

BERCEO	120	165-177	Logroño	1991
--------	-----	---------	---------	------

## LA CONDICIÓN JURÍDICA DE RIOJANO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA\*

Ignacio Granado Hijelmo\*\*

### RESUMEN

*La condición autonómica de riojano es un concepto dotado de sustantividad propia que consiste en una condición jurídica relevante de carácter público y estatutario en cuanto a elemento estructural de la Comunidad Autónoma de La Rioja y comporta la atribución de un conjunto de deberes, derechos y libertades. El Estatuto de Autonomía considera riojanos a los españoles residentes en La Rioja, pero también pueden serlo quienes residan en otros lugares cumpliendo ciertos requisitos. El Gobierno de La Rioja debe promover los instrumentos precisos para conocer el censo general de riojanos.*

*Palabras clave: condición jurídica, nacionalidad, vecindad, Comunidades Autónomas.*

*The autonomous nature of riojan is a concept endowed with own substantivity that consist of a relevant legal nature of public and statutory character inasmuch as a structural element of the Autonomous Community of La Rioja and involve the attribution of a joint of duties, rights and liberties. The statute of autonomy considers riojans to spaniards residents in La Rioja, but also to those living in other places observing certains requirements. The Rioja Government must promote the essential instrument to know the general census of riojans.*

*Key words: legal nature, nationality, local community, Autonomous Community.*

### 1. INTRODUCCIÓN

Cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía de La Rioja, la idea primordial que suscitó fue la de ilusión por el hecho de que La Rioja, hasta entonces una Provincia de régimen común, se hubiera constituido en Comunidad Autónoma, con sus instituciones de autogobierno y su listado de competencias.

Casi nadie reparó entonces en la trascendencia de unos pocos artículos del texto estatutario referentes a la condición de los riojanos, bien por entender que eran copia más o menos literal de preceptos semejantes de otros Estatutos de Autonomía aprobados con ante-

\* Ponencia presentada al I Congreso Mundial de Centros Riojanos, Logroño, 21-23 de Septiembre de 1990. Recibido el 8 de Octubre de 1990. Aprobado el 19 de Noviembre de 1990.

\*\* Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

rioridad, bien porque se generalizó la idea de que la condición autonómica de las personas era cuestión cuya importancia práctica se limitaba a los aspectos electorales.

Que las cosas no son así es algo que muchos riojanos y, en especial los residentes fuera de La Rioja, han intuido más o menos conscientemente.

Esa impresión se corrobora tras una meditación más detenida que demuestra cómo la condición autonómica tiene una mayor trascendencia que la comicial y concretamente constituye una categoría jurídica plagada de problemas, muchos de ellos irresueltos.

Exponer el carácter jurídico de esta condición y esbozar algunos de esos problemas es el objeto declarado de este trabajo.

Para ello analizaremos el concepto estatutario de riojano, su naturaleza jurídica y las principales cuestiones que plantea su adquisición, así como su contenido y prueba, para terminar con algunas conclusiones.

## 2. CONCEPTO ESTATUTARIO DE RIOJANO

El Estatuto de Autonomía de La Rioja define el concepto de riojano en el art 6-1 a cuyo tenor: *a los efectos del presente Estatuto gozan de la condición de riojanos los españoles que, según las Leyes del Estado, tengan residencia administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

## 3. NATURALEZA JURÍDICA

El Estatuto de Autonomía de La Rioja es, en comparación con los de otras Comunidades Autónomas, el único que, al referirse a la condición de riojano, no la califica de *política*, y si bien ello puede deberse a mera preterición, supone un acierto ya que la condición de riojano debe caracterizarse como jurídico-pública y de carácter estatutario.

Entendemos por condición jurídica la participación de una persona en una situación jurídica como es el sistema jurídico en que la Comunidad Autónoma de La Rioja consiste, y ello en base a circunstancias que, como la residencia en La Rioja, son objetivas y no dependientes de la personalidad.

El carácter jurídico de la condición autonómica de riojano deriva de un hecho elemental cual es el que la Comunidad Autónoma es una entidad jurídico pública territorial y de base personal.

La población es un elemento constitutivo esencial de la Comunidad Autónoma pues no consiste simplemente en una realidad que hay que examinar al tratar la Comunidad Autónoma como un sistema, sino un componente estructural de la misma que es necesario para su existencia jurídica, ya que forma parte del llamado *abstractum* de la personalidad jurídica de la Comunidad como sujeto de Derecho Público.

Ahora bien, esto último sólo conviene de forma acabada al caso de esa entidad jurídico pública que conocemos como Estado porque en su población total reside la soberanía y el poder constituyente originario, y no tanto a las Comunidades Autónomas que ostentan poderes derivados de la Constitución, pero la delimitación personal de la población afectada por cada sistema autonómico es una operación jurídica imprescindible, de ahí que todos los Estatutos la acometan.

Por eso la hemos calificado de condición de carácter estatutario y de ahí que no sea bafadí la expresión empleada por el art. 6 del Estatuto de Autonomía cuando precisa que los riojanos gozan de tal condición *a los efectos del presente Estatuto*.

#### 4. ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE RIOJANO

El art. 6-1 del Estatuto atribuye la condición de riojanos a *los españoles que, según las leyes del Estado, tengan residencia administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

La adquisición de la condición jurídica de riojano resulta, pues, de la concurrencia de los requisitos que pasamos a examinar: la nacionalidad española y la residencia administrativa, según las leyes del Estado, en algún municipio de La Rioja.

##### A) La nacionalidad española

El primer requisito que el art. 6-1 establece para la adquisición de la condición de riojano es ostentar la nacionalidad española ya que expresamente señala que ostentan la condición de riojano *los españoles*.

La razón de que no se pueda ostentar la condición de riojano sin ostentar previamente la de español, estriba en el hecho de que las Comunidades Autónomas no son entidades dotadas de soberanía, sino de mera autonomía, por lo que su población forma parte de la del Estado que es la única en que reside la soberanía de la que emanan todos los poderes del Estado (art. 1-2 de la Constitución), incluidos los autonómicos (cfr. art. 1-2 del Estatuto).

De ahí que la condición autonómica no pueda equipararse a la nacionalidad.

También es erróneo concebir la condición autonómica de riojano como una especie de subnacionalidad o nacionalidad de segundo grado que cualifica de alguna forma la nacionalidad española de las personas.

Así pues, el hecho de que la nacionalidad española se exija como requisito previo para la adquisición de la condición autonómica no es sino una consecuencia de la lógica misma del sistema autonómico diseñado por la Constitución, ya que las Comunidades Autónomas no son entidades soberanas y su población se integra necesariamente en la global del Estado en la que reside la soberanía.

##### B) La residencia en La Rioja

El art. 6-1 del Estatuto atribuye la condición de riojano a los españoles que, según las leyes del Estado, tengan residencia administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El Estatuto se remite para la fijación de la residencia a la legislación administrativa estatal, lo que supone que la residencia relevante a efectos de adquirir la condición jurídica de riojano es la adornada de los siguientes requisitos: que se trate de residencia administrativa, según las leyes del Estado, en un municipio de La Rioja.

##### 1º) *Que se trate de residencia administrativa.*

Esto significa que no tiene relevancia la residencia a otros efectos, como es, por ejemplo la residencia a efectos fiscales o de adquisición de la nacionalidad o de la vecindad civil.

## 2º) *Que tal residencia se defina con arreglo a las Leyes.*

Esta exigencia ciega la posibilidad de que normas emanadas de la propia comunidad Autónoma, de otra Comunidad Autónoma o de cualquier otra entidad dotada de poder legislativo, regulen la residencia administrativa a efectos de adquisición de la condición de riojano.

El Estatuto emplea el término *Leyes del Estado* con mayúscula y no el término *legislación estatal*, lo que parece indicar que el único rango normativo apto para esta regulación es precisamente la Ley formal de Cortes Generales, y no los Reglamentos estatales de desarrollo o aplicación.

Esas leyes del Estado pueden prever y, podemos añadir, es muy deseable que prevean, una cada vez mayor participación de las Comunidades Autónomas en una materia que, como la regulación de su propia población, tan directamente les afecta.

## 3º) *Que tales Leyes estén vigentes.*

Por legislación estatal hay que entender la vigente en cada momento, ya que la remisión estatutaria no es a un texto normativo concreto sino a *las Leyes del Estado*, lo que hace alusión a una legislación material que, lógicamente, puede ser modificada.

- Al entrar en vigor el Estatuto estaba vigente la Ley de Régimen Local, Texto refundido de 24 de Junio de 1955, cuyos arts. 44 á 49 distinguían entre *residentes* (personas que vivan habitualmente en el término municipal) y *transeúntes* (quienes se encuentren accidentalmente en el mismo); y dividía los primeros en *cabezas de familia* (que son los mayores de edad y menores emancipados bajo cuya dependencia convivan otras personas en el mismo domicilio), *vecinos* (que son los españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente y estén empadronados como tales en un municipio) y *domiciliados* (que son los españoles no emancipados o los extranjeros, cualquiera que sea su condición, que residan habitualmente en el término). La Ley exigía habitualidad en la residencia para lo cual se requería la residencia continuada durante dos años, sin más requisitos, o de seis meses, con solicitud al Alcalde en este sentido.

Según esta normativa y con arreglo al art. 6 del Estatuto, sólo tenían la condición de riojanos los españoles residentes habituales en un municipio de La Rioja.

Con esta legislación nuestro Estatuto era más perfecto que los de otras Comunidades donde la remisión estatutaria no se efectúa a la residencia administrativa sino a la vecindad, con lo que se restringía la condición autonómica a los residentes mayores de edad y emancipados y se excluye a los menores no emancipados.

Al parecer la razón de optar en algunos Estatutos por el término vecindad radicaba en el elemento de voluntariedad en la residencia que sólo puede oponer con efectos jurídicos el mayor o emancipado y también la ligazón de esta categoría con el censo electoral del que están excluidos los menores.

- El segundo hito de la evolución legislativa lo supuso la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local, que regula la población municipal en sus arts. 15 a 18, introduciendo la novedad de clasificar a los residentes sólo en *vecinos* (que son los mayores de edad que residan habitualmente y figuren empadronados) y *domiciliados* (que son los españoles menores de edad y los extranjeros residentes habitualmente y empadronados) y dispone que la condición de *residente* se adquiere en el momento de la inscripción en el padrón, lo que parece eliminar el requisito del tiempo mínimo de residencia, si bien el requisito de la habitualidad se salva al imponer el empadronamiento en un solo municipio que

será aquel en que se habite durante más tiempo al año y previa presentación de certificación de baja en el padrón en que se figurase anteriormente (art. 15).

- El Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, en su art. 15 todavía alude al requisito de los dos años de residencia efectiva, aunque también permite empadronarse *en los términos del art. 15-1 de la Ley 7/85*.

- Finalmente, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, distingue entre *población de Derecho* (constituida por el total de residentes empadronados presentes y ausentes, incluidos los residentes en el extranjero) y *de hecho* (integrada por los residentes presentes y transeúntes), pero estos conceptos carecen de relevancia a efectos de determinar la condición de riojano. Por lo demás, reproduce la clasificación del Texto Refundido de 1986.

Esta remisión a la legislación estatal y la referencia estatutaria a la residencia y no a la vecindad, convierten al Estatuto riojano en más progresista y técnicamente más perfecto que los de otras Comunidades Autónomas, al incluir como riojanos también a los menores, que carecerán, desde luego, del derecho de sufragio activo y pasivo, pero que, sin duda, forman parte de la población riojana y muy importante no sólo por ser expresión de su futuro, sino también en cuanto destinatarios de muchas medidas políticas de gobierno, por ejemplo, en materia de infancia y juventud.

#### 4º) *Que se trate de residencia en un municipio de La Rioja.*

El art. 6 del Estatuto exige que la residencia para adquirir la condición de riojano tenga lugar *en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

Cuáles sean tales municipios lo aclara el art. 2 del propio Estatuto, a cuyo tenor: *el territorio de la Comunidad Autónoma es el de los Municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la actual Provincia de La Rioja*.

A estos efectos hay que entender que el municipio comprende todo el término municipal y no sólo la población que constituya su centro o núcleo urbano principal. Las Entidades Locales Menores deben considerarse pertenecientes al municipio en cuyo término se ubiquen. Las comarcas o entidades supramunicipales carecen de relevancia ya que el precepto estatutario se refiere exclusivamente a los municipios.

Esta exigencia de residencia municipal plantea inmediatamente el problema de la condición de los riojanos residentes fuera de La Rioja, para cuyo análisis distinguiremos la de los residentes en el extranjero y en el resto de España.

## 5. LA CONDICIÓN DE LOS RIOJANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

El Estatuto, consciente de la existencia de una importante colonia de emigrantes riojanos, establece en su art. 6-2 del Estatuto que: *Como riojanos, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto, los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en La Rioja y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la legislación el Estado*.

El Estatuto no relaja el requisito de la nacionalidad española, que sigue siendo rigurosamente determinante, sino el de la residencia administrativa, contentándose con un cierto engarce con el territorio de La Rioja, aunque en el pasado.

Para ello este precepto recurre a la técnica de no reducir el concepto de residencia jurídicamente relevante al aspecto material o *corpus* -consistente en vivir habitualmente en un lugar- para dar juego limitadamente al elemento inmaterial o *animus* consistente en así querer hacerlo, para, de esta forma, extraer un importante consecuencia jurídica cual es la posibilidad de retener la residencia *animo tantum*.

El Estatuto no prescinde del requisito de la residencia, lo que ocurre es que, en el caso de la emigración, se conforma con una residencia originaria en La Rioja.

Lo que no constituye un requisito de adquisición de la condición de riojano es la residencia actual en La Rioja. Es dicha actualidad lo único que se dispensa en el Estatuto.

La mayor desvinculación de la residencia se admite en el caso de los descendientes, en los que el art. 6-2 *in fine* se conforma con que estén inscritos como españoles, hay que suponer que en el Consulado de España a que se refiere el precepto.

En estos casos, el Estatuto reproduce una técnica ya conocida en el Derecho de la Nacionalidad para conservar y no perder la española por los emigrantes y convierte en residencia operativa la que tuvieron sus antecesores riojanos, con lo que la conservación de la condición de riojano se opera por una mezcla de los criterios de *ius sanguinis* y *ius soli*.

En cuanto a la regulación estatutaria de esta materia hay que señalar:

a) La exigencia de una manifestación de voluntad del riojano emigrante ante el Consulado de España acreditando su última residencia en La Rioja, manifestación jurídica que siempre es precisa cuando se trata de instrumentar jurídicamente una retención *animo tantum* desligada de la residencia actual.

b) El Estatuto emplea en el caso de los emigrantes la expresión *vecindad civil* que ya hemos visto anteriormente cómo es incorrecta y más restrictiva que la de residencia administrativa, ya que las Leyes del Estado en materia de población local limitan el concepto de vecinos a los mayores de edad (art. 16-3 de la Ley 7/85), con lo que los menores emigrantes pierden la condición de riojanos, salvo que soliciten consularmente su conservación como descendientes de españoles al amparo del art. 6-2 "in fine" del Estatuto.

c) Es dudoso que esta solicitud puedan hacerla los descendientes menores de edad por sí solos sin la intervención de quien ostente su patria potestad o tutela ya que, al consistir, como hemos señalado, en una declaración y no en una simple manifestación de voluntad, y pese a tratarse de una capacidad de obrar especial de Derecho Público, parece debe exigirse una determinada capacidad natural de conocimiento y voluntad, que jurídicamente sólo es relevante con la emancipación o con la suplenia de la voluntad del menor mediante los mecanismos de representación legal, siempre con arreglo a las leyes españolas, ya que la nacionalidad española es requisito previo.

d) El texto del art. 6-2 del Estatuto parece limitar el contenido de la condición de riojanos en el caso de los residentes en el extranjero a los *derechos políticos definidos en este Estatuto*. Posiblemente el legislador estatutario estuviera pensando tan sólo en el derecho de sufragio, consciente de la dificultad que la lejanía puede suponer para el ejercicio en La Rioja y ante los órganos de su Comunidad Autónoma de los demás derechos propios de la condición de riojano. Pero estimamos que no debe mantenerse una interpretación tan estricta del precepto ya que, en realidad, todos los derechos constitutivos del contenido de la

condición de riojano están radicalmente contenidos en el Estatuto (cfr. art. 7-1) y tampoco el normal alejamiento físico de los emigrantes legitima una privación o negación de los mismos, y menos en un mundo, como el actual, dotado de amplias facilidades de comunicación tanto de personas como de cosas e información. En suma, en nuestro criterio, los riojanos en el extranjero conservan todos los derechos propios de la condición de tales en la medida en que puedan ejercitarlos.

g) Para la prueba de estas circunstancias, el art. 16 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, obliga a los Ayuntamientos a confeccionar un Padrón especial de españoles residentes en el extranjero, en coordinación con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el que la inscripción se efectúa por los interesados a través del Consulado de España correspondiente a su residencia en la forma determinada por el art. 86 del precitado Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales. Este Padrón especial está regulado actualmente por Real Decreto 3341/1977, de 31 de Diciembre, desarrollado por Órdenes Ministeriales de 10 de Enero y 16 de Octubre de 1978, y su principal efecto es, como señala el art. 16-4 de la Ley 7/85, que *a los efectos electorales, los españoles que residan en el extranjero se considerarán vecinos o domiciliados en el Municipio en cuyo Padrón figurarán inscritos.*

h) Finalmente señalemos que el art. 7-4 del Estatuto establece que *La Comunidad Autónoma promoverá la colaboración con las colectividades de riojanos asentadas fuera de su territorio, con arreglo a lo dispuesto en el presente Estatuto y en la legislación general del Estado*, precepto éste que no sólo legitima una cierta acción exterior de la Comunidad Autónoma sino que habilita a la misma especialmente para mantener los vínculos con estas colectividades.

En este punto, una de las primeras actuaciones, todavía pendiente, es la confección de un censo actualizado de las mismas que permita su conocimiento exacto y su empleo en la colaboración posterior de la Comunidad Autónoma con Las Administraciones del Estado y los Municipios en materia de padrones de riojanos en el extranjero y censo electoral.

La Ley riojana 4/1989, de 29 de Junio, regula las Colectividades Riojanas Asentadas fuera del Territorio de La Rioja, cuyo estudio detallado excede el ámbito de este trabajo.

## 6. LA CONDICIÓN DE LOS RIOJANOS RESIDENTES EN EL RESTO DE ESPAÑA

La exigencia estatutaria de residencia municipal en La Rioja, impide, en principio, atribuir la condición jurídica de riojanos a las personas nacidas en La Rioja o que tuvieron en ella su residencia administrativa, pero que actualmente residan en otros municipios españoles.

Este efecto es común a todos los Estatutos de Autonomía y deriva de un deseo del legislador estatal de no producir interferencias y problemas censales muy complejos en las elecciones autonómicas consistentes en privar de voto a los residentes en una Comunidad Autónoma que fueren originarios de otra y simultáneamente concedérselo en la de origen, situación que, además, podría incentivar ciertas discriminaciones por razón de la Comunidad Autónoma de origen y, en suma, impedir una natural movilidad e integración territorial de la población.

Es cierto que la existencia de dificultades electorales no debe impedir un cierto esfuerzo por tratar de resolverlas, aunque es materia en que se impone una prudente reflexión por sus muchas implicaciones y su carácter no exclusivamente autonómico sino nacional.

Sin embargo, el Estatuto es consciente de que estas personas, muchas veces incluso con mayor intensidad que los demás, se sienten y actúan como riojanos, por ello en su propio art. 7-4, al referirse a las colectividades en que se integran, no duda de calificarlas como *de riojanos*.

Es claro que no se puede privar jurídicamente a estas personas de una condición que afectivamente sienten de forma tan intensa.

La base para lograr esa justificación se encuentra en el art. 7-4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que establece que: *La Comunidad Autónoma promoverá la colaboración con las colectividades de riojanos asentadas fuera de su territorio, con arreglo a lo dispuesto en el presente Estatuto y en la legislación general del Estado.*

En desarrollo de este mandato estatutario, se aprobó la precitada Ley de la Diputación General de La Rioja 4/1989, de 29 de Junio (B.O.R. nº 90, de 29-7-89), de Colectividades Riojanas Asentadas fuera de su Territorio, cuyo art. 1 las define como *entidades asociativas sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia, válidamente constituidas, con estructura y funcionamiento democráticos, que se encuentren asentadas fuera del ámbito territorial de La Rioja y que tengan como objetivo preferente en sus Estatutos el mantenimiento de vínculos con La Rioja.*

Es a través de estas colectividades como los riojanos residentes en otras regiones españolas van a encontrar la vía para juridificar su condición de tales.

El punto jurídico de conexión reside, pues, en el *sentimiento riojano* de estas colectividades y sus componentes<sup>1</sup>, formalmente exteriorizado en sus Estatutos y en un Acuerdo estatutariamente adoptado de solicitud de reconocimiento seguido de la correspondiente petición dirigida al Gobierno de La Rioja.

Aunque la petición de reconocimiento oficial por el Gobierno de La Rioja es potestativa de cada colectividad, el reconocimiento posterior del Gobierno de La Rioja es un acto constitutivo de la condición jurídica de una colectividad como riojana y el instrumento jurídico a través del cual sus componentes podrán ejercitar el contenido de su condición jurídica de riojanos, razón por la que el art. 2 de la Ley lo define como *el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo riojano.*

## 7. CONTENIDO DE LA CONDICIÓN DE RIOJANO

El Ordenamiento Jurídico Riojano opera, al incidir sobre las personas que ostentan la condición jurídica de riojanos, un efecto constitutivo de diversas afectaciones jurídicas de vinculación, poder y libertad que conforman el contenido de la condición jurídica de riojano.

### A) Posiciones de vinculación

A ellas se refiere el art. 7-1 del Estatuto cuando atribuye a los ciudadanos de La Rioja no sólo la titularidad de derechos sino también de *los deberes fundamentales establecidos en la Constitución.*

No es éste el lugar de examinar los deberes constitucionales, por lo que nos limitaremos a reseñar las principales posiciones de vinculación:

<sup>1</sup> A ello parece aludir la Exposición de Motivos de la Ley 4/79 cuando se refiere a *los fines de estas colectividades y las aspiraciones de sus miembros.*



*a) Sujeción general al ordenamiento jurídico riojano.*

Derivada del art. 9 C.E. por la que los riojanos son los principales destinatarios de las normas del Derecho riojano y, por tanto, los primeros obligados a su observancia.

A esta potencialidad sigue un amplio conjunto de situaciones de vinculación real y efectiva constituido por todos los deberes y obligaciones legales derivados del Derecho Autonómico Riojano vigente y que componen lo que podemos denominar *esfera jurídica global* de la población riojana.

*b) Deberes fiscales respecto a tributos riojanos.*

El más general es el de contribuir a los gastos de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la medida que los mismos deban ser sufragados mediante tributos propios.

*c) Prestaciones personales en La Rioja.*

El carácter estatal de la legislación en materia de servicio militar, objeción de conciencia y protección civil, no debe impedir una cada vez mayor colaboración de la Administración Autonómica en tales sectores.

*d) Deber de trabajar.*

A ello se refería el Presidente Pujol<sup>2</sup> por referencia a los catalanes cuando definía como tales a quienes viven y trabajan en Cataluña, poniendo así de relieve también la íntima relación jurídica entre condición autonómica, residencia habitual y trabajo.

## **B) Derechos de los riojanos**

La condición de riojano comporta también situaciones jurídicas de poder, si bien, de entre ellas, sólo vamos a referirnos, por las razones antes apuntadas, a los derechos que deban calificarse como públicos subjetivos por encuadrarse en una relación jurídica pública como es la de los riojanos con respecto a la Comunidad Autónoma de La Rioja y derivar directamente del Ordenamiento Jurídico Riojano y, en especial, del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Entre tales derechos podemos señalar los siguientes:

*a) Derecho de sufragio en La Rioja.*

La mayoría de los comentaristas de los Estatutos suelen reducir la trascendencia jurídica de la condición autonómica a los derechos políticos y concretamente a los de sufragio activo y pasivo en las elecciones a los parlamentos autónomos correspondientes.

Esta postura doctrinal incurre en un injustificado reduccionismo que ya hemos criticado respecto a la trascendencia de la condición autonómica y además limita el concepto de pueblo jurídicamente relevante en cada Comunidad al censo electoral autonómico.

No obstante, es obvio que una de las situaciones jurídicas de poder más fácilmente identificables en la condición de riojano es el derecho a elegir y ser elegido Diputado General de La Rioja, es decir, miembro del Parlamento Autónomo.

<sup>2</sup> Cit. por CELAYA IBARRA, Adrián, en "La población en la Comunidad Autónoma Vasca", en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Tomo I, Oñati, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, 1983, pag. 163.

A estos derechos se refiere la Ley riojana 1/1987, de 23 de Enero, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja.

*b) Derecho de iniciativa legislativa popular de los riojanos.*

El derecho de iniciativa legislativa popular está reconocido al *pueblo riojano* en el art. 20 del Estatuto y regulado por la Ley riojana de 20 de Mayo de 1985.

*c) Derecho de participación de los riojanos en la administración autonómica.*

El art. 18 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local, determina los derechos de los vecinos de las entidades locales, concepto éste aplicable también a las de carácter provincial (cfr., art. 31-2-A de la Ley) y, por virtud de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto, también a la Comunidad Autónoma de La Rioja en cuanto Uniprovincial, y entre ellos, señala el de participar en la gestión pública con arreglo a las leyes.

En La Rioja existen varias normas que instrumentan la participación, especialmente en forma orgánica, del pueblo riojano en la gestión pública de algunos asuntos, a través de la presencia de colectivos de intereses en organismos relevantes, entre los que cabe destacar el Consejo de Colectividades Riojanas creado por la Ley 4/89.

*d) Derecho de información.*

El precitado art. 18 de la Ley 7/85 alude también al derecho de ser informados, previa petición razonada, y de dirigir solicitudes a la Administración en relación a todos los expedientes y documentación, de acuerdo con el art. 105 de la Constitución, derecho que es igualmente predicable respecto a la Comunidad Autónoma y que, según se desprende del citado precepto constitucional, comprende los siguientes:

- el de audiencia de los riojanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- el de acceso de los riojanos a los archivos y registros administrativos de la Comunidad Autónoma, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, a la averiguación de delitos o a la intimidad de las personas.
- el derecho de los riojanos a que la Administración Autónoma actúe con arreglo al procedimiento administrativo vigente y a tener audiencia en el mismo cuando proceda.

*e) Derecho de petición.*

Este derecho corresponde a los riojanos, con arreglo al art. 29 de la Constitución que lo reconoce en forma individual o colectiva, por escrito y en la forma determinada por la Ley, en este caso, por la Ley 92/60, de 22 de Diciembre, con las adaptaciones precisas para su aplicación a La Rioja.

*f) Derecho a exigir la prestación de servicios públicos implantados e incluso el establecimiento de los inexistentes que sean de obligatoria constitución, con especial referencia a los servicios sociales.*

Este derecho, muy estudiado en el ámbito general administrativo y en concreto en el Derecho Municipal, viene recogido en el reiterado art. 18 de la Ley 7/85. Singular importancia tiene respecto a los servicios de carácter educativo, y asistencial, éstos últimos de gran raigambre en la Administración Local Provincial.

La reciente Ley de la Diputación General de La Rioja 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece los principios generales de estos Servicios.

*g) Derecho a impetrar la protección de los poderes públicos riojanos.*

El derecho a pedir protección ha sido especialmente estudiado en el ámbito estatal en sus dimensiones de protección judicial frente a los agravios de todo tipo, protección parlamentaria a través del Defensor del Pueblo u otras instituciones semejantes, protección diplomática de los ciudadanos frente a problemas en el exterior, protección militar y policial frente a ataques e inseguridad, protección civil, frente a situaciones de calamidad o desgracia y protección social frente a las contingencias y riesgos ordinarios objeto de cobertura por el sistema de Seguridad y Previsión Social.

No todas estas cuestiones son competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pero ello no significa que los poderes públicos de La Rioja no tengan títulos habilitantes suficientes en el Estatuto (cfr. art. 7-2) para interesarse por los riojanos que precisen protección oficial en los precitados campos.

*h) Derecho a acceder a cargos públicos de la comunidad autónoma.*

No vemos dificultad en reconocer el derecho de los riojanos a acceder a cargos públicos de su Comunidad Autónoma cuando se trate de cargos electivos para los que se requiere la condición de elegible y ésta implique la inclusión en el censo electoral riojano.

Tampoco existe dificultad respecto a los cargos funcionariales, ya que deriva del art. 23-2 de la Constitución. Mayor dificultad plantea la cuestión de si este derecho puede entenderse con carácter de exclusividad o de preferencia con respecto a otros ciudadanos españoles ya que la Constitución impide que exista una prelación en favor de los ciudadanos residentes en la Comunidad de que se trate y una preterición o postergación de los demás españoles, sin perjuicio de que, para todos los afectados, se establezcan normas que pueden ser diferentes a las de otras Comunidades.

### **C) Libertades de los riojanos**

La remisión estatutaria en esta materia al texto constitucional (art. 7-1) no hay que reducirla a los derechos contenidos en el Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, que trata de los *derechos y libertades*, o a la Sección Primera del mismo que trata de *los derechos fundamentales y de las libertades públicas*, sino que debe entenderse hecha a todo el Título Primero de la Constitución, y más aún, a todo el texto constitucional.

## **8. LA PRUEBA DE LA CONDICIÓN DE RIOJANO**

Como ha podido colegirse de cuanto llevamos dicho, no existe un único medio de prueba de la condición de riojano ya que ésta resultará de la prueba conjunta de sus dos requisitos constitutivos: la nacionalidad española y la residencia en La Rioja, tal y como la hemos descrito.

De ahí que la prueba de la condición de riojano pueda hacerse por cualquiera de los medios admitidos en Derecho, de los que ahora sólo vamos a ocuparnos de los documentales.

Tampoco existe una única prueba documental, pública y preconstituida, de la condición de riojano, si bien hay ciertos instrumentos que la facilitan, tales como el Registro

Civil, en cuanto a la nacionalidad española, y el Padrón municipal junto con el censo electoral, respecto a la residencia en La Rioja.

Además, ninguno de los dos instrumentos jurídicos están habilitados por la legislación vigente para constatar la población.

Los padrones municipales no contienen todas las personas que ostentan la condición de riojanos en un momento y sólo ellas, ya que admiten también a los extranjeros, que nunca pueden ser riojanos, y a los transeúntes, que pueden tener la condición riojana si son residentes en un municipio de La Rioja en que figuren empadronados como residentes ausentes, o carecer de la condición de riojanos, si están empadronados fuera de La Rioja.

El censo electoral no contiene a los riojanos carentes o privados del derecho de sufragio.

Sería precisa una acción de la Comunidad Autónoma, especialmente, en materia de padrones, para lograr que los mismos reflejasen el contingente exacto de las personas que en el momento de la confección o renovación de los mismos ostentasen la condición de riojanos, ya que tal contingente sólo es actualmente inferible mediante una difícil operación de adición al censo electoral de los españoles empadronados como residentes, tanto en concepto de vecinos como domiciliados, en municipios de La Rioja.

En cuanto a los residentes en el extranjero, el padrón municipal especial puede ser de contenido más amplio que el determinado por el art. 6-2 del Estatuto que limita la condición riojana a quienes ostentaron *vecindad administrativa* en un municipio riojano, concepto que excluye a los menores, salvo que éstos soliciten su inscripción por vía consular al amparo del art. 6-2 *in fine* del Estatuto.

Para los riojanos residentes en otros lugares de España, mientras no se resuelva con carácter general el problema de su derecho de sufragio autonómico, la única vía adecuada parece la elaboración de un censo a través de los centros o colectividades correspondientes.

En suma, no existe una fácil posibilidad de efectuar un censo general de personas que ostenten en el momento de su confección o actualización la condición jurídica de riojanas, ni siquiera está prevista su realización por la Comunidad Autónoma, pero la Comunidad Autónoma tiene conferidos títulos habilitantes suficientes por las leyes estatales en materia de régimen local para coordinar la confección y renovación de los padrones, de suerte que éstos reflejen la condición riojana de las personas.

El único esfuerzo iniciado en esta materia es respecto a las colectividades riojanas en el extranjero para las que la Ley 4/89 prevé su registro oficial en la Comunidad Autónoma

## 9. CONCLUSIONES

1ª.- La condición autonómica de riojano es un concepto dotado de sustantividad propia que consiste en una condición jurídica relevante de carácter público y estatutario, en cuanto elemento estructural de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2ª.- El Estatuto de Autonomía de La Rioja requiere para su adquisición y conservación, la nacionalidad española y la residencia administrativa en un municipio de La Rioja, esta expresión estatutaria -única en Derecho Regional Comparado donde se emplea generalmente la de *vecindad administrativa*- es, sin embargo, muy acertada porque, entre otras cosas, permite atribuir la condición de riojano a los menores.

3ª.- También gozan de la condición jurídica de riojano los residentes en el extranjero en la forma señalada en el Estatuto. Para permitir a estos riojanos el ejercicio de los derechos

que como tales les corresponden es fundamental su participación en alguna de las colectividades oficialmente reconocida por el Gobierno de La Rioja.

4ª.- Deben estudiarse, con la prudencia y generalidad que el asunto requiere, fórmulas que permitan a los riojanos residentes en otros lugares de España el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones autonómicas.

5ª.- Estas personas gozan por lo demás de la condición jurídica de riojano a través de su participación en las colectividades riojanas oficialmente reconocidas por el Gobierno de La Rioja.

6ª.- La Comunidad Autónoma de La Rioja debe promover la confección de un censo general de riojanos tanto residentes en La Rioja como fuera de ella y coordinarlo con los padrones municipales correspondientes, para así lograr un medio de prueba de la condición jurídica de riojano.