técnica; económica y financiera; ayuda humanitaria y de emergencia y educación para el desarrollo y sensibilización social, entre otras); **iv**) establece los órganos competentes (Parlamento, Gobierno y Consejería) y consultivos (*Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo*); **v**) prevé los *recursos económicos* destinados a cooperación en los presupuestos de cada año a los que podrán sumarse los de las demás entidades públicas y privadas; y **vi**) establece la participación social en la colaboración para el desarrollo a través del fomento de las iniciativas de las OO.NN.GG., debidamente registradas en La Rioja, la actuación del voluntariado y de los cooperantes.

D) El derecho de los ciudadanos a la participación no sólo tiene una vertiente *política*, a la que se refiere el art. 23 CE, sino también *orgánica* y *funcional* que les habilita para intervenir en diversos órganos y actividades de los poderes públicos, especialmente en materias económico-sociales. En este sentido resulta paradigmático el *Consejo de participación en las actuaciones de planificación* a que se refiere el art. 131.2 CE aunque, en rigor, no es exactamente lo mismo que los *Consejos Económicos y Sociales* que se han constituido en el ámbito del Estado central y de las distintas CC.AA.

En este punto, la C.A.R. fue verdaderamente pionera ya que, cuando el Parlamento riojano aprobó la **Ley 3/89, del Consejo Económico y Social de La Rioja (C.E.S.)**¹⁰¹, no se habían constituido este tipo de Consejos ni en el Estado central ni en otras CC.AA. Sin embargo, la falta de apoyo sindical determinó la imposibilidad de constituirlo en La Rioja¹⁰². Hubo así que esperar a la modificación operada mediante la **Ley 3/1994**¹⁰³, que desbloqueó su puesta en funcionamiento con una nueva composición y estructura del mismo pactada con las fuerzas sociales y empresariales. El régimen vigente se contienen en la **Ley 6/97**¹⁰⁴ que deroga las dos anteriores.

7. Derecho al trabajo

Reconocido el trabajo como derecho-deber en el art. 35 CE y su resultado, el *empleo*, como objetivo de la política económica y social en el art. 40.2 CE, la C.A.R., al amparo de sus competencias de organización y de gestión en materia laboral (arts. 7.3 y 11.1.3 E.A.R.'99), ha dictado la antes aludida **Ley 2/03, del Servicio Riojano de Empleo**¹⁰⁵.

101. *Ley 3/1989, de 23 de junio, del Consejo Económico y Social de La Rioja* (B.O.R. núm. 83, de 13 de julio, Ar. 55).

102. A pesar de haberse aprobado la reglamentación precisa para ello mediante el Dcto. 44/89. He estudiado la naturaleza jurídica, organización y funcionamiento del C.E.S. previsto en la citada Ley en *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs 1072-1077. Cfr. también, GUTIÉRREZ NOGUEROLES, Aurora, *La representación institucionalizada de intereses en la C.A.R: El Consejo Económico y Social de La Rioja*, Logroño, IER, 2002.

103. *Ley 3/1994, de 24 de mayo, modifica la Ley 3/1989, de 23 de junio, del Consejo Económico y Social de La Rioja* (B.O.R. núm.67, de 28 de mayo, Ar. 120).

104. *Ley 6/1997, de 18 de julio, del C.E.S.* (B.O.R. núm. 107, de 18 de julio, Ar. 137). Cfr. Dictamen 2/97, del Consejo Consultivo.

105. *Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo* (B.O.R. núm. 32, de 15 de marzo, Ar. 51).

La Ley 2/03: **i)** aplica la normativa internacional (Convenio O.I.T. núm 88), las competencias estatutarias y el Acuerdo Socio-económico con las entidades empresariales y sindicales de La Rioja de 14 de septiembre de 2001, para instrumentar legalmente el ejercicio por la C.A.R. de las funciones y servicios que antes prestaba el Estado a través del I.N.E.M. en materia de intermediación en el mercado de trabajo, gestión y control de las políticas activas de empleo, formación profesional ocupacional y orientación laboral; y **ii)** crea a tal efecto el *Servicio Riojano de Empleo* como Organismo Autónomo de carácter administrativo con participación de los agentes sociales..

Por su conexión con el empleo, aunque también la tiene con los derechos económicos, turísticos y culturales, podemos traer también aquí a colación la *artesanía*, materia ésta contemplada en los art. 130.1 CE y a la que, al amparo de la competencia exclusiva conferida por el art. 8.1.8 E.A.R.'99, el Parlamento riojano ha dedicado la **Ley 2/94, de Artesanía**¹⁰⁶.

La Ley 2/94: **i)** define y se propone fomentar la *artesanía artística, de consumo, de servicios y popular riojana*; y **ii)** crea para su control un *Registro* administrativo de artesanos y empresas de artesanía, así como un *Consejo riojano de Artesanía* para el asesoramiento en la materia.

Finalmente, el reconocimiento del *derecho a la negociación colectiva* en el art. 37 CE, del que, por aplicación del art. 7.1 E.A.R.'99 también gozan los trabajadores riojanos, daría pie para citar aquí los diversos **Convenios Colectivos de ámbito coincidente con el de la C.A.R.**, si no fuera por que su carácter convencional y la ausencia de competencias legislativas del Parlamento riojano al respecto (cfr. art. 11.3 E.A.R.'99) los alejan de los límites que nos hemos trazado.

8. Derecho al desarrollo económico (derechos económicos)

Muchos de los derechos que hemos expuesto bajo el calificativo de sociales presentan también una vertiente económica y viceversa, pero en este epígrafe nos limitaremos a exponer los que tienen ésta última más acusada.

A) La *promoción económica* es una competencia esencial de los modernos Estados sociales de Derecho basados en la economía de mercado, por lo que los derechos derivados de los preceptos constitucionales que consagran este modelo (arts. 33, 38, 40 y 130 CE, principalmente) corresponden también a los riojanos no sólo por la cláusula general de recepción del art. 7.1 E.A.R.'99, sino también por las competencias conferidas a la C.A.R. por el E.A.R.'99 en sus arts. 7.3 (para impulsar acciones tendentes a mejorar las condiciones de vida y trabajo, la ocupación y el crecimiento económico); 8.1.4 (para la ordenación y planificación de la actividad económica, así como el fomento del desarrollo económico) y 54 (para la participación e iniciativa económicas).

106. Ley 2/1994, de 24 de mayo, de Artesanía (B.O.R. núm. 67, de 28 de mayo, Ar. 119).

En este orden de ideas y, como iniciativa más genérica, podemos citar la aprobación de la **Ley 7/97, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Rioja (A.D.E.R.)**, modificada por **Leyes núms. 12/98 y 10/03**¹⁰⁷.

La Ley 7/97: **i)** constituye a la *Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (A.D.E.R.)* como entidad con personalidad jurídica propia y conforma su organización interna; **ii)** confiesa en su E. M. que la Agencia surge para asumir el liderazgo en el ejercicio de las competencias estatutarias en materia económica a que se refieren los arts 7, 8, 9 y 41 E.A.R.'82 y convertirse en motor del desarrollo económico regional, posibilitando actuaciones conjuntas con otras entidades similares y con capacidad para gestionar fondos europeos; **iii)** fija a la Agencia importantes objetivos macroeconómicos y se la habilitó para realizar las actuaciones necesarias para conseguirlos; y **iv)** confiere a la Agencia la crucial potestad de conceder subvenciones en materia de promoción económica.

Nunca la C.A.R. había creado un ente institucional con tantas y tan importantes potestades, hasta el extremo de asignarle prácticamente toda la gestión de la política de promoción económica regional, incluida la *potestas subveniendi*, es decir, el ejercicio de la parte más sustancial del poder regional de gasto público (*spending power*), si bien las reformas posteriores han limitado un tanto estos aspectos.

B) La agricultura da pie a un derecho predominantemente económico, aunque también social y cultural, al que podemos denominar *derecho al desarrollo rural*. A este derecho se refiere el art. 130.1 CE y la competencia exclusiva conferida en el art. 8.1.19 E.A.R.'99. El Parlamento riojano le ha dedicado la **Ley 3/00, de Desarrollo Rural**¹⁰⁸.

Esta Ley es programática, se inspira en la homóloga vasca de 1998 y trata de: **i)** superar el concepto de desarrollo rural propio de la P.A.C. europea (condicionado por el enfoque agrarista o productivista-, en aplicación del cual se ha aprobado por la U.E., en octubre, el *Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2000-2006*); **ii)** promover el desarrollo rural (entendido como *el proceso de mejora permanente de la calidad de vida de la población y del medio natural de La Rioja, con el fin de garantizar el respeto del patrimonio cultural de las zonas rurales, el mantenimiento de la población y del medio natural como elementos para el desarrollo y el progreso conjunto y equilibrado de la CAR*); **iii)** configurar el desarrollo rural como el resultado de la integración de distintas políticas sectoriales (agroalimentaria; industrial y del trabajo; turismo; vivienda; transportes y comunicaciones; ordenación del territorio y medio ambiente; hidráulica; sanitaria; educativa y cultural); **iv)** plasmar esa concepción integradora en el *Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja* que, conteniendo las determinaciones típicas de los instrumentos de planeamiento, entre otras, las zonas rurales de actuación, será aprobado por el Parlamento, a propuesta del Gobierno, mientras que su ejecución, por programas, corresponde a las Consejerías, si bien, el Gobierno podrá negociar con las Entidades Locales, la ejecución conjunta de los mismos; y **v)** crear una organización específica para el cumplimiento de estos fines integrada, además del Gobierno y de la Consejería competente (que desde 1995, se denomina *de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*), por la *Comisión Interdepartamental de Desarrollo Rural (órgano de colaboración y coordinación)* y el *Consejo de Riojano de Desarrollo Rural* (órgano superior de consulta y asesoramiento, en el que hay una representación de la Administración local).

107. *Ley 7/1997, de 3 de octubre, de la A.D.E.R.* (B.O.R. núm. 121, de 9 de octubre, Ar. 152)., modificada parcialmente por *Ley 12/1998, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas* (B.O.R. 156, de 29 de diciembre, Ar. 256), y por la *Ley 10/2003, de medidas fiscales para 2004*, arts 25 y ss (B.O.R. núm. 160, de 30 de diciembre y c.e. en B.O.R. núm. 14, de 29 de enero de 2004, Ar. 262 y 20004, 16).

108. *Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo rural* (B.O.R. núm. 78, de 22 de junio, Ar. 171). Cfr. Dictamen 35/99 del Consejo Consultivo.

C) Muy relacionado con el anterior y de gran importancia en La Rioja, es el derecho al desarrollo económico en materia de *vitivinicultura*, derecho éste que ha sido desarrollado detalladamente por el Parlamento riojano mediante la **Ley 8/02, de Vitivinicultura**¹⁰⁹

La Ley 8/02 es la primera de las aprobadas en esta materia por una Comunidad Autónoma. Tiene por objeto la ordenación del viñedo y su producción y la de los productos derivados de la uva, a excepción de los alcoholes de origen vínico, de conformidad con la legislación europea y complementaria estatal de desarrollo. Ahora bien, dicha legislación europea y estatal es muy detallada, por lo que el ámbito de intervención de las CC.AA. queda reducido prácticamente a los aspectos procedimentales y organizativos, con escaso margen de maniobra en el resto cuya aplicación queda siempre expuesta a ser desplazada por la legislación comunitaria o estatal.

En materia de *viticultura*, la Ley 8/02 regula el régimen de plantaciones (nuevas plantaciones, replantaciones, transferencias de derechos de replantación, requisitos para la solicitud de transferencias de derechos y la autorización de plantaciones), que resulta clarificador y subsana algunas lagunas fuente de abundantes conflictos de intereses en el pasado. Otros aspectos se refieren a la regularización de las superficies de viñedo; la reestructuración y reconversión de viñedo; las variedades y el cultivo de vid; el registro vitícola y las declaraciones de cosecha y documentación para el transporte de la uva, que deberán ser complementadas reglamentariamente.

En materia de *vinicultura* regula la elaboración y almacenamiento; declaraciones, documentos y registros; la designación, denominación y presentación de productos vitivinícolas, con la preocupación por garantizar la calidad de este producto y la seguridad alimentaria del consumidor, en el que tiene un importante papel el *Consejo de la Denominación de Origen Calificada «Rioja»*. La fama y prestigio que rodea al vino «Rioja» explica el amplio y detallado régimen sancionador en relación con los diferentes ámbitos regulados por la Ley.

D) Reconocida la *libertad de empresa en el marco de la economía de mercado* (art. 38 CE), el comercio interior es competencia exclusiva de la C.A.R. (art. 8.1.6 E.A.R.'99), si bien el Parlamento riojano, a la espera de la anunciada Ley autonómica sobre comercio minorista, se ha limitado a absolver la carga que supone el principio de reserva de ley en materia sancionadora consagrado en el art. 25 CE, aprobando la **Ley 1/95, de Infracciones y Sanciones en materia de horarios de cierre de establecimientos comerciales**¹¹⁰.

109. *Ley 8/2002, de 18 de octubre, de Vitivinicultura* (B.O.R. núm. 132, de 31 de octubre, Ar. 221). Cfr. Dictamen 42/02, del Consejo Consultivo de La Rioja. Sobre las regularizaciones de viñedo, cfr. Las referencias FANLO LORAS, A., en los informes sobre La Rioja obrantes en VVAA, *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, de los años 1993 (Barcelona, 1994, pág. 313), 1994 (íbid., 1995, 357-358), 1995 (íbid., 1996, págs., 351), 1996 (íbid., 1997, págs. 335-336) y 1997 (íbid., 1998, págs.). *El régimen de plantaciones de viñedo* es uno de los capítulos más interesantes del Derecho Autonómico de La Rioja y ha ocupado ampliamente al Consejo Consultivo de La Rioja que dedicó a esta materia sus Dictámenes núms. 32, 37 y 38 de 1999; 11, 26 y 46 de 2001; 13, 40, 42, 56 y 59 de 2002; y 3 y 4 de 2003, cuya doctrina puede consultarse en mis Índices de doctrina legal, publicados en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio de Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal*, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, de los años correspondientes y así como en www.ccrioja.es. Un estudio completo en DE PABLO CONTRERAS, Pedro (dir.), *El régimen jurídico de las plantaciones y replantaciones de viñedo (Derecho comunitario, estatal y de la Comunidad Autónoma de La Rioja)*, Logroño, Col. Ciencias Sociales, 13, IER, 2003.

110. *Ley 1/1995, de 2 de febrero, de Infracciones y sanciones en materia de horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales* (B.O.R. núm. 17, de 9 de febrero, Ar. 42).

En efecto, la Ley 1/95, siguiendo el precedente de otras CC.AA., confirió la necesaria cobertura legal al régimen sancionador en esta materia, aunque –en aquel momento– sin título competencial para regularla, pues La Rioja era, junto con Baleares, la única C.A. que, en comercio interior, no tenía entonces competencias de desarrollo legislativo sino de mera ejecución (art. 10.1.2 EAR'94), por lo que, en rigor, no podía desarrollar el *R.D.L.2/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecían las bases para la regulación de horarios comerciales*.

Por ello mismo, la *S.T.S.J. de La Rioja núm 284/1995, de 6 de julio de 1995, a instancia de la Asociación Nacional de Medianas y Grandes Empresas de Distribución (ANGED)*, anuló el *Decreto 2/1994, de 10 de febrero, de regulación de los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales*. La preocupación por esta falta de competencia normativa de La Rioja determinó, no sólo que la Diputación General de La Rioja tramitase varias *preguntas con respuesta oral en el Pleno* (cfr. D.S.D.G. núm., 10, de 17 de noviembre de 1995) y aprobase una *Proposición no de ley del P.R.* (B.O.D.G., 39, de 4 de diciembre de 1995), sino que las propias Cortes Generales decidiesen tramitar la D.A. 6ª del entonces *Proyecto de Ley estatal ordinaria del Comercio minorista* (en la que se conferían competencias a las CC.AA.) como *L.O. 2/1996, de 15 de enero, Complementaria a la de Ordenación del Comercio Minorista y aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81 CE en relación con el art. 150. 2 CE.*, para, en palabras de su E.M., «colmar cualquier defecto de títulos competenciales en las CC.AA. (o en algunas de ellas) para el ejercicio de las facultades, de distinta naturaleza, que se les atribuyen» en la referida Ley estatal ordinaria del Comercio minorista.

No obstante esta explícita *voluntas legislatoris*, lo cierto es que, debido a su confusa tramitación en el Congreso, la citada L.O. no hace ninguna referencia en su articulado (salvo la mención expresa a Baleares en el art.1) a transferencia alguna a favor de las CC.AA. carentes de competencia, por lo que, como señaló A.FANLO en el *Informe* de 1995, «en estricta técnica jurídica, las cosas quedan como estaban y La Rioja sin otra competencia en la materia que no fuese la ejecutiva». No obstante, esta Ley no fue recurrida por el Estado central y ahora es improbable que pudiera prosperar una cuestión inconstitucionalidad contra la misma, debido a la doctrina del TC en el sentido de que los procesos constitucionales han de fallarse con arreglo a la normativa vigente en el momento de fallarlos y actualmente, como hemos señalado, la C.A.R. dispone ya de competencia exclusiva en la materia (art. 8.1.6 EAR'99). Esta cuestión perderá todo sentido en cuanto se implante efectivamente la prevista *libertad de horarios comerciales*.

E) En cuanto a los *derechos de los consumidores y usuarios* a que se refiere el art. 51 CE, y pese a la importancia de la materia –cuya defensa es competencia de desarrollo normativo expresamente conferida a la C.A.R. por el art. 9.3 E.A.R.'99–, es curioso reseñar que el Parlamento de La Rioja no ha dictado Ley alguna referente directamente a esta materia.

F) Por otro lado, estimo que debe tratarse también en este epígrafe dedicado a los derechos de carácter económico lo relativo a las **Leyes anuales de Presupuestos Generales** puesto que presentan una vertiente que frecuentemente suele olvidarse cual es su virtualidad en orden a regular el innegable *derecho de los ciudadanos a una asignación legal y eficaz de los recursos allegados con fondos públicos para sufragar el gasto público*. Este derecho resulta de los arts. 31, 33, 134 y 135 CE a los que corresponden los arts. 7.1 y 43 a 55 E.A.R.'99, integrados en el Título IV del mismo relativo a *La financiación de la Comunidad*¹¹¹.

111. Sobre todo ello, cfr. mis estudios GRANADO HIJELMO, Ignacio: **i**) "La jurisprudencia constitucional sobre las Leyes de presupuestos Generales del Estado y el procedimiento parlamentario de las Leyes autonómicas de Presupuestos", en VV.AA, PEÑARANDA RAMOS, L., (Coord.) *"V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo, 1994"*, Madrid, Congreso de los Diputados, Serie Monografías, núm. 38, Madrid, 1997, págs. 681-702; **ii**) Prólogo al libro de Germán Orón Moratall (dir.), *Poder tributario y competencial fiscal: en particular, el caso de la Rioja*, Logroño IER, 2003; y **iii**) sobre todo "Los conflictos fiscales entre Comunidades Autónomas", en *Anuario Jurídico de La Rioja*, Logroño, Universidad de La Rioja-

Constituida la C.A.R. en julio de 1982, el primer Gobierno y Parlamento provisionales funcionaron con los Presupuestos heredados de la extinta Diputación Provincial de La Rioja (cfr. art. 13 E.A.R.'99, antes 14 E.A.R.'82), por lo que la primera Ley de Presupuestos Generales que se registra es la de **1983**, con otras dos de Suplementos crediticios¹¹². En los años siguientes se aprobaron las Leyes de Presupuestos de **1984**¹¹³; **1985**¹¹⁴; **1986**¹¹⁵; **1987**¹¹⁶; **1988**¹¹⁷; **1989**¹¹⁸; **1990**¹¹⁹; **1991**¹²⁰; **1992**¹²¹; **1993**¹²²; **1994**¹²³; **1995**¹²⁴; **1996**¹²⁵; **1997**¹²⁶; **1998**¹²⁷; **1999**¹²⁸,

Parlamento de La Rioja, núm. 8, 2002, págs. 289-331, donde analizo especialmente la naturaleza de las Leyes autonómicas de Presupuestos.

112. *Leyes núms. 1/83, de 30 de julio, de P.G. de la C.A.R. para 1983* (BB.OO.RR., núms. suplemento, de 2 de agosto de 1983, y 90, de 6 de agosto de 1983) y *núms 2 y 3/1983, de 25 de noviembre, de Suplementos de crédito para P.P.O.S. y Obras de instalaciones deportivas*, respectivamente (B.O.R. núm 140, de 3 de diciembre de 1983, Ar. 2019 y 2020).

113. *Ley 1/1984, de 9 de abril, de P.G. de la C.A.R. para 1984* (B.O.R. núm 44, de 12 de abril de 1984, Ar. 963), por un importe de 5.1773.030.000 Pts.

114. *Ley 2/1985, de 16 de febrero, de P.G. de la C.A.R. para 1985* (B.O.R. núm 26, de 1 de marzo de 1985, Ar. 525), por un importe de 8.152.904.507 Pts.

115. *Ley 1/1986, de 27 de enero, de P.G. de la C.A.R. para 1986*, (B.O.R. núm 12, de 30 de enero, Ar. 211), por un importe de 10.011.481 Pts.

116. *La Ley 3/1986, de 23 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 1987* (B.O.R. 154, de 30 de diciembre, Ar. 3727, c.e. B.O.R. núm. 8, de 22 de enero de 1987), por un importe de 11.999.071.328 Pts. En sus Disposiciones Adicionales introduce normas puntuales en materia de patrimonio (D.A. 4ª), contratación (D.A. 5ª) y función pública (D.A. 8ª). Es la primera que la C.A.R. consiguió aprobar dentro del plazo anual señalado por el E.A.R., pero esta circunstancia no se repetiría hasta los Presupuestos para 1995, aprobados por Ley 10/1994, de 28 de diciembre, por lo que no debe tomarse como signo definitivo de consolidación institucional.

117. *Ley 1/1988, de 25 de mayo, de P.G. de la C.A.R. para 1988* (B.O.R. núm. 65, de 31 de mayo, Ar. 47), por un importe de 14.928.136.929 Pts.

118. *Ley 1/1989, de 29 de abril, de P.G. de la C.A.R. para 1989* (B.O.R. núm. 48, de 22 de abril, Ar. 22), por un importe de 17.790.127.877 Pts. Su D.A. 4ª, como ya hemos señalado, convirtió al I.E.R. en Organismo Autónomo. La aprobación de esta Ley quedó nuevamente retrasada por la inestabilidad política del momento.

119. *Ley 1/1990, de 24 de abril, de P.G. de la C.A.R. para 1990* (B.O.R. núm. 53, de 30 de abril, Ar. 52), por un importe de 23.357.327.000 Pts. Obsérvese que su tardía fecha de aprobación denota la resaca del inestable periodo anterior.

120. *Ley 6/1991, de 13 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 1991* (B.O.R. núm. 156, del 251, Ar. 181), por importe de 25.445.720 Pts. Su D.A. 5ª impuso la obligatoriedad de la supervisión de los proyectos de contratación.

121. *Ley 1/1992, de 7 de abril, de P.G. para 1992* (B.O.R. núm. 43, del 9. Ar. 39), por importe de 25.929.546.000 Pts. Esta Ley introdujo: **i)** en su art.33, la regulación de las *multas coercitivas* para estimular al cumplimiento de los actos administrativos; y **ii)** en su D.A. 5ª, la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios como implícita en la aprobación de proyectos de obras de infraestructura de instalaciones deportivas, socioculturales y de telecomunicaciones.

122. *La Ley 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos Generales de la C.A.R. para 1993* (B.O.R. núm 45, de 15 de abril, Ar. 73): **i)** reproduce en su D.A. 5ª la declaración implícita de utilidad pública aludida en la Ley de Presupuestos del año anterior; **ii)** exige en su D.A. 6ª la supervisión de todos los proyectos de obra nueva y remodelación; y **iii)** recoge nuevamente la regulación de las *multas coercitivas* en su art. 37 que, a virtud de un recurso interpuesto por cincuenta parlamentarios nacionales del P.P, sería declarado efectivamente inconstitucional por STC 180/2000, de 29 de junio, al exceder de los límites normativos de una Ley de Presupuestos. La Sentencia cuenta con dos votos particulares, en los que, por diferentes motivos (inaplicabilidad a las CC.AA. de la doctrina constitucional sobre el contenido propio de las Leyes de Presupuestos y falta de legitimación activa de los Senadores autonómicos para recurrir las leyes de la C.A. que les ha designado), se defiende, en contra de la mayoría, que el recurso debió ser desestimado.

123. *Ley 1/1994, de 24 de febrero, de P.G. de la C.A.R. para 1994* (B.O.R. núm. 25, de 26 de febrero, Ar. 28), por importe de 26.951.880.000 Pts. Esta Ley modifica la cuantía de varias tasas autonómicas.

2000¹²⁹, **2001**¹³⁰, **2002**¹³¹, **2003**¹³² y **2004**¹³³, cuya cita completa y contenido de relevancia se expresa en las correspondientes notas a pie de página.

En cuanto a las denominadas «*Leyes de Acompañamiento*» a las de Presupuestos Generales, su finalidad es recoger cuantas modificaciones puntuales de la legislación autonómica se precisan cada año y que, según la doctrina del T.C., no pueden figurar en la Ley de Presupuestos¹³⁴. Esta figura se introdujo por primera vez en la C.A.R. en **1995**¹³⁵, y luego se ha reiterado en **1996**¹³⁶, **1997**¹³⁷, **1998**¹³⁸, **1999**¹³⁹,

124. *Ley 10/1994, de 28 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 1995* (B.O.R. núm. 159, de 29 de diciembre, Ar. 263), por importe de 31.837.560.000 Pts.. A partir de esta Ley, los Presupuestos generales de cada ejercicio se han aprobado estatutariamente antes del final del año anterior. Esta Ley modifica la cuantía de varias tasas autonómicas y, en su art. 40, establece un recargo autonómico del 20% en el I.A.E.

125. *Ley 9/1995, de 27 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 1996* (B.O.R. núm. 160, del 30. Ar. 208), por importe de 30.602.748.000 Pts. Esta Ley eleva algunas tasas y establece en el 15 % el recargo del I.A.E. y, en su D.A. 8ª modifica el art. 53.1 de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio, en materia de cesiones a título gratuito.

126. *Ley 3/1996, de 20 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 1997* (B.O.R. núm. 158, de 28 de diciembre, Ar. 260), por importe de 34.907.075.000 Pts. En su art. 44 bis regula la cuantía del *canon de saneamiento* y, en su D.A. 8ª, modifica el art. 54.1 de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio, en materia de cesiones gratuitas de uso.

127. *Ley 8/1997, de 22 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 1998* (B.O.R. núm. 155, de 27 de diciembre, Ar. 181), por importe de 40.057.749.000 Pts., introduce normas para la gestión financiera de la Universidad de La Rioja.

128. *Ley 11/1998, de 17 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 1999* (B.O.R. núm. 156, de 29 de diciembre, Ar. 255), por importe de 65.121.559.000 Pts.

129. *Ley 6/1999, de 20 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 2000* (B.O.R. núm. 159, de 30 de diciembre, Ar. 251), por importe de 70.083.958.500 Pts, introduce normas para la gestión financiera de la competencia educativa y, en su D.A. 7ª reitera normas sobre declaración implícita de utilidad pública a efectos expropiatorios.

130. *La Ley 6/2000, de 19 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 2001* (B.O.R. núm. 162, de 30 de diciembre, Ar. 273) , los aprueba por un importe consolidado de 463.268.604 Euros . En su D.A. 8ª reitera normas sobre declaración implícita de utilidad pública a efectos expropiatorios.

131. *Ley 6/2001, de 14 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 2002* (B.O.R. núm. 154, del 25/Ar. 225), por un importe consolidado de 540.121.214 Euros. En su art. 53 establece en el 12 % el recargo sobre el I.A.E.; y su D.A. 8ª reitera la norma sobre declaración implícita de utilidad pública a efectos expropiatorios.

132. *La Ley 9/2002, de 17 de diciembre, de P.G. de la C.A.R. para 2003* (B.O.R. núm. 154, de 21 de diciembre, Ar. 257), aprueba un importe consolidado de 838.176.641 Euros, con un incremento superior al 60% debido a la incorporación del gasto sanitario.

133. *La Ley 9/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la C.A.R. para 2004* (B.O.R. núm. 160, de 30 de diciembre de 2003, Ar. 261), por un importe consolidado de 908.560.230 Euros.

134. Cfr. T.C. SS. 76/92, 178/94,195/94, entre otras. Al respecto, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, "La jurisprudencia constitucional sobre las Leyes de presupuestos...", op. cit., págs. 681-702.

135. *Ley 10/1995, de 29 de diciembre, Modificadora de la legislación de la C.A.R. en materia de tasas y precios públicos, régimen jurídico y local y función pública*, (B.O.R. núm 1, de 2 de enero de 1996, Ar. 1, de 1996), modifica parcialmente: **i**) la Ley 3/92, de Tasas y Precios Públicos; arts. 53, 56, 60 bis, 60 ter, y 77; **ii**) la Ley 3/95, de Régimen jurídico del Gobierno y la A.P.C.A.R., arts. 8, 23, 54, 71, 97 a 102 y D.T; **iii**) la Ley 3/93, de Régimen Local, arts. 29, 35, 42, y 58; y **iv**) la Ley 3/90, de la Función pública, arts. 4 a 6, 29 y 50.

136. *La Ley 4/1996, de 20 de diciembre, de modificación de la legislación de la CAR en materia de tasas y precios públicos y saneamiento y depuración de aguas*, (B.O.R. núm. 158, de 28 de diciembre, Ar. 261), modifica parcialmente : **i**) La Ley 3/92, de Tasas y precios públicos, arts. 1 bis, 101 bis., 69; **ii**) la Ley 7/94, de Saneamiento y depuración de aguas, arts. 2, 3, 5, 13, 14, , 15 y D.D. (en materia del *canon de saneamiento*); y **iii**) la normación estatal de urbanismo sobre actuaciones asistemáticas en suelo urbano.

137. *Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas* (B.O.R. núm. 155, de 27 de diciembre, Ar. 182): **i**) en tributos, regula las deducciones autonómicas en el I.R.P.F.; **ii**) en contratación, modifica el régimen del contrato de obra con abono total del precio; **iii**) modifica parcialmente la Ley 3/92,

2000¹⁴⁰; 2001¹⁴¹, 2002 y 2003¹⁴². Por conexidad, las incluyo ahora advirtiendo tam-

de Tasas y Precios públicos, arts. 39, 40 y 42; **iv**) id. La Ley 7/94, de Saneamiento y depuración de aguas, arts. 14 y D.A. 3ª; **v**) id. La Ley 3/90, de Función pública, DD.AA. 6ª y 13ª.

138. *Ley 12/1998, de 17 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas* (B.O.R. núm. 156, de 29 de diciembre, Ar. 256): **i**) modifica las deducciones por I.R.P.F.; **ii**) id. la tasas fiscal sobre juego; **iii**) id. La Ley 3/92, de Tasas y Precios Públicos, art. 101 bis; **iv**) Ley 7/97, de la A.D.E.R., art. 2; id la Ley 3/90, de Función pública, D.A. 8ª; **v**) da normas especiales en materia de obras de reforma y desarrollo agrario; y **vi**) id en materia de transporte público de viajeros.

139. *Ley 7/1999, de 20 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas* (B.O.R. núm. 159, de 30 de diciembre, Ar. 252): **i**) modifica las deducciones por I.R.P.F., **ii**) id. La Ley 3/92, de Tasas y Precios públicos, arts. 43 a 47, 69, Tit IV 05, Cap. V, 60 quinter, 158 bis, ter y quater; **iii**) id., Ley 3/90, de la Función pública, arts. 30.1 y 63; y **iv**) id., Ley 3/95, de Régimen jurídico del Gobierno y la A.P.C.A.R., arts. 15 c), 23 f), 46.2 y 3, y 79; id. La Ley 5/99, de Juego, arts. 5.2 y 31 c).

140. *La Ley 7/2000, de 19 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas* (B.O.R. núm. 162, de 30 de diciembre, Ar. 274): **i**) modifica deducciones por I.R.P.F. manteniendo el sistema de deducciones a la cuota por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes o segunda residencia en el medio rural (prácticamente toda la región, a excepción de la capital y de las cabeceras comarcales); **ii**) regula los tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar; **iii**) modifica la Ley 3/92, de Tasas y precios públicos, arts. 97, 101 bis, 158 ter, 158 quinter, 158 sexter, 158 septer; **iv**) id. Ley 3/90, de Función pública, D.A. 5ª y da cobertura legal a un nuevo proceso de funcionarización del personal laboral; **v**) id. Ley 5/99, de Juegos y Apuestas, arts. 1., 2., 14, 22, y 31 a 33 para incluir en su ámbito de aplicación a los llamados "cibercentros"; **vi**) id. Ley 2/95, de Patrimonio Forestal, art. 39 (constitución de servidumbres en montes catalogados) y **vii**) regula el comiso de las artes de pesca.

141. *La Ley 7/2001, de 14 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas* (B.O.R. núm. 154, de 25 de diciembre, Ar. 226 y c.e. en B.O.R. núm. 18, de 9 de febrero de 2002, Ar. 43): **i**) en materia tributaria, establece, como novedades respecto del ejercicio anterior, las siguientes: a) IRPF: deducción de la cuota autonómica por nacimiento o adopción de hijos, desde 150 a 180 Euros y mantiene las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes o segunda residencia en el medio rural (prácticamente toda la región, a excepción de la capital y de las cabeceras comarcales); b) I.S.D: reducción de la base en adquisiciones "mortis causa" de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades de dimensiones reducidas; c) I.T.P. y A.J.D: reducción del tipo para adquisición de vivienda; y aumento al tipo general del 7% de la transmisión onerosa de inmuebles y concesiones administrativas y adquisición de inmuebles en las que se produce sujeción al IVA y determinados requisitos; d) *Canon de saneamiento*: fija coeficientes para su aplicación a vertidos de usuarios no domésticos; e) Tasas: modifica la Ley 3/92, crea algunas nuevas y actualiza las cuantías de la tasa fiscal sobre el juego; **ii**) modifica Ley 3/95, de Régimen jurídico del G. y la A.P.C.A.R., art. 112 y D.T. 2ª sobre la *Comisión Delegada del Gobierno de Adquisiciones e Inversiones*; **iii**) id. Ley 7/97, de la A.D.E.R. art. 19, flexibilizando el sistema de libramientos de fondos; **iv**) id. Ley 1/93, de Patrimonio, arts. 40, 42, 44, 45, 46, 50, 53 y 58; **v**) modifica el régimen de la empresa S.A.I.C.A.R.; **vi**) id. Ley 4/99, de Colegios Profesionales, art. 18 para posibilitar la constitución de Colegios Profesionales de ámbito regional, segregados de ámbitos territoriales superiores; **vii**) id. Ley 5/98, Derechos y deberes de usuarios de servicios sociales, art. 10; **viii**) id. Ley 5/01, Drogodependencias y otras adiciones, E.M., art. 72 y DD.AA. 1ª, 8ª (exclusión del vino); y ix) en materia de medio ambiente, regula el *Plan de Residuos* (art. 21).

142. *La Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para 2004* (B.O.R. núm. 160, de 30 de diciembre de 2003, c.e. en B.O.R. núm. 14, de 29 de enero de 2004, Ar. 262 y 2004, 16), "de acompañamiento" a la de P.G. de la C.A.R. para 2004: **i**) modifica tributos estatales de normativa autonómica, como el IRPF (en deducciones), el ISD (introduciendo las anunciadas deducciones del 99% en determinadas adquisiciones "mortis causa"), ITP y AJD (sobre elevación de tipos); **ii**) modifica la tributación sobre el juego y su Ley 5/99 reguladora en materia de máquinas recreativas, así como el canon de saneamiento, y varias tasas autonómicas; **iii**) modifica las Leyes 7/97, de la A.D.E.R., y 2/03, del *Servicio Riojano de Empleo*, así como el régimen de ECCYSA, todo ello para acomodar las respectivas competencias a la nueva estructura orgánica; **iv**) introduce y regula la calificación de "centros sociosanitarios" (art. 40); **v**) amplía la *Reserva Regional de Caza de Cameros-Demanda*, incorporando el término de Brevia de Cameros; y **vi**) modifica puntualmente las Leyes sectoriales núms. 3/90 (*de la Función pública*, con un nuevo régimen disciplinario), 1/97 (*Saneamiento de Haciendas Locales*, sobre amortizaciones), 4/98 (*del Menor*, sobre la situación de desamparo), 8/98 (*Ordenación Farmacéutica*, sobre depósitos farmacéuticos en centros asistenciales y penitenciarios), 10/98 (*Ordenación del Territorio y Urbanismo*, sobre reserva para V.P.O. en Planes generales y Patrimonio Municipal del Suelo), 5/00 (*Saneamiento y depuración de aguas residuales*, sobre infracciones), 8/00 (*Plan Regional de Carreteras*, se modifica el programa de actuaciones), 2/01 (*Turismo*, sobre excursiones de un día), 5/01 (*Drogodependencias y otras adiciones*, sobre el Plan riojano

bién que su cita completa y resumen de su contenido se realizan en las respectivas notas a pie de página. Estas leyes plantean un evidente problema para el *derecho fundamental a la seguridad jurídica* en el conocimiento del Derecho vigente (art. 9.3 CE) por la variedad de las modificaciones parciales que acometen, si bien el T.C. aún no se ha pronunciado al respecto.

9. Derecho al medio ambiente

Reconocido en el art. 45 CE, el *derecho fundamental a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*, así como el deber de conservarlo, el art. 9.1. E.A.R.'99 considera como competencia de desarrollo normativo y ejecución a la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, así como lo relativo a las normas adicionales de protección medio-ambiental y de espacios naturales protegidos. Al desarrollo de este derecho fundamental, el Parlamento riojano ha dedicado varias Leyes:

La cabecera de este grupo normativo corresponde a la **Ley 5/02, de Protección del Medio Ambiente**¹⁴³, que con antecedente en el importante pero carente de rango legal suficiente *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (P.E.P.M.A.N.)*¹⁴⁴, regula con amplitud la materia.

La Ley 5/02: **i)** renuncia a establecer normas adicionales de protección; **ii)** incorpora la evaluación estratégica de planes y programas aún no traspuesta por el Estado; **iii)** desarrolla y simplifica la legislación estatal básica exigiendo (sin perjuicio de las licencias o autorizaciones sustantivas (urbanísticas, industriales, demaniales que puedan requerirse) la *declaración de impacto ambiental* (general, para los proyectos, instalaciones y actividades; y específica, para la evaluación estratégica de planes y programas) y la *autorización ambiental integrada* (así llamada porque su procedimiento integrar al anterior); **iv)** potencia la autonomía local asegurando la participación de los Municipios en ambos procedimientos autonómicos implantando la técnica del *informe previo*; exigiendo una *licencia ambiental municipal* (otorgada por el Alcalde sin informes externos de calificación vinculante) para las actividades e instalaciones no sometidas a declaración de impacto ambiental o a autorización ambiental integrada; y garantizando que la A.P.C.A.R. prestará asistencia técnica a aquellos Municipios que carezcan de medios suficientes; **v)** coordina la actuación de las Administraciones públicas a través de *Planes y Programas de protección ambiental*; **vi)** adopta medidas de promoción y fomento como los *distintivos de garantía de calidad ambiental* y la difusión de información ambiental; **vii)** incentiva la participación pública a través del *Consejo Asesor de Medio Ambiente* y de instrumentos económicos y de gestión; y, finalmente, **viii)** asegura la disciplina ambiental mediante el régimen de inspección, control y de infracciones y sanciones.

en la materia), 5/02 (*Protección del Medio Ambiente*, con un nuevo régimen de infracciones y sanciones) y 8/02 (*Vitivinicultura*, sobre cambios en nuevas plantaciones).

143. *Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente* (B.O.R. núm. 124, de 12 de octubre, Ar. 209). modificada por Ley 10/03, art. 30 (B.O.R. núm. 160, de 30 de diciembre). Cfr. Dictamen 12/02, del Consejo Consultivo de La Rioja.

144. Aprobado mediante Resolución de 18 de junio de 1988, de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (B.O.R. núm. 78, de 30 de junio). Existe publicación oficial independiente de este instrumento: GOBIERNO DE LA RIOJA, *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja*, Logroño, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, 1989. He estudiado el proceso de elaboración, estructura, naturaleza jurídica y contenido del P.E.P.M.A.N. en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. I, págs., 552-561.

Al específico *derecho a la conservación de la naturaleza* a que se refiere el art. 45.2 CE, se dedica la **Ley 4/03, de Conservación de los Espacios Naturales de La Rioja**¹⁴⁵.

La Ley 4/03: **i)** se ampara en la competencia del art. 9.1. EAR'99 para dictar normas de protección del medio ambiente adicionales a las mínimas que determinen las bases estatales ex art. 149.1.23 CE., ampliando la protección de la Ley estatal 4/89, de Conservación de espacios naturales protegidos y de la fauna y flora silvestres, trasponiendo a la C.A.R. las Directivas europeas 409 /79 y 43/92 sobre la Red «Natura 2000» y armonizando la conservación de la naturaleza con su disfrute público mediante las correspondientes medidas de limitación, fomento y prestaciones; **ii)** instaura la *Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja (R.E.N.)* que comprende todos los declarados (y, a ciertos efectos, también a los incluidos en sus «Áreas de Influencia Socioeconómica») en las *categorías* (eventualmente compatibles sobre el mismo espacio) aprobadas por Ley, como la de *Parques Naturales (P.Ns.)* – cuya protección se extiende a sus «Zonas Periféricas», o por Decreto, como las de *Reservas Naturales (R.Ns.)*, *Monumentos Naturales (M.Ns.)*, *Paisajes Protegidos (P.Ps.)*, *Áreas Naturales Singulares (A.N.Ss.)* –incluidas en un «Catálogo Regional» con «Secciones» según su tipología– y *Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria (Z.E.C.I.Cs.)* –que son las incluidas en la Red europea «Natura 2000» como «Zonas Especiales de Protección a las Aves (Z.E.P.As.)» y como «Lugares de Interés Comunitario (L.I.Cs.)»; **iii)** determina los *efectos de la declaración* (utilidad pública a efectos expropiatorios, derechos de tanteo y retracto a favor de la C.A.R. y ejecución forzosa y subsidiaria de actos administrativos), el *régimen general de usos permitidos, prohibidos y autorizables* (que determinarán los instrumentos de protección del espacio declarado de que se trate) y el *régimen económico* (mediante ayudas técnicas y financieras a las actividades y áreas afectadas); **iv)** establece como *instrumentos de protección y gestión* aprobados por Decreto: los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.Ns.)* –para P.Ns., R.Ns y ZECICs y que son obligatorios y vinculantes para cualesquiera otros instrumentos sectoriales de ordenación–, los *Planes Rectores de Uso y Gestión (P.R.U.Gs.)* – para P.Ns. y que prevalecen especialmente sobre el planeamiento urbanístico.– y las *Normas de Protección (NN.PP.)* –para M.Ns., P.Ps. y A.N.Ss. y cuyos respectivos espacios deben ser recogidos como suelo no urbanizable de protección especial en el planeamiento urbanístico afectado–; **v)** implanta como *órganos de administración y gestión* sólo las figuras del *Director* y la *Junta Rectora* de los P.Ns. y prevé la creación por el Gobierno de «*otros órganos de participación y coordinación*» para el resto de espacios protegidos; **vi)** regula el régimen sancionador en la materia; y **vii)** mantiene los espacios declarados con arreglo a la precitada Ley 4/89 – como son el *P.N. de la Sierra de Cebollera* (creado por Ley 4/95), la *R.N. de los Sotos del Ebro en Alfaro* (creada por Dcto. 29/01)– y las *Z.E.P.As.* y *L.I.Cs.* relacionados en sus Anexos 2º y 3º, pero no así el *P.O.R.N. del Camero Viejo* (aprobado por Dcto. 52/93) que se deroga.

Destaca igualmente en esta materia la **Ley 5/03, de Itinerarios Verdes**¹⁴⁶.

Esta Ley 5/03: **i)** se dicta al amparo de las competencias autonómicas en materia de turismo, caminos, deporte y ocio y protección adicional del medio ambiente (arts. 8.1.9; 8.1.15; 8.1.27 y 9.1 EAR'99 respectivamente); y **ii)** regula las infraestructuras (denominadas «*vías verdes*», si discurren por antiguos trazados fuera de uso; y «*rutas verdes*», en los demás casos) que, por Decreto, sean declaradas e inventariadas en la «*Red de Itinerarios Verdes*» de La Rioja, todas las cuales son bienes de dominio y uso público de titularidad autonómica, afectando tanto a las existentes como a las nuevas, en lo relativo a su creación, construcción, entorno, tramos urbanos, financiación, uso y mantenimiento, limitaciones a la propiedad que conllevan, modificación y pérdida de la condición de tales y régimen sancionatorio en la materia.

145. *Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios naturales de La Rioja* (B.O.R. núm. 39, de 1 de abril).

146. *Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja* (B.O.R. núm. 40, de 3 de abril).

Haciéndose eco también del *derecho al adecuado tratamiento legal de las zonas de montaña* a que se refiere el art. 130.2 CE, se ha dictado **Ley 4/95, del Parque Natural de La Sierra de Cebollera**¹⁴⁷, sin duda uno de los parajes más hermosos de la geografía riojana.

La Ley 4/95, partiendo de la aprobación del *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.)* mediante D.65/1994, de 17 de noviembre, tiene por objeto aplicar a este bello paraje la figura protectora denominada *Parque Natural* en la legislación estatal de conservación de los espacios naturales, a cuyo efecto delimita la zona y prevé que se dicte el correspondiente *Plan Rector del Uso y Gestión del Parque*.

El concepto de medio ambiente es muy amplio y puede englobar también el *derecho al patrimonio forestal* ínsito en el citado art. 130.2 CE y que el art. 9.11 E.A.R.'99 considera una competencia riojana de desarrollo normativo y ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos. En esta materia cabe reseñar la **Ley 2/1995, de Protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja**¹⁴⁸.

La Ley 2/95: **i)** se dicta en virtud de la competencia autonómica de desarrollo de la legislación básica del Estado contenida en las Leyes pre-constitucionales *de 10 de marzo de 1941, de Patrimonio Forestal del Estado; de 8 de junio de 1957, de Montes; 81/1968, de 5 de diciembre, de Incendios forestales; y 5/1977, de enero, de Fomento de la producción forestal; así como de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios naturales y de la flora y fauna silvestres; ii)* clasifica los montes en *de utilidad pública* y privados declarados como *protectores* y regula sus respectivos *Catálogos*; **iii)** regula respecto a los montes la *protección* (de su flora frente a talas, plagas e incendios); su *conservación* (caso de cambio de usos, servidumbres y ocupaciones); su *recuperación* (por corrección de la erosión y por repoblación forestal); su *ordenación, aprovechamiento, uso recreativo, mejora y fomento*; ; las agrupaciones de montes, las industrias forestales; y, finalmente, el régimen sancionador en la materia.

También podemos incluir en el derecho al medio ambiente, el de *protección de la fauna* que conlleva la regulación de los ancestrales derechos a cazar (art. 611 Código Civil) y a *bacerse acompañar por animales domésticos* (arts. 465 y 1905 del Código Civil). En esta materia cabe reseñar, como norma de cabecera, la **Ley 5/95, de Protección de los animales, modificada por Ley 2/00**¹⁴⁹.

La Ley 5/95: **i)** se dicta en base al título competencial de medio ambiente; **ii)** regula las medidas de protección de *animales domésticos tanto de renta como de compañía* (vacunaciones, censos, identificación, recogida y sacrificio) y de la *fauna silvestre*, distinguiendo las especies susceptibles de caza y pesca, y las catalogadas como *protegidas*; **iii)** establece normas sobre tenencia, tráfico, comercio y establecimientos zoológicos, de venta y exhibición de animales; y **iv)** regula, finalmente, la formación y educación al respecto así como el régimen sancionador en la materia.

147. *Ley 4/1995, de 20 de marzo, de creación del Parque Natural de la Sierra de Cebollera* (B.O.R. núm 37, de 28 de marzo de 1995, Ar. 94).

148. *Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del Patrimonio forestal* (B.O.R. núm, 22, de 21 de febrero, Ar.59).

149. *Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales* (B.O.R. núm. 39, de 1 de abril, Ar. 99), modificada por *Ley 2/2000, de 31 de mayo, de Modificación de la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales* (B.O.R. núm. 70, de 3 de junio, Ar. 162).

La modificación operada por la Ley 2/00: **i)** armoniza su contenido con otras normas aprobadas con posterioridad (Ley de Caza de 1998; Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestre, de 1998, así como los Decretos estatales que han incorporado normativa europea para la protección de los animales); **ii)** precisa las prácticas prohibidas y los supuestos en que procede el control y eliminación de poblaciones animales nocivas; **iii)** regula la utilización de animales para la experimentación de acuerdo con la normativa europea; las condiciones físicas del transporte de animales; la identificación, cuidado y atención veterinaria de animales domésticos (perros); **iv)** determina las competencias municipales en relación con los animales abandonados; **v)** sujeta a autorización autonómica el funcionamiento de centros de acogida de animales de compañía y modifica algunos aspectos del régimen de los establecimientos para el mantenimiento o venta de animales de compañía; y **vi)** reforma el régimen sancionador.

En cuanto a la caza y los *derechos cinegéticos*, como ha resaltado el Consejo Consultivo en varios Dictámenes¹⁵⁰, sólo son competencia de la C.A.R. desde la perspectiva de la protección de las especies (art. 8.1.21 E.A.R.'99) ya que sus aspectos civiles son competencia exclusiva del Estado central *ex. art. 149.1.8 CE*. Pues bien, a estos derechos se ha dedicado la **Ley 9/98, de Caza**¹⁵¹.

La Ley 9/98: **i)** se dicta en virtud de la competencia exclusiva en esta materia, desplazando a la Ley estatal de 1970 y regulando los aspectos administrativos de la misma; **ii)** delimita el derecho a cazar, establece los requisitos precisos para ejercerlo, regulando el examen del cazador, su responsabilidad y la licencia administrativa de caza; **iii)** determina las especies *cinegéticas* y *no cinegéticas*, las declaradas *cazables* por la Orden anual de caza, así como la propiedad y tenencia de las piezas de caza; **iv)** determina, en el crucial art. 13, el régimen de responsabilidad por daños producidos por piezas de caza,¹⁵² **v)** clasifica los *terrenos cinegéticos (reservas y cotos)* y *no cinegéticos* (especialmente las *zonas de seguridad*, como los núcleos urbanos), estableciendo especialmente el régimen de los cotos de *titularidad privada (privados, comerciales y deportivos)* y *pública (municipales y sociales)*; **vi)** regula el *ejercicio de la caza* con normas sobre sus *medios (armas y animales auxiliares)* como perros, hurones y aves cetreras), *modalidades* (remitiéndose para ello al reglamento, salvo en lo relativo a la *caza con fines científicos*) y *seguridad* (estableciendo un *seguro obligatorio* para cazadores); **vii)** planifica los aprovechamientos cinegéticos mediante los *Planes Técnicos de Caza* de cada terreno cinegético y la *Orden anual de caza*; **viii)** instrumenta las medidas, limitaciones y prohibiciones necesarias y tradicionales para la protección de las especies cazables, de los terrenos cinegéticos y el fomento de la caza; **ix)** regula los *aspectos sanitarios* y las epizootias derivadas de la caza, las *granjas cinegéticas*, la *comercialización y transporte* de la caza, así como la taxidermia; **x)** determina los órganos administrativos competentes en la materia, a cuyo efecto crea el *Consejo de Caza*, como órgano asesor y de participación, y la *Junta de Homologación de Trofeos*; y **xi)** establece, finalmente, los regímenes de inspección (sobre todo a través de los *Agentes forestales* y los *Vigilantes de caza*) y sancionador en la materia.

Finalmente, la calidad medio-ambiental se traduce en un derecho, reconocido en el art. 45.2 CE, a la *restauración del medio agredido* que tiene especial incidencia en lo relativo al saneamiento hídrico. En esta materia, respetando la competencia del Estado central (art.149,1.22 CE), y centrándose en la autonómica (art. 8.117

150. Cfr. DD. núms. 13, 15 y 19/2001, entre otros.

151. *Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza* (B.O.R. núm. 80, de 4 de julio, Ar. 153).

152. El Consejo Consultivo, en una importante doctrina, ha determinado que esa responsabilidad es civil y objetiva, sin perjuicio de que también pueda ser administrativa si concurre el funcionamiento de algún servicio público. Cfr. sus Dictámenes sistematizados en la voz *Responsabilidad de los índices analíticos* de los *Repertorios* anuales del Consejo y en www.ccrioja.es.

E.A.R.'99), el Parlamento riojano ha dictado la **Ley 7/1994**¹⁵³, modificada por **Ley 4/96**¹⁵⁴ y derogada por la vigente **Ley 5/00, de Saneamiento y depuración de aguas residuales**¹⁵⁵.

La Ley 7/94: **i)** siguió el precedente de otras CC.AA. que han regulado esta materia en trasposición de directivas europeas; **ii)** delimita las competencias autonómicas y locales al respecto materia mediante un *Plan Director de Saneamiento* y un sistema específico de financiación a base de un nuevo tributo autonómico propio denominado canon de saneamiento cuya compleja exacción se define de forma técnicamente imperfecta y se remite a un futuro reglamento.

La modificación llevada a cabo por la Ley 4/96 se refirió exclusivamente al régimen del *canon de saneamiento*.

En cuanto a la vigente Ley 5/00: **i)** deroga la anterior regulación; **ii)** parte del marco europeo y básico estatal (Directiva 91/271/CEE, de aguas residuales urbanas, Plan Nacional de Saneamiento; y Proyecto de Directiva marco de aguas); **iii)** adopta una concepción integral de los servicios públicos de protección del medio ambiente (ciclo integral del agua y gestión de los residuos); **iv)** delimita las competencias locales y autonómicas, autorizando la delegación al Consorcio cuando no puedan asumirse; **v)** instaura el *Plan Director de Saneamiento y Depuración* para la coordinación y programación en la materia; **vi)** establece el régimen de la autorización y control de los vertidos industriales a las redes de saneamiento y el régimen sancionador aplicable; **vii)** opta, en lo organizativo, por el *Consorcio de Aguas y Residuos*, constituido en 1998, e integrado por la A.P.C.A.R. y los Ayuntamientos que, prácticamente en su totalidad, se han adherido de forma voluntaria; y **viii)** da plena cobertura legal al *canon de saneamiento* al regular los elementos esenciales del mismo como tributo propio afectado íntegramente a financiar las actividades de saneamiento y depuración.

10. Derecho a la ordenación del territorio y a la ciudad (derechos urbanísticos)

La moderna sociedad de masas habita prioritariamente en las ciudades, por eso no resulta exagerado hablar, en el seno del Estado social, de un *derecho a la ciudad*¹⁵⁶ que se traduce en los derechos a un adecuado urbanismo tendente a la racional utilización del espacio, del territorio y del suelo urbano, así como a la preservación de la comunidad frente a las excesivas plusvalías que puede generar la acción urbanizadora, aspectos todos ellos a los que se refiere el art. 47 CE.

En esta materia, el Parlamento riojano ha dictado una de sus Leyes más importantes cual es la **Ley 10/98, de Ordenación del Territorio y Urbanismo**¹⁵⁷. En

153. *Ley 7/1994, de 19 de julio, de Saneamiento y depuración de aguas* (B.O.R. núm. 93, de 28 de julio, Ar. 160). Una crítica a las imperfecciones técnicas de esta Ley, en FANLO LORAS, A., *Informe...1994*, op.cit., pág. 352.

154. *Ley 4/1996, de 20 de diciembre, de modificación de la legislación de la CAR en materia de tasas y precios públicos y saneamiento y depuración de aguas*, (B.O.R. núm. 158, de 28 de diciembre, Ar. 261). Cfr. Consejo Consultivo, Dictamen 13/1997, sobre el desarrollo reglamentario de esta Ley mediante el posterior Dcto.42/1997.

155. *Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y depuración de aguas residuales* (B.O.R. núm. 135, de 31 de octubre, Ar. 231). Cfr. Consejo Consultivo, Dictamen núm. 25/00.

156. Cfr. LEFEVRE, Henry, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Edicions 62 S.A., 1982.

157. *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (B.O.R. núm. 80, de 4 de julio, Ar. 154). Antes de esta Ley, la C.A.R. sólo contaba con las todavía vigentes *Normas Urbanísticas Regionales (N.U.R.)*, aprobadas, junto con el antes citado P.E.P.M.A.N., por una norma de insuficiente rango

efecto, esta Ley se dictó en virtud de la competencia exclusiva de la C.A.R. en la materia y, aunque, como confiesa su E.M., está inducida por la S.T.C. 61/97 – que declaró inconstitucional la mayor parte de la Ley estatal del Suelo de 1992–, supone una muestra de madurez institucional de la C.A.R. que, no dejándose llevar por el injustificado *horror vacui* normativo que, para muchos, produjo la citada S.T.C. (y que en la C.A.R. era injustificado, habida cuenta de la vigencia de todos los Planes y Normas urbanísticas municipales y regionales), rehusó limitarse a dictar, como hicieron otras CC.AA., una normativa provisional de mera asunción de la legislación urbanística estatal, para acometer una normación global del fenómeno urbanístico y territorial en La Rioja y adaptada a sus peculiaridades¹⁵⁸.

Esta Ley desplaza a la normativa estatal supletoria¹⁵⁹, pero respetando las competencias reconocidas al Estado en la materia por la citada S.T.C.¹⁶⁰ y, transitoriamente, los reglamentos urbanísticos estatales. También conserva los conceptos, principios e instrumentos tradicionales en la materia, todo ello para evitar problemas de inseguridad jurídica. Las principales novedades que introduce, están dirigidas a imponer a los municipios las potestades autonómicas de intervención territorial y urbanística, de las que antes sólo se recababa el Estado, para eludir las licencias o *romper* el planeamiento local en los casos de actuaciones necesarias en zonas, proyectos o infraestructuras de interés supralocal¹⁶¹.

Así, en materia de *ordenación del territorio*, dota de cobertura legal a algunos instrumentos de planeamiento ya existentes¹⁶² e introduce otros nuevos, como los *Planes Especiales Supramunicipales (P.E.S.)*, que incluyen a los *Proyectos de Interés Supramunicipal (P.R.I.S.)* y los *Planes (Especiales y Parciales)* para las *Zonas declaradas de Interés Regional (Planes Z.I.R.)*, determinando en todos ellos su concepto, contenido y procedimiento de elaboración,

legal como es la Resolución de 18 de junio de 1988 (B.O.R. núm 78, de 30 de junio), de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Existe publicación oficial independiente de este instrumento: GOBIERNO DE LA RIOJA, *Normas Urbanísticas Regionales*, Logroño, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, 1989. He estudiado el proceso de elaboración, estructura, naturaleza jurídica y contenido de las N.U.R. en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. I, págs., 552-561.

158. FANLO LORAS, A., en *Informe....1998*, op. cit., págs. 354-355, afirma que esta Ley "cubre una importante laguna en cuanto que La Rioja no disponía de legislación urbanística propia de ninguna clase. Constituye una respuesta completa, al tiempo que acomodada a las circunstancias de los municipios de La Rioja, al reto planteado tras la S.T.C. 61/97 y una vez aprobada la Ley estatal 6/98, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones. La ley regula conjuntamente los instrumentos de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, manteniendo un equilibrio entre las competencias autonómicas y municipales y entre lo público y lo privado"

159. Contenida a la sazón en el T.R. de la Ley del Suelo y ordenación urbana, aprobado por R.D. (Leg.) 1346/1976, de 9 de abril, que había recuperado su vigencia después de que la S.T.C. 61/1997 declarase formalmente inconstitucional, junto a otros muchos preceptos, su derogación por el T.R. de la Ley estatal del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por R.D.Leg.1/1992, de 26 de junio.

160. Contenidas en los preceptos del T.R. de 1992 no declarados inconstitucionales, así como en las Leyes, también estatales, núms. 7/1997, de 14 de abril, de Medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios profesionales, y 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones.

161. Estas novedades, aunque puedan parecer lesivas de la autonomía municipal, en rigor son de lógica sistémica ya que el sistema superior (estatal o, en este caso, autonómico) ha de primar siempre sobre el inferior (aquí, el local) que (con instrumentos tales como la exigencia de licencias o la imposición de normas restrictivas en sus propios planeamientos) no puede pretender condicionarlo cuando aquél se mueve en el ámbito legítimo de sus propias competencias; un ámbito para cuya delimitación no existe otro criterio que el del *interés supralocal* subyacente en el proyecto o actuación de que se trate. No obstante, es previsible una delimitación del concepto «interés supralocal» por el T.C. al resolver algún conflicto en defensa de la autonomía local que ya viene planteado (cfr. conflicto núm. 1400/03 anunciado en B.O.E. núm. 186 de 3 de agosto de 2004).

162. Como las *Directrices de Ordenación Territorial (D.O.T.)*, las *Normas Urbanísticas Regionales (N.U.R.)*, el *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (P.E.P.M.A.N.)* y los *Planes de Ordenación e Recursos Naturales (P.O.R.N.)*, que habían sido introducidas en la CAR mediante normas reglamentarias, a veces de ínfimo rango.

aprobación, modificación y revisión. La normativa de estos instrumentos tiene el carácter de protección mínima por lo que prima sobre la municipal que les sea contraria o menos restrictiva.

Por lo que se refiere a la materia urbanística, salvo en lo relativo a asegurar las potestades autonómicas, no presenta grandes novedades en materias como la *clasificación del suelo*¹⁶³, el *planeamiento municipal*¹⁶⁴, su *ejecución*¹⁶⁵, la *edificación y uso del suelo*¹⁶⁶, la *disciplina urbanística*¹⁶⁷ o la *intervención pública en el mercado del suelo*¹⁶⁸.

11. Derecho a la comunicación

La comunicación tiene dos vertientes, por un lado, la *informativa* y, por otro, la *viaria*, que dan base a sendos derechos. La *libertad de expresión* y el derecho a una *comunicación libre y veraz de la información*, recogidos en el art. 20 CE y en los que los riojanos participan también a través del art. 7.1 E.A.R.'99, tienen una vertiente organizativa en lo que se refiere al *control de los medios de comunicación de titularidad pública* (art. 20.3 CE) que ha merecido la atención del Parlamento riojano mediante la **Ley 5/89, del Consejo Asesor de R.T.V.E. en La Rioja**¹⁶⁹. Esta Ley supuso el primer desarrollo de la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social y la creación del primer órgano de asesoramiento

163. Clasifica el suelo en *urbano (consolidado y no consolidado)*, *urbanizable (delimitado y no delimitado)* y *no urbanizable (genérico y especial)* y determina los derechos y deberes de sus titulares, así como las actividades y usos permitidos, autorizables y prohibidos en cada una de ellas.

164. Recoge, como instrumentos de planificación urbanística municipal: el *Plan General Municipal (P.G.M.)*, para municipios de más de mil habitantes; el *Plan de Ordenación del Suelo Urbano (P.O.S.U.)* - antiguas Normas Subsidiarias de Planeamiento-, para el resto; los *Planes Parciales* -con especial incidencia en los *de iniciativa particular*- y los *Especiales*; los *Estudios de Detalle (E.D.)*; los *Proyectos de Urbanización (P.U.)*; los *Catálogos de Edificios y Espacios Protegidos (C.E.P.)*; y los *Planes Espaciales de Regularización* -establecidos en las DD.TT. para legalizar y ordenar zonas ilegalmente ocupadas en varios municipios-; determinando en todos ellos su contenido, procedimiento de elaboración y aprobación -con especial relevancia de la tradicional *Comisión Regional de O.T. y Urbanismo*-, efectos provisionales y definitivos, vigencia, modificación y revisión, así como las *facultades de subrogación* de la C.A.R. en caso de incumplimiento municipal.

165. Regula la ejecución del planeamiento, para garantizar la equitativa distribución de cargas y beneficios en cada *Unidad de Ejecución (UE)*, mediante los clásicos *sistemas de actuación por compensación* (regulando las *Juntas* y sus Estatutos), *cooperación* (regulando las *reparcelaciones*), *expropiación* (incluida la imposición de servidumbres) y concesión de obra urbanizadora, previendo también los *Convenios urbanísticos* (para agilizar la ejecución, pero sin poder lesionar la normativa ni el planeamiento) y los medios de obtención de terrenos dotacionales (*cesión obligatoria y gratuita y ocupación directa*).

166. Regula la edificación y uso del suelo, exigiendo licencia municipal salvo para las obras de interés autonómico, cuyos proyectos priman sobre el planeamiento municipal, regula sin novedades las *órdenes de ejecución* y las *declaraciones de ruina*, así como el *Registro de solares de edificación forzosa* y las *parcelaciones*.

167. Mantiene las clásicas *ordenes municipales de suspensión de obras y licencias*, previendo la subrogación de la C.A.R. caso de inactividad municipal; tipifica las infracciones y sanciones y regula el *Servicio de inspección urbanística*.

168. Recoge aquí los conocidos instrumentos de los *Patrimonios Municipal* (y ahora también *Regional del Suelo (PRS y PMS)*), los *derechos de tanteo y retracto*.

169. *Ley 5/89, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de R.T.V.E. en La Rioja*, (B.O.R. núm. 131, de 31 de octubre, Ar. 82). Esta Ley sería objeto de impugnación por el Gobierno central en cuanto que regulaba ciertos principios de actuación que, pese a reproducir preceptos constitucionales, no eran competencia formal de la C.A.R. Dicho recurso fue resuelto por S.T.C. 147/93 que determinó la anulación de algunos artículos.

externo creado por la C.A.R. Ambos motivos me movieron a un detenido estudio de esta materia¹⁷⁰.

Por lo que respecta al *derecho a la comunicación viaria*, trasunto en el Estado social del derecho liberal a la *libre circulación* (art.19.1 CE), se traduce en la competencia tanto del Estado central (art. 149 1.28 CE) como de la C.A.R. (Arts.148.1.5 CE y 8.1.15 E.A.R.'99) para realizar en sus respectivos territorios las obras públicas que sirvan de soporte al transporte que haya de llevarse a cabo sobre la red viaria correspondiente. En desarrollo de este derecho, el Parlamento riojano ha aprobado la **Ley 2/91, de Carreteras**¹⁷¹.

La Ley 2/91: **i)** regula la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en el territorio de la C.A.R. y cuya titularidad no esté reservada al Estado, inspirándose para ello en la Ley (estatal) 25/1988, de 29 de junio, de Carreteras, sólo aplicable a las estatales; **ii)** prevé la aprobación parlamentaria del *Plan Regional de Carreteras*, **iii)** establece para la C.A.R. la titularidad demanial de las carreteras autonómicas, incluye en un anexo su inventario, pero habilita al Gobierno para modificarlo mediante Decreto; **iii)** clasifica las carreteras en una de las tres redes (*regional básica, comarcal y local*), excluyendo las travesías y los tramos urbanos (aunque los regula en su Título IV), los caminos de servicio y las pistas forestales; **iv)** establece el contenido y la tramitación de los proyectos de construcción; **v)** instaura, desde la arista exterior de la explanación, limitaciones a la propiedad en las zonas de *dominio público* (hasta 3 mts), *servidumbre* (hasta 8 mts) y *afección* (hasta 50 mts); así como restricciones a la publicidad y una *línea-límite de edificación* (hasta 18 mts); y **vi)** determina las potestades públicas para la regulación del uso de las carreteras, especialmente la sancionadora.

En esta materia cabe reseñar igualmente: **i)** la **Ley 2/98, de aprobación del Convenio de cooperación con Navarra en materia de infraestructuras viarias**¹⁷², relativa a ciertos tramos de interés común de las carreteras NA 134 y LR 385 ; y **ii)** la **Ley 8/00, del Plan Regional de Carreteras**¹⁷³, que, en aplicación de la Ley 2/91, de Carreteras de la CAR, aprueba el referido Plan con plazo de vigencia hasta el 2010 y una inversión programada de 39.761 millones de pesetas.

12. Derecho a la justicia

Uno de los derechos fundamentales cuyo reconocimiento en el texto constitucional ha tenido una mayor repercusión en la vida jurídica española y en la práctica de amparo del T.C. ha sido, sin duda, el *derecho a la justicia* consagrado en el art. 24 CE. Sin embargo, la Constitución, al determinar la unidad jurisdiccional (arts. 117.5 y 152.1 CE), ha incardinado al Poder Judicial en el Estado global (*Gesamstaat*) y reservado esta materia a la competencia exclusiva del Estado central que lo imper-

170. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio: **i)** en *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 1077-1098; y **ii)** en "El Consejo Asesor de R.T.V.E. en La Rioja y sus Ley reguladora", *Berceo*, Logroño, I.E.R., 1992, núm. 122, págs. 127-150.

171. *Ley 2/1991, de 7 de marzo, de Carreteras* (B.O.R. núm 38, de 18 de marzo, Ar. 68).

172. *Ley 2/1998, de 11 de febrero, aprueba el Convenio de cooperación con Navarra en materia de infraestructuras viarias* (B.O.R. núm. 2/1998, de 11 de febrero, Ar. 47).

173. *Ley 8/2000, de 28 de diciembre, del Plan Regional de Carreteras* (B.O.R. núm. 162, de 30 de diciembre, Ar. 275).

sona (art. 149.1.5 y 6 CE), por lo que las competencias autonómicas al respecto son muy limitadas (cfr. art. 34 E.A.R.'99). De ahí que el Parlamento de La Rioja se haya limitado a aprobar la **Ley 6/89, de Capitalidad de los Partidos Judiciales**¹⁷⁴.

La Ley 6/89 cumplimenta las previsiones de los arts. 35 de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 4.4. de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta judicial, determinando la jurisdicción territorial y la capitalidad en Haro, Calahorra y Logroño, respectivamente, de los tres Partidos Judiciales asignados a La Rioja por la citada legislación estatal. Esta situación es sentida como un agravio por los Municipios que, como Sto. Domingo de La Calzada, Nájera, Arnedo, Alfaro, Torrecilla en Cameros o Cervera del Río Alhama, habían sido cabeceras de partido desde 1834, prefigurando incluso una comarcación tradicional.

13. Derechos al ocio, tiempo libre y deporte y turismo

El reconocimiento en el art. 43.3 CE de los derechos al *libre desarrollo de la personalidad* mediante la *adecuada utilización del ocio* y el *tiempo libre* y el *deporte*, a los que cabe añadir el *turismo*, conforma una competencia concurrente entre el Estado central y las CC.AA. (art. 148.1.19 CE) que tiene su reflejo estatutario en los arts. 8.1.9 y 8.1.27 E.A.R.'99¹⁷⁴. En base a estos preceptos, el Parlamento riojano ha podido dictar varias Leyes al respecto:

– La **Ley 8/95, del Deporte**¹⁷⁶, que incide directamente no sólo sobre el derecho al deporte (que está construido, además, con la técnica de las libertades), sino sobre el deporte mismo considerado como sistema¹⁷⁷.

La Ley 8/95: **i)** se dicta en virtud de la competencia exclusiva de la C.A.R. en la materia y es extensa (120 arts.) pues regula globalmente el fenómeno deportivo; **ii)** fija las compe-

174. *Ley 6/1989, de 27 de diciembre, de Capitalidad de los Partidos judiciales de La Rioja* (B.O.R. núm. 6, de 13 de enero de 1990, Ar. 8).

175. Sobre las competencias autonómicas y estatales en materia deportiva, cfr. mis trabajos GRANADO HIJELMO, Ignacio: **i)** "La nueva Ley del Deporte desde la perspectiva autonómica", en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública e Instituto de Estudios Autonómicos, nº 13, Diciembre, 1991, págs. 125-134, hay traducción catalana: "La nova Llei de l'esport de la perspectiva autonómica", *ibid.*, págs. 123-132; y **ii)** "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho Deportivo", en GOBIERNO DE LA RIOJA, *Primer Congreso Nacional de Comités Superiores de Disciplina Deportiva*, Ed. Consejería de Educación, Cultura y Deportes, Col. Cuadernos Técnicos, núm. 1, y en *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 1, Consejo Superior de Deportes, Madrid, Ed. Civitas, 1992. Una referencia en *Boletín Informativo de la Asociación Española de Derecho Deportivo*, núm. 9 de junio de 1994.

176. *Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte*, (B.O.R. núm. 64, de 23 de mayo, Ar.124).

177. Sobre esta visión sistémica del deporte como libertad, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio: **i)** "Sistema, Deporte y Derecho: Una reflexión sobre las competencias deportivas en la Comunidad Autónoma de La Rioja", Ponencia presentada al *I Congreso Riojano del Deporte*, Logroño, 14-16 de Octubre de 1993, publicada en *Memoria del Congreso Riojano del Deporte*. 14-16 Octubre 1993, Ed. Consejería de Cultura, Deportes y Juventud del Gobierno de La Rioja, Col. Cuadernos Técnicos, núm. 2, Logroño, 1995, págs. 20-36; y **ii)** más extensamente, en "La fundamentación sistémica del Derecho deportivo", en *Revista Española de Derecho Deportivo*, Civitas, Madrid, 1996, núm. 5, págs. 59-80. Noticia de su publicación en *Boletín Informativo de la Asociación Española de Derecho Deportivo (AEDED)*, núm. 14, de Mayo de 1996, pag. 1.

tencias de los distintos *órganos de la Administración deportiva* autonómica y municipal y crea el *Consejo Riojano del Deporte* como órgano consultivo en la materia; **iii)** dicta normas sobre las distintas *modalidades deportivas*, con especial hincapié en el *deporte escolar* y de *alto rendimiento*, adoptando las medidas y planes precisos para su promoción; **iv)** disciplina las *entidades deportivas* (clubes y Federaciones, así como su registro); **v)** regula las *actividades, licencias y competiciones deportivas*, la *investigación y formación*, las *instalaciones deportivas* y el *régimen inspector y sancionador*; así como la *justicia deportiva* centrada en el *Comité Riojano de Disciplina Deportiva*.

– La **Ley 4/00, de Espectáculos y actividades recreativas**¹⁷⁸, desarrolla también el *derecho a la adecuada utilización del ocio* a que se refiere el art. 43.3 CE y la competencia conferida a la C.A.R. por los arts. 148.1.19 CE y 8.1.29 E.A.R.'99.

La Ley 4/02 : **i)** regula los espectáculos públicos y actividades recreativas, tanto públicas o privadas, realizadas con finalidad lucrativa o no, sin perjuicio de la regulación específica de ciertas materias (juegos y apuestas, actividades turísticas o deportivas, espectáculos taurinos); **ii)** remite al reglamento la aprobación del catálogo de las sujetas a la Ley y las condiciones técnicas de los establecimientos e instalaciones donde se realicen; **iii)** habilita a las Ordenanzas locales para establecer condiciones o límites a su establecimiento y apertura; **iv)** sujeta a licencia municipal el funcionamiento de estos establecimientos y la realización de estas actividades determinando que dicha licencia se otorgará en expediente único, previo informe –vinculante cuando sea desfavorable– de la Administración regional sobre los condicionamientos técnicos, entre ellos el aseguramiento de los daños por responsabilidad civil; **v)** reserva al Gobierno autonómico la facultad de determinar, en función de la capacidad técnica de los municipios, los supuestos en los que no será necesario el informe técnico regional; **vi)** permite el otorgamiento de *licencias excepcionales* (en edificios de interés cultural); *provisionales* (por plazo de tres meses) y *autorizaciones especiales*, algunas de las cuales las otorga la APCAR; **vii)** establece los derechos y obligaciones de las empresas (entre ellos el derecho de admisión), de los artistas y del público, así como el régimen de horarios –competencia del Gobierno regional–, de la publicidad y de la venta de entradas; **viii)** atribuye a las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus respectivas competencias y sin perjuicio de las estatales, las potestades de vigilancia, inspección y sanción de estas actividades, prohibición y suspensión de espectáculos y clausura de establecimientos; y **ix)** crea el *Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas* como órgano consultivo en la materia.

– En materia de turismo, el Parlamento aprobó la **Ley 5/90, de Infracciones y sanciones en materia de turismo**¹⁷⁹ cuyo único objetivo era dotar de la necesaria cobertura legal (cfr. art. 25 CE) al ejercicio de la potestad sancionadora de la A.P.C.A.R. en esta materia, por lo que ha sido derogada por la **Ley 2/01, de Turismo**¹⁸⁰, que regula integralmente el turismo como derecho de tercera generación ínsito en los de libre circulación, cultura y adecuada utilización del ocio, por más que el turismo en sí constituya una actividad también económica para los prestadores de servicios turísticos.

178. Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos públicos y actividades recreativas (B.O.R. núm. 144, de 18 de noviembre, Ar. 242). Cfr. Consejo Consultivo, Dictamen 10/00.

179. Ley 5/1990, de 29 de junio, de Infracciones y sanciones en materia de turismo (B.O.R. núm 98, de 11 de agosto, Ar. 124).

180. Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo (B.O.R. núm. 66, de 2 de junio, Ar. 135) fue objeto, en fase de Anteproyecto, del importante Dictamen 9/01, del Consejo Consultivo, que efectúa una exposición general de la doctrina sobre Derecho turístico.

La Ley 2/01: **i)** establece el marco regulador de esta actividad y los instrumentos de su ordenación, planificación, promoción y fomento; **ii)** fija las competencias administrativas al respecto; **iii)** crea el *Consejo de Turismo*, como órgano consultivo; **iv)** delimita los derechos y obligaciones de los usuarios y proveedores de servicios turísticos; **v)** sujeta esta actividad a autorización y registro administrativos como medios de ordenación de la oferta turística; **vi)** establece las definiciones y requisitos de las distintas actividades turísticas, como las de *alojamiento* (establecimientos hoteleros y sus clases; apartamentos turísticos; campamentos de turismo; turismo rural y albergues), *intermediación* (agencias de viajes y centrales de reserva), *restauración*, *información* (guías de Turismo); **vii)** instaura la planificación de la actividad mediante el *Plan General de Turismo*, elaborado en coordinación con las Entidades Locales y previa audiencia del Consejo de Turismo; **viii)** prevé la creación de una empresa mercantil de promoción, al amparo de cuya habilitación legal, se ha creado la *Sociedad de Desarrollo Turístico de La Rioja, S.A (SODETUR)*; y **ix)** finalmente, regula el sistema de inspección y el régimen sancionador, aspecto ya regulado por otra ley anterior, que ahora se deroga.

14. Deberes fiscales

También los *deberes fundamentales* conforman, junto a los *derechos*, el paradigma del D.A.R., en coherencia con su establecimiento en los arts, 31, 133.2 y 156 CE. y ello porque es indudable que la satisfacción de los derechos prestacionales que implica el Estado social requiere una congrua financiación.

En este mismo foro parlamentario he tenido el honor de exponer con detalle el complejo sistema de financiación autonómica vigente desde la perspectiva tensional de la C.A.R.¹⁸¹, por lo que ahora me limitaré, en línea con el resto del presente trabajo, a reseñar las Leyes que al respecto ha aprobado el Parlamento riojano.

—La muy meritoria **Ley 3/92. de Tasas y precios públicos**¹⁸², ha sido derogada por la vigente **Ley 6/2002, de Tasas y precios públicos**¹⁸³, a resultas de la jurisprudencia constitucional relativa al concepto de precio público y de la evolución de la Hacienda autonómica y local que ha creado nuevas tasas y asumido otras por cesión o transferencia del Estado. Esta materia es objeto de continuos retoques¹⁸⁴, especialmente en las *Leyes de Acompañamiento* antes expresadas, a cuyas notas a pie de página que me remito para los detalles.

181. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Los conflictos fiscales entre Comunidades Autónomas*, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, Logroño, Universidad de La Rioja-Parlamento de La Rioja, núm. 8, 2002, págs. 289-331.

182. *Ley 3/1992, de 9 de octubre, de Tasas y precios públicos* (B.O.R. núm. 124, de 15 de octubre, Ar. 72). MOLLINEDO, J, "La Rioja", en VV.AA., Informe Comunidades Autónomas, 1992, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, ha dicho de ella que supuso: "*una innovación del ordenamiento jurídico autonómico en la materia sobre la que versa... cuyo mérito principal, más allá del innegable efecto recaudador, se centra en la sistematización en un mismo texto legal de la totalidad de las tasas y precios públicos autonómicos, tipificando las preexistentes a la fecha y el procedimiento de su establecimiento futuro, al tiempo que unifica al amparo de una única norma aquellas figuras tributarias procedentes de la extinta Diputación Provincial, transferidas por el Estado y establecidas directamente por la Comunidad Autónoma*".

183. *Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y precios públicos* (B.O.R. núm. 131, de 29 de octubre, Ar. 217).

184. Así, son citar las *Leyes 1/1999, de 10 de febrero, de Tasas por inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y otros productos de origen animal* (B.O.R. núm. 19, de 13 de febrero, Ar. 50), que sustituye los arts. correspondientes de la Ley 3/92, para trasponer Directivas comunitarias en la materia; *6/1994, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/1992, de 9 de octubre, de Tasas y precios públicos, en lo referente al importe de la tasa por "partes mensuales de elaboración de productos cárnicos y sus derivados"* (B.O.R. núm. 92, de 26 de julio, Ar. 153).

– La materia del juego (art. 8.1.10 E.A.R.'99), tras la **Ley 1/98, de Tasas sobre el juego**¹⁸⁵, que se limitó a los aspectos fiscales, ha sido objeto de regulación general mediante la **Ley 5/99, de Juego y Apuestas**¹⁸⁶.

La Ley 5/99: **i)** se dicta al amparo de la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, desplazando la legislación estatal y regulando empresas, locales y actividades, pero excluyendo los juegos tradicionales, familiares y amistosos que no sean objeto de explotación lucrativa; **ii)** reserva a la A.P.C.A.R. la aprobación por Decreto del *Catálogo de los juegos y apuestas autorizables y de la Reglamentación especial* de cada uno de ellos, quedando *prohibidos* todos los demás, la *autorización administrativa* operativa de las distintas actividades y la homologación del material de juego; **iii)** determina las competencias administrativas del Gobierno, de la Consejería competente (actualmente, la de Hacienda y Economía) y de la *Comisión del Juego*, órgano colegiado consultivo y proponente de la coordinación en la materia; **iv)** regula los establecimientos (casinos, salas y salones) y máquinas de juego, así como las apuestas, loterías, rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias.; **v)** establece el estatus jurídico de las empresas de juego, sus empleados y de los jugadores, así como el régimen sancionador y de inspección; y **vi)** regula finalmente las tasas y demás tributos en la materia.

– También de naturaleza hacendística es la regulación del patrimonio (arts. 132 CE y 43 y 44 E.A.R.'99) puesto que sus rentas y el producto de sus eventuales enajenaciones limitan la presión fiscal. Al mismo se refiere la **Ley 1/93, de Patrimonio**¹⁸⁷.

La Ley 1/93 establece los regímenes de afectación, adscripción, protección, defensa, concesión, uso, explotación y concesión de los bienes *demaniales*, y de adquisición, enajenación, utilización y aprovechamiento de los *patrimoniales*, tanto de la A.P.C.A.R. como de su Administración institucional, todo ello sin ninguna novedad especial con respecto a la tradicional normativa estatal a cuya reglamentación se remite expresamente y sin la perfección técnica que cabría esperar en la regulación de una materia tan importante y sobre la que existía una amplia legislación estatal y autonómica previa.

En esta materia cabe citar también la **Ley 5/97, de Enajenación de acciones de la C.A.R. en el Grupo «Berberana S.A.»**¹⁸⁸, dictada con objeto de absolver la carga de reserva de ley formal exigida por la legislación patrimonial para autorizar las enajenaciones.

VI. EPÍLOGO CONCLUSIVO

Celebramos el *XXV Aniversario de la Constitución española de 1978*. Es una fecha importante, pero no debe hacernos caer en el espejismo de creer que la

185. *La Ley 1/1998, de 11 de febrero, modifica el art. 2 de la Ley 9/1997, de 19 de diciembre, de Medidas fiscales y económicas, relativo a la Tasa fiscal sobre el juego, para sujetar a la misma a las Máquinas tipo B.* (B.O.R. núm. 21, de 17 de febrero, Ar. 46).

186. *Ley 5/1999, de 13 de abril, de Juego y apuestas* (B.O.R. núm. 46, de 17 de abril).

187. *Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la C.A.R.* (B.O.R. núm. 37, de 27 de marzo, Ar. 55).

188. *Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se autoriza la enajenación de las participaciones de la C.A.R. en la Mercantil "Grupo Berberana S.A."* (B.O.R. núm. 78, de 1 de julio, Ar. 96).

democracia se encierra únicamente en la Constitución y ésta en el texto constitucional.

Por el contrario, la verdadera Constitución es la que materialmente existe en la sociedad y que sustenta desde abajo (*sub-iacet*) al texto constitucional y lo sostiene. Ella es el verdadero objeto (*yectum-ob*) del constitucionalismo y es en ella donde reside la democracia.

Por eso, Santi Romano en su famosa obra sobre *El ordenamiento jurídico*, no lo concibe tanto como *conjunto de normas*, cuanto de valores, criterios y principios informadores. Son aspectos como la lealtad constitucional, el sentimiento constitucional o el patriotismo constitucional, los que están en la base de la Constitución de España, ellos son la *Grund norm* o Norma fundamental de nuestra convivencia.

Y en ese núcleo fundamental se encuentra precisamente la sede natural de los *derechos* que, por eso, llamamos también *fundamentales* ya que trascienden a toda Constitución material y también a la formal que –no lo olvidemos– no es, en el caso español, una Constitución cerrada, sino *abierta* por virtud del proceso autonómico. De ahí que los derechos fundamentales no sean ajenos a las Comunidades Autónomas y que los Derechos Autonómicos –como hemos visto, que ocurre con el Derecho Autonómico de La Rioja– deban tener a los derechos fundamentales como su paradigma central.

En todo caso, el legislador autonómico no puede olvidarse de que toda la legislación emanada del mismo debe ser interpretada en clave de derechos fundamentales los cuales deberán ser utilizados y desarrollados para dotarlos de eficacia social; y que el punto de conexión entre los derechos fundamentales y la Comunidad Autónoma de La Rioja es el Estatuto de Autonomía y ello precisamente a través de la *condición jurídica de riojano* cuyo contenido postula la realización real y efectiva de tales derechos en la vida social.

Podemos así concebir el Derecho Autonómico de La Rioja (D.A.R.) como el sistema jurídico integrado; i) por los derechos, deberes y libertades fundamentales reconocidos a los riojanos por el Estatuto de Autonomía (E.A.R.); desarrollados normativamente, por el Parlamento de La Rioja mediante Leyes y por el Gobierno de la Comunidad Autónoma (C.A.R.) mediante reglamentos; y ii) por el conjunto de principios y criterios formulados por la Jurisprudencia y la Doctrina científica para su interpretación, integración y aplicación; iii) todo ello, en el marco de lo establecido por la Constitución española.

Creo que esta *puesta en tensión constitucional* del D.A.R, junto con el reconocimiento de su engarce con la Constitución a través del Estatuto de Autonomía, y la manifestación de los derechos fundamentales como paradigma de toda la labor legislativa del Parlamento de La Rioja desde 1982, es el mejor homenaje que, en su *XXV Aniversario*, podemos los riojanos hacer al texto fundamental que los españoles aprobamos el 6 de diciembre de 1978.