

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

DICTAMEN

56/00

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico Administraciones Públicas se ha tramitado un expediente integrado por 26 documentos para la elaboración de una disposición de carácter general sobre el Régimen de Precedencias, Honores y Distinciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo borrador núm. 4 se fechó el 14 de marzo de 2000 (doc. 1 del expediente) como *Proyecto de Decreto*.

Segundo

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

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

Tercero

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

Cuarto

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

Quinto

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

Sexto

La citada Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas procedió a estudiar las observaciones y sugerencias formuladas y a pronunciarse, expresa y motivadamente, sobre las que aceptaba y las que rechazaba, en las

siguientes fechas y números de documento del expediente: El 29 de marzo, sobre las observaciones del Gabinete de la Presidencia (doc.5); el 8 de mayo y el 5 de junio, sobre las de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes (docs. 8 y 16); el 31 de mayo, sobre las de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente (doc 15); el 5 de junio, sobre las de la Dirección General de la Función Pública (doc. 17); en la misma fecha, sobre las del Gabinete de la Presidencia (doc. 18).

Séptimo

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

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

Octavo

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

Noveno

Sobre el citado borrador (doc. 20), la Secretaría General Técnica instructora, elabora, con fecha 29 de mayo, una Memoria justificativa (doc. 21), solicita, el 15 de junio, informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) -que lo emite con fecha 20 de junio, si bien alega que no tiene nada que decir al respecto (docs. 22 y 23)- y recaba, el 26 de junio, informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (doc. 24) -que lo emite el 6 de julio, limitándose a informarlo favorablemente (doc. 25)-. Concluye el expediente con el texto del Proyecto que se nos remite para dictamen (doc. 26).

Antecedentes de la consulta

Primero

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

Segundo

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

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo

El dictamen del Consejo Consultivo resulta preceptivo en este caso por un doble concepto: en cuanto que se trata de un proyecto de Reglamento, y en cuanto que afecta al régimen protocolario del propio Consejo.

A) En cuanto que Proyecto de reglamento.

El Consejo Consultivo de La Rioja resulta competente para dictaminar en este caso y nuestro presente dictamen tiene carácter preceptivo, todo ello, no sólo en los términos establecidos en el art. 8.4. C) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, sino también a tenor de lo establecido en los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, criterio que ha sido ratificado por el Tribunal Supremo en Sentencias de su Sala 3ª de 12 de mayo de 1987; 7 de marzo, 25 de julio y 27 de noviembre de 1990; 21 de enero y 5 de mayo de 1991; 17 de noviembre de 1995 y 3 de junio de 1996; así como por la Sentencia núm. 930/96, de 29 de mayo de 1997, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, entre otras, corroborando así la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en nuestros Dictámenes 5/97, F. J. 4º-C); 6/97, F.J. 2º; 7/97, F.J. 1º; 13/97, F.J. 1º; 17/97, F.J. 1º; 21/97, F.J. 1º; 22/97, F.J. 1º; 23/97, F.J. 1º; 25/97, F.J. 1º; y 29/97, F.J. 1º, entre otros, por lo que procede, simplemente, ratificarla.

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

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

B) En cuanto Proyecto de disposición general que afecta al régimen protocolario del Consejo Consultivo.

Por otro lado, en cuanto que el Proyecto que se nos ha remitido contiene también la ordenación de la precedencia protocolaria del Consejo Consultivo de La Rioja, resulta preceptivo nuestro dictamen a tenor de lo dispuesto en el art. 8.5 de nuestro precitado Reglamento a cuyo tenor *“el Consejo Consultivo deberá ser consultado preceptivamente sobre cualquier procedimiento en que haya de adoptarse una decisión o disposición que afecte a su organización, composición, competencia, régimen o funcionamiento”*, especialmente si se tiene en cuenta que una de las garantías institucionales de la completa autonomía funcional del Consejo Consultivo asegurada por el art. 97.2 de nuestra Ley reguladora (Ley 3/1995, de 8 de marzo, redactado por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre), en línea con lo ahora exigido con rango estatutario por el art. 42 EAR'99, es precisamente, tal y como establece el art. 14 D) de nuestro Reglamento, el disfrute del estatuto protocolario especial que el propio Reglamento establece en su art. 18.

Ello permite que, tal y como hemos señalado en nuestro Dictamen 51/00, este Consejo se pronuncie con la mayor amplitud sobre ese aspecto concreto del Proyecto, pudiendo incluso señalar las posibles carencias normativas del mismo que convenga subsanar.

Segundo

Límites de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de precedencias protocolarias

Tal y como hemos declarado en nuestro reciente Dictamen sobre el Proyecto de Ley en materia de honores y distinciones, debemos entender que el *“ius honorandi”*, una de cuyas manifestaciones es la ordenación protocolaria de las precedencias en actos públicos, se presenta, en principio, como una facultad inherente a todo grupo social organizado y jurídicamente reconocido, puesto que, tanto el mérito honroso de una persona, en virtud de sus propias cualidades subjetivas, u objetivamente por razón del cargo que desempeña, como la honra que, en consecuencia, ha de tributarsele y que puede manifestarse en forma de precedencia protocolaria sobre otros en los actos públicos, se aprecian y establecen, respectivamente por el mismo grupo social.

Ahora bien, esta misma inherencia del *“ius honorandi”* en la personalidad jurídica de todo grupo organizado hace que cada uno de tales grupos haya de respetar la competencia de los demás sobre la misma materia de suerte que cada uno de los grupos honorantes no se inmiscuya en la legítima función honorífica de los demás en sus respectivos ámbitos.

Ello implica que, cuando el grupo social organizado de que se trata es una Comunidad Autónoma, no sólo hay que analizar los títulos competenciales habilitantes con que la Comunidad Autónoma cuenta para normar las precedencias protocolarias en actos oficiales, sino también la delimitación de dichos títulos con respecto a otros grupos sociales igualmente competentes en la materia, como son, especialmente, el Estado central y las personas físicas o jurídicas particulares que organicen actos meramente sociales.

El Anteproyecto que se nos ha remitido para dictamen versa sobre el régimen de las precedencias protocolarias en los actos oficiales organizados por las autoridades e instituciones en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 1 del Proyecto), se trata, pues, de una norma sobre protocolo, materia que no aparece recogida, *“expressis verbis”*, en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), si bien puede considerarse amparada por la competencia habilitante para el ejercicio de la potestad de auto-organización de las propias instituciones y órganos administrativos, recogida en los arts. 8.1.1 y 26.1 EAR'99 toda vez que la ordenación de autoridades no es sino una manifestación de los poderes de auto-organización.

La potestad de auto-organización ha sido asumida en sus Estatutos con carácter general por todas las Comunidades Autónomas y, en el caso de La Rioja, había sido ya ejercitada en materia de precedencias por la extinta Diputación Provincial (cuyas competencias ha asumido la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el actual artículo 13 y en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de 1999) mediante su Reglamento de Protocolo, Honores y Distinciones, aprobado por Orden Ministerial de 30 de marzo de 1971, hasta ahora vigente en La Rioja y del que trae causa el Proyecto que se nos ha remitido, como así lo reconoce expresamente su propia Exposición de Motivos.

Esta competencia autonómica ha sido aceptada implícitamente por la STC 38/1982 al resolver un conflicto entre el Estado central y la Generalidad de Cataluña sobre un reglamento de precedencias de ésta última Comunidad Autónoma que sólo fue declarado contrario a la Constitución en cuanto pretendía ordenar la prelación relativa de ciertas autoridades estatales en actos en que las mismas concurrieran con las autonómicas catalanas.

Ahora bien, el título competencial en que la potestad de auto-organización consiste sólo ampara la ordenación protocolaria de los actos oficiales, entendiendo por tales los que se celebren en territorio de La Rioja y por autoridades o instituciones autonómicas riojanas, pero en modo alguno a los actos sociales, entendiendo por tales los celebrados en La Rioja por personas o instituciones particulares o públicas pero carentes de potestades de *imperium* en el lugar donde el acto se celebre.

De esta limitación estructural del título competencial que ampara la ordenación de precedencias se deducen las reglas de delimitación existentes en esta materia con respecto a las competencias estatales y de otras entidades públicas y privadas.

Tercero

Incompetencia autonómica en materia de “*actos sociales*”

Contradiendo el objeto declarado en su art. 1, el Proyecto regula también en sus artículos 2.2 y 6 determinados aspectos del protocolo de los *actos sociales*, como es el régimen de precedencias y presidencias de las autoridades autonómicas que asistan a los mismos, materias en las que no ostentan competencia alguna ni la Comunidad Autónoma de La Rioja ni su Gobierno y que, por tanto, este Consejo estima que son contrarias al orden constitucional de distribución de competencias en la materia.

1. Incompetencia para definir el concepto de “*acto social*”.-

El art. 6.1 no define el concepto de *acto social* sino que sólo indica que los actos sociales son los definidos en el art. 2.2, pero este precepto propiamente tampoco ofrece una definición sino que se limita a disponer que “*en el resto de celebraciones, actos o conmemoraciones organizados por instituciones sociales en el territorio de la Comunidad Autónoma, en los que intervengan autoridades de la Comunidad Autónoma de La Rioja, también será de aplicación este Reglamento de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 del mismo*”.

Sin considerar que la expresión residual (“*el resto..*”) del art. 2.2 no parece la más acertada en una norma de protocolo pues conlleva una cierta desvalorización de los actos sociales que debemos reputar injustificada, lo cierto es que el art. 6.2 regula “*los actos referidos en el punto anterior*”, es decir, “*los actos sociales, organizados por otras instituciones en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, pero esa expresión - “*otras instituciones*”- es imprecisa puesto que no puede referirse a instituciones jurídico-públicas (ya que se contiene en el contexto del art. 6 que se refiere a los actos sociales definidos en el art. 2.2 como los organizados, precisamente, por instituciones sociales, es decir, las que no son instituciones autonómicas definidas en el art. 2.1, segundo párrafo y a las que, como antes hemos señalado, parece también referirse el art. 3.2), pero entonces no se comprende a qué “*otras instituciones*” puede referirse el precepto y, por eso, hay que entender referida sólo a las instituciones sociales, es decir, a todas las sujetas a un régimen jurídico-

privado y que, por tanto, no son jurídico-públicas o bien a éstas últimas cuando actúan desprovistas de potestades de *imperium*, por operar fuera de su territorio competencial o por cualquier otro motivo.

Parece, pues, que lo que quiere expresar el Proyecto es que: “A efectos de este Reglamento, son actos sociales los celebrados en la Comunidad Autónoma de La Rioja por particulares o instituciones sociales distintas de las contempladas en el número 1 de este mismo precepto para la celebración ...”. Pero el problema no se solventa con la mera sugerencia de emplear en el art.2.2 del Proyecto esta forma de expresión y, correlativamente, la de suprimir, por imprecisa y reiterativa, la expresión “organizados por otras instituciones en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja” que ahora aparece en el art. 6.2, ambos del Proyecto, y no se solventa porque el problema es de falta completa de competencia de la Comunidad Autónoma y su Gobierno regional para regular los actos sociales y el protocolo aplicable a los mismos.

En efecto, el Proyecto determina que la institución que organice cualquier acto social deberá hacerlo “de acuerdo con lo dispuesto en el presente reglamento” (art. 6.1) y que la presidencia de los mismos “corresponderá a quien presida la entidad organizadora del acto, salvo cuando asista el Presidente del Gobierno de La Rioja o del Parlamento de La Rioja, en cuyo caso ostentará la presidencia éstos últimos, por su orden” (art. 6.2) y, además, determinando esta última circunstancia la competencia de los servicios de protocolo autonómico (art. 11). Pues bien, todos estos preceptos resultan claramente contrarios a Derecho en cuanto se refieran o afecten a actos sociales.

2. Inaplicabilidad del reglamento a los actos sociales.

El art. 6.1 del Proyecto impone la aplicación del orden prelativo establecido en este Proyecto a los actos sociales cuando exige que los mismos se realicen “de acuerdo con lo dispuesto en el presente reglamento”, pero carece de cobertura jurídica para ello.

En efecto, el Reglamento de precedencias, como antes hemos indicado, sólo goza de cobertura competencial en la medida en que regula aspectos propios de la *potestad autonómica de auto-organización*, de suerte que su campo natural de aplicación son los *actos oficiales* tal y como deben ser concebidos (es decir, los organizados en La Rioja y por el Gobierno o la Administración Públicas regionales) y, por tanto, en forma alguna puede aplicarse a los actos meramente sociales (es decir, a los que no son oficiales porque han sido organizados en La Rioja por personas o instituciones particulares o públicas que actúan desprovistas de *imperium*).

Por tanto, para la aplicación del Reglamento no basta con que se trate de un acto social que se celebre en La Rioja y que el mismo cuente con la mera “*asistencia*” de una autoridad autonómica (como parece querer expresar los arts. 6.2 y 11 “*in fine*” del Proyecto), pues, aun considerando que el Proyecto no haya tratado de legitimar una *asistencia simple* sino tan sólo la cualificada por la siempre necesaria y previa invitación expresamente cursada por el organizador del acto social a la autoridad autonómica correspondiente en concepto de tal, tampoco en tales condiciones podría aceptarse una aplicación, ni siquiera limitada, del reglamento autonómico de precedencias a un acto social, ya que la prelación reglamentaria de la autoridad autonómica invitada no forma parte de su estatuto personal y sólo tiene virtualidad funcional en el seno de actos oficiales que organice el Gobierno o Administración regional a los que pertenece y, en modo alguno, en actos sociales, donde sólo gozará de la prelación que le corresponda con arreglo a los criterios a los que deba someterse el organizador del acto social de que se trate criterios que, normalmente, no serán de contenido jurídico ni estarán expresados en normas obligatorias, sino que pertenecerán a la esfera de los usos sociales en materia de cortesía y protocolo, en lo que carece de toda competencia la Comunidad Autónoma y su Gobierno.

Por supuesto que el organizador de un acto privado, en ejercicio de su potestad de auto-organización, puede aplicar voluntariamente los criterios de ordenación del Reglamento autonómico de precedencias, pero dicha aplicación nunca puede producirse “*ope legis*” (es decir, en cuanto que tal reglamento en virtud de su misma naturaleza normativa jurídico-pública), ya que, como venimos señalando, dicho reglamento es una norma emanada de un legislador incompetente para regular actos sociales y que, por tanto, no puede imponer de oficio la ordenación protocolaria de los mismos.

En esa hipótesis el Reglamento que nos ocupa se aplicaría sólo en virtud de un *acto libre de voluntad y “de parte”* por la que el organizador del acto social realizase una libre sumisión tácita a la disciplina prelatoria del Reglamento, pero ello no puede ser ni siquiera sugerido por el Reglamento autonómico sin incurrir en incompetencia.

En efecto, en los actos sociales, ese acto de libertad civil, esencialmente privado, en que la invitación consiste, constituye la verdadera “*lex acti*” y es el organizador que la ha cursado el único a quien compete fijar los criterios de prelación y ordenación, arrojando el riesgo de una sanción social-no jurídica- si no se ajusta a los usos y costumbres de cortesía y protocolo para distinguir a los invitados que, por su autoridad o posición, requieran ocupar un lugar preferente.

Repárese en que lo que acabamos de expresar conlleva que (aunque el acto social se celebre en La Rioja), el reglamento autonómico de preferencias no se puede aplicar “*ob rem*”, es decir, en virtud del carácter jurídico-público de la norma en relación con el fuero

situacional del acto, ni tampoco *"in personam"*, es decir, en base a un criterio *de personalidad* por cuya virtud se entendiera que el orden prelativo del reglamento se aplicara a una autoridad como estatuto protocolario personal cuando hubiera sido invitada en concepto de tal, sino que dicho Reglamento no se puede aplicar en forma alguna ni competencia alguna tienen al respecto los servicios autonómicos de protocolo, sin perjuicio de que el organizador decida aplicarlo libremente o recabar el auxilio de tales servicios en uso de su potestad de ordenación del acto, pero entonces se trata de una *autovinculación* del organizador del acto y no de una aplicación del Reglamento en sentido jurídico.

3. Incompetencia para determinar el régimen de presidencia de los actos sociales.-

Si, como hemos razonado, la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencia para definir qué sea un acto social a efectos de precedencias y para determinar la aplicación a los mismos de su propio reglamento en la materia, mucho menos la puede tener para fijar en el mismo quién deba ser la persona física que presida un acto social organizado con arreglo a las leyes por una institución no oficial de la propia Comunidad Autónoma, como pretende el art. 6.2

La organización de actos sociales pertenece al contenido esencial de derechos fundamentales como la intimidad personal y domiciliaria, el derecho de reunión, de asociación o la libertad de empresa, que sólo pueden ser limitados por normas con rango de ley (art. 53.1 CE) y sólo teniendo competencia conferida al efecto por el *bloque de la constitucionalidad*, una competencia a la que no alcanza la que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene para auto-organizar sus instituciones y órganos administrativos y que, como hemos señalado antes, es la única que ampara a la ordenación de precedencias.

Pues bien, el art. 6.2 del Proyecto no se ha limitado recoger -sin competencia para ello- la norma consuetudinaria de que la presidencia de los actos sociales corresponde a quien determine la institución social que los organice (que, además, no necesariamente ha de ser quien las presida, aunque ello sea lo ordinario), sino que dispone directamente que dicha presidencia *"corresponderá a quien presida la entidad organizadora del acto"*, lo cual excede del ámbito competencial autonómico (que es siempre de Derecho público y se rige por el *principio de legalidad*) en cuanto que se adopta una determinación de Derecho privado (aunque, como suele suceder en materia de protocolo, sea meramente consuetudinario) que se rige por el *principio de libertad civil* cual es establecer a quién corresponde la presidencia de un acto social, llegando a precisar, con evidente defecto competencial, que la presidencia del acto debe corresponder necesariamente a quien ostente la presidencia de la entidad organizadora.

Por iguales motivos y en virtud de cuanto hemos señalado anteriormente, la atribución de la presidencia específica de esos actos a los Presidentes autonómicos del Gobierno o del Parlamento que se efectúa en el art. 6.2 del proyecto y la correlativa vocación a los servicios protocolarios de la Comunidad Autónoma que se hace en el art. 11 “*in fine*”, carecen de amparo competencial.

Por todo ello, el art. 6 y, por conexión, el 11 “*in fine*” del Proyecto no son conformes al orden constitucional de competencias

Cuarto

Delimitación del concepto de “*acto oficial*”

El Proyecto ha tratado de delimitar la potestad de auto-organización de la Comunidad Autónoma con respecto a la del Estado central en materia de precedencias, pero ha olvidado que también es preciso delimitarla con respecto a las propias instituciones autonómicas dotadas de una autonomía reconocida por el bloque de la constitucionalidad o por las leyes y ese olvido se ha traducido en una concepción del “*acto oficial*” que este Consejo Consultivo entiende que no resulta conforme a Derecho.

En efecto, el artículo 1 del Proyecto parece indicar que el objeto de la normación que pretende se limita a los *actos oficiales*, pero no limita los mismos a los celebrados en La Rioja por autoridades u órganos del Gobierno y la Administración Pública regionales con cualquier finalidad incluida en su ámbito de intereses o competencias, sino que el art. 2.1 dispone que “*son actos oficiales en la Comunidad Autónoma los organizados por instituciones o autoridades de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la celebración de festividades, acontecimientos y conmemoraciones*”. Se trata de una definición jurídicamente incorrecta por razón de su ámbito subjetivo, objetivo y formal:

A) Excesos del concepto por razón de su ámbito subjetivo.-

En primer término, el concepto de acto oficial que ofrece el Proyecto es jurídicamente incorrecto en cuanto que no se limita a los actos organizados por el Gobierno o la Administración Pública Regionales sino que, sin título habilitante para ello, trata de regular los actos que organicen cualesquiera instituciones comprendidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja en sentido global, aunque estén dotadas de una autonomía reconocida por el bloque de la constitucionalidad o las leyes.

En efecto, el Estatuto de Autonomía realiza una atribución *“in genere”* de la potestad de auto-organización a la Comunidad Autónoma de La Rioja en sentido global, es decir, comprendiendo todas sus instituciones de cualquier naturaleza (legislativas, ejecutivas, consultivas, administrativas, universitarias, etc.) pero la titularidad y ejercicio *“in concreto”* de dicha potestad corresponde a cada una de las instituciones de la Comunidad Autónoma a las que el bloque de la constitucionalidad o las leyes confieren autonomía orgánica y funcional, como ocurre con el Parlamento (art. 18.2 EAR'99), el Consejo Consultivo (art. 42 EAR'99), las Entidades Locales (art. 137 CE) o las Universidades (art. 27.10 CE).

En otras palabras: la titularidad y ejercicio de la potestad de auto-organización que tiene la Comunidad Autónoma de La Rioja en sentido global, se distribuye internamente entre las instituciones que, integradas genéricamente en dicha Comunidad, gozan del derecho de autonomía para la realización de sus respectivas funciones como garantía institucional de su funcionamiento. La auto-organización es, por lo tanto, una potestad propia de cada institución dotada de autonomía en el seno de la Comunidad Autónoma de La Rioja entendida en sentido global, es decir, se trata de una potestad compartida y de ahí que ninguna de esas instituciones dotadas de autonomía pueda ejercitar su potestad de auto-organización más que estrictamente dentro de su círculo o ámbito propio de intereses, sin que pueda proyectarla sobre los círculos de intereses propios de otras instituciones dotadas de autonomía, por la sencilla razón de que sólo éstas últimas están legitimadas para ejercerla en los círculos que les son propios.

Esto significa concretamente que el Gobierno de La Rioja sólo puede ejercitar su potestad de auto-organización para organizar sus propias instituciones y órganos ejecutivos y administrativos y para ordenar los actos oficiales que los mismos organicen en La Rioja. Así pues, el ámbito de la potestad de auto-organización que puede amparar estos preceptos del Proyecto se circunscribe estrictamente al Gobierno y la Administración Pública regional y no se extiende ni puede aplicarse al Parlamento de La Rioja, al Consejo Consultivo de La Rioja, a las Entidades locales de La Rioja, a la Universidad de La Rioja o a cualesquiera otras instituciones, entidades u órganos que tengan una autonomía orgánica y funcional reconocida por el bloque de la constitucionalidad o por las leyes.

Por el contrario, los preceptos que comentamos (arts. 1 y 2 del Proyecto) comprenden en el concepto de *“actos oficiales”* a instituciones distintas del Gobierno y la Administración Regionales, de suerte que, si es cierto que los actos oficiales son los organizados por cualesquiera instituciones autonómicas (arts. 1 y 2.1, párrafo segundo), se podría, por ejemplo, llegar al absurdo de que un acto oficial organizado por el Parlamento de La Rioja -que, indudablemente es una de esas instituciones a las que se refiere el art. 2.1 del Proyecto- tuviera que estar presidido por el Presidente del Gobierno con arreglo al orden prelativo del

art. 3. Insiste en esa incorrecta idea el art. 5 del proyecto que, por conexión debe ser también reputado contrario al orden de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad

La razón de una incongruencia tan absurda como la del ejemplo propuesto es que el Gobierno regional carece de título competencial habilitante para ello pues su potestad de auto-organización no se extiende a instituciones distintas del Gobierno y la Administración Pública regionales y, mucho menos, a las que gozan de una autonomía orgánica y funcional reconocida por el bloque de la constitucionalidad o por las leyes y que tales instituciones pueden proyectar en la ordenación de las precedencias en los actos que organicen.

B) Correcciones del concepto en lo relativo a su ámbito objetivo.-

En segundo lugar, el concepto de acto oficial del Proyecto es incorrecto jurídicamente por razón de su ámbito objetivo en cuanto que no determina claramente la exigencia de que los actos se celebren precisamente *en La Rioja*, pues, aunque contiene la partícula “*en*” (cuando señala que “*son actos oficiales en la Comunidad Autónoma...*”) y seguramente la “*mens legislatoris*” haya sido circunscribirse a los actos que se celebren en La Rioja, sin embargo la “*mens legis*” que se deduce de lo que literalmente expresa el precepto impide considerar que determine el requisito de que los actos *se celebren* precisamente *en La Rioja* pues se limita a indicar *qué se entiende en La Rioja* por actos oficiales, es decir, no determina el establecimiento de un requisito de localización del acto, sino el ámbito de vigencia de un concepto normativo, que es algo completamente distinto.

El requisito de que el acto, para poder ser reputado “*oficial*”, se realice precisamente dentro del territorio competencial de la autoridad o institución jurídico-pública que lo organice es de esencia en la distribución de competencias en esta materia, por la sencilla razón de que, fuera de ese territorio sólo podrán organizar actos oficiales las autoridades o instituciones públicas que tengan competencia sobre el mismo, todo ello sin perjuicio, naturalmente, de que siempre puedan organizar actos meramente sociales en cualquier parte como toda persona o institución particular con arreglo a las leyes.

Por ello, requerir que el acto se celebre precisamente *en* territorio de La Rioja es esencial para la constitucionalidad de la norma ya que, fuera del territorio riojano, la competencia para organizar actos oficiales corresponde exclusivamente al Estado o la Comunidad Autónoma o Entidad Local correspondiente al lugar de que se trate. Ello sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de La Rioja pueda organizar fuera de su territorio actos meramente sociales con arreglo a las leyes como cualquier otra persona o entidad desprovista de potestades jurídico-públicas o de *imperium*. Con arreglo a la misma lógica:

- El Estado central puede perfectamente realizar actos oficiales en La Rioja en cuanto que ésta, indudablemente, forma parte del territorio estatal.
- Sin embargo, las Entidades locales de La Rioja sólo pueden realizar actos oficiales dentro de su propio territorio, aunque puedan realizar actos meramente sociales fuera de él y tanto dentro como fuera de La Rioja.
- En cuanto a otras Comunidades Autónomas y a las demás entidades locales de fuera de La Rioja, no pueden celebrar en territorio riojano actos oficiales sino actos meramente sociales con arreglo a las leyes.
- Respecto a las entidades u órganos de régimen jurídico-público y composición mixta en los que participe el Estado o varias Comunidades Autónomas o bien diversas entidades locales e incluso particulares con diversas finalidades de interés público (fundaciones públicas, patronatos, consorcios, entes mixtos instituidos por convenios, etc.), pueden celebrar actos oficiales en La Rioja si ésta queda comprendida en su ámbito territorial de actuación, en otro caso, los actos que celebren en La Rioja deben ser reputados meramente sociales.

C) Defectos del concepto por razón de su ámbito formal.-

En tercer lugar, el concepto de acto oficial que ofrece el Proyecto los circunscribe a los que tengan por finalidad *“la celebración de festividades, acontecimientos y conmemoraciones”*, expresiones todas ellas que, pese a su generalidad, restringen excesivamente el ámbito formal de los actos oficiales que puede organizar el Gobierno o la Administración regionales ya que parecen reducir los actos oficiales a los relativos al subsistema identitario riojano, dejando fuera actos de cariz meramente protocolario o rigurosamente administrativo, tales como juramentos y tomas de posesión, presentación y entrega solemne de memorias, recepción ceremonial de autoridades y otros muchos.

En suma: todas estas consideraciones hacen que los arts. 1, 2, 3.2 y, por conexión, el 5 y el 9, todos ellos del Proyecto deban ser reputados contrarios al bloque de la constitucionalidad. Tales preceptos sólo resultarían conformes al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias si se ciñesen a los celebrados en La Rioja por autoridades u órganos del Gobierno y la Administración Pública regionales con cualquier finalidad incluida en su ámbito de intereses o competencias, pues sólo en ellos tiene el Gobierno de La Rioja potestad de auto-organización para ordenar el orden protocolario de colocación de las autoridades que asistan como invitados a los mismos.

Quinto

Competencias del Estado central en la materia

De cuanto hemos expuesto se deduce que lo reservado en esta materia al Estado central es simplemente la competencia para ordenar las precedencias en su propio ámbito, es decir, en cuanto afecta a autoridades estatales y a los actos a los que las mismas concurren, competencia que, por otra parte, ha ejercitado mediante la aprobación por Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, de Ordenación General de las Precedencias en el Estado, pero sin impedir la ordenación protocolaria de precedencias por otras instancias inferiores, tanto autonómicas o locales como del sector privado en sus respectivos ámbitos.

Pues bien, el Proyecto que se nos ha remitido intenta ser irreprochable en materia competencial en lo que atañe al respeto de las competencias estatales en la materia, ya que, con buen criterio, se ha desechado por el órgano instructor del expediente de elaboración de esta norma la propuesta del Gabinete de la Presidencia de incluir entre las precedencias del Proyecto a las autoridades estatales, propuesta que, por lo que acabamos de señalar, de haberse aceptado, hubiera resultado inconstitucional con arreglo a los criterios sentados en la STC 38/1982.

El Proyecto establece en su art. 8 una norma de respeto hacia la ordenación general de precedencias en el Estado que hay que estimar acertada en su intención y de contenido plenamente constitucional en cuanto que delimita negativamente el ámbito de la ordenación autonómica de precedencias salvando la general del Estado, tal y como señala la doctrina constitucional contenida en la reiterada STC 38/1982, siendo de destacar que el Proyecto en que se contiene ha sido informado favorablemente por el propio Servicio Jurídico del Estado en La Rioja.

Ahora bien, dicho art. 8 - que, insistimos, goza una plena constitucionalidad material en cuanto al fondo de lo que dispone-, adolece de inconstitucionalidad formal por proceder de un legislador carente de competencia para promulgarlo con arreglo a la exigente doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que, cuando una Comunidad Autónoma carece de competencia para regular una materia (como ocurre concretamente con la incompetencia autonómica para la ordenación de las precedencias de autoridades estatales, tal y como ha declarado la precitada STC 38/1982) ni siquiera puede dictar una norma en la materia, aunque el contenido de la misma sea plenamente constitucional (cfr. STC 173/1998, F.J. 16).

Quizá una forma de resolver el problema fuera eliminar el reiterado art. 8 y trasladar su contenido a la Exposición de Motivos como explicación de los estrictos límites autonómicos a que ha de ceñirse la norma por imperativo constitucional.

En cuanto a la expresada alegación del Gabinete de Presidencia -que es el órgano autonómico encargado de la gestión del protocolo del Gobierno de La Rioja- hay que reconocer, pese a lo que acabamos de señalar sobre los problemas de inconstitucionalidad que acarrearía el haberla aceptado, que plantea un problema diario del protocolo riojano cual es la concurrencia habitual de las autoridades estatales a los actos protocolarios de la Comunidad Autónoma y que, desde esa perspectiva, el Proyecto que nos ocupa, al contemplar sólo la precedencia relativa entre las autoridades autonómicas y no poder referirse para nada a las estatales, es una norma que puede resultar de una utilidad muy reducida en la práctica para los encargados de la dirección del protocolo oficial que son sus principales destinatarios.

Para tratar de solventar esta cuestión que, por lo que acabamos de expresar, es de casi imposible salida por vía normativa, puede sugerirse que, simultáneamente a la aprobación del Decreto de ordenación de precedencias, el Gobierno de La Rioja acuerde aprobar una Instrucción o Circular, carente de valor normativo, pero obligatoria en el ámbito jerárquico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que incluso podría publicarse para general conocimiento (así lo permite el art. 37.10 LPAC), que sistematice de forma armónica el régimen estatal de precedencias, establecido por el Real Decreto 2099/1983, con el autonómico que establezca el Proyecto que ahora nos ocupa, de forma que los responsables del protocolo en el ámbito riojano supieran a qué atenerse en la necesaria aplicación conjunta de dos normas, la estatal y la autonómica, que suelen confluir en unos mismos actos.

Ahora bien, mientras que los responsables del protocolo autonómico pueden encontrar de esa forma una posible solución al problema de la concurrencia de autoridades estatales a los actos oficiales de la Comunidad Autónoma, sin embargo el reglamento autonómico de precedencias no puede pretender en forma alguna imponerse a los responsables de protocolo estatales y tampoco la Comunidad Autónoma puede dictar una Circular o Instrucción al respecto, por ello, no es conforme a la Constitución el art. 3.2 en cuanto que la referencia a "*otras instituciones*" distintas de las autonómicas pudiera englobar al Estado central obligándole a respetar el orden autonómico de precedencias en los actos que organizase en La Rioja.

Sexto

Competencias de otras instituciones comprendidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja en sentido global pero dotadas de autonomía

El título competencial de auto-organización que el Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad en sentido global no puede ser monopolizado en exclusiva por una sola de las instituciones que la componen ya que, como hemos señalado, corresponde a cada una de ellas en su respectivo ámbito de actuación. Ello significa, por lo que respecta al Gobierno y la Administración Pública regionales que sólo pueden regular el protocolo de sus propios actos oficiales, no el de los que organicen otras instituciones integradas genéricamente en la Comunidad Autónoma en sentido global y que gocen de autonomía orgánica o funcional reconocida por el bloque de la constitucionalidad o por las leyes

Esta doctrina general permite resolver la cuestión de las precedencias en actos organizados por dichas instituciones, como son el Parlamento, el Consejo Consultivo, la Universidad o las Entidades locales de La Rioja.

1. Competencias protocolarias del Parlamento de La Rioja.-

El Parlamento de La Rioja es una institución (art. 15.1 ERA'99) integrada en la Comunidad Autónoma de La Rioja en sentido global a la que se reconoce una completa autonomía orgánica y funcional para regular su composición, régimen y funcionamiento (art. 18.2 ERA'99), por lo que también es titular de la potestad de auto-organización que la Comunidad Autónoma para ordenar el régimen y funcionamiento de sus instituciones (art. 8.1.1 ERA'99)

Como quiera que una de las dimensiones que puede adoptar el ejercicio de dicha potestad auto-organizadora por parte del Parlamento de La Rioja es, sin duda alguna, la organización de sus propios actos oficiales, es obvio que el régimen protocolario y de precedencias que ha de observarse en los mismos queda cubierto y comprendido en el referido título competencia

De ahí que reputemos contrarios al orden de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad todos los preceptos del Proyecto que se nos ha remitido en virtud de los cuales pudiera entenderse que actos oficiales organizados en La Rioja por el Parlamento de La Rioja con cualquier finalidad incluida en su ámbito de competencias o intereses deban sujetarse en todo o en parte, aunque sea mínima, a un reglamento de

precedencias aprobado por el Gobierno

2. Competencia protocolaria de las entidades locales de La Rioja.-

Las entidades locales tienen reconocida autonomía por los arts. 137 y 140 CE para la gestión de sus respectivos intereses y la legislación estatal de régimen local les atribuye, en consecuencia, competencia para el otorgamiento de honores y distinciones (arts. 186 a 191 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) por lo que ninguna duda cabe de que gozan de plena competencia para organizar actos oficiales y sociales y para la ordenación de las precedencias en los mismos, sin que la potestad de auto-organización de la Comunidad Autónoma de La Rioja alcance para imponerles una especial prelación de autoridades en los actos que las Entidades locales realicen en La Rioja.

3. Competencias del Consejo Consultivo de La Rioja en materia de precedencias y régimen protocolario del mismo en actos oficiales del Gobierno y la Administración Pública regionales.-

Algo similar a cuanto venimos señalando debemos indicar, *mutatis mutandis*, respecto al régimen protocolario del Consejo Consultivo de La Rioja.

En efecto, el Consejo es un órgano estatutario, reconocido en el art. 42 del Estatuto de Autonomía de 1999, y cuya completa autonomía orgánica y funcional -que es objeto de una rigurosa reserva de Ley por virtud del propio precepto estatutario- incluye indudablemente la ordenación de su propio protocolo como establece el art. 18 de nuestro Reglamento (aprobado por Decreto.33/96) a cuyo tenor *“el Consejo Consultivo y sus miembros gozarán del estatuto protocolario correspondiente a su categoría como alto organismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Por tanto, el Consejo Consultivo, al igual que el Parlamento, la Universidad o las entidades locales de La Rioja, en lo que se refiere a los actos oficiales que como tal organice en La Rioja no es una institución situada en la órbita competencia del Gobierno y la Administración Regional cuyo protocolo pueda ser gestionado por los servicios protocolarios del Gobierno o la Administración regionales ni determinado por una disposición de la Comunidad Autónoma distinta de la propia Ley reguladora del Consejo, del Reglamento orgánico y funcional del propio Consejo o de los acuerdos adoptados por el mismo en esta materia, sino que debe ser determinado únicamente por dicha Ley, Reglamento o acuerdos y gestionado por el propio Consejo Consultivo..

En cuanto a los actos oficiales que organice el Gobierno o la Administración regionales y a los que deba ser invitado el Consejo Consultivo, sus representantes o integrantes, la competencia exclusiva para la ordenación protocolaria de los mismos corresponde indudablemente al Gobierno y la Administración Pública regionales a través de sus propias normas y con la gestión de sus propios servicios de protocolo, sin más condiciones que la observancia de los criterios prelativos específicos que se derivan de la propia naturaleza del Consejo y que se cifran en su doble condición de órgano estatutario y de alto órgano consultivo.

La condición de órgano estatutario deriva de que el Consejo Consultivo de La Rioja es una de las instituciones (según refiere el propio art. 1, párrafo segundo del Proyecto) contempladas expresamente en el Estatuto de Autonomía de La Rioja (concretamente en el art. 42 ERA'99). esta condición aconseja que no se le anteponga en precedencia ninguna otra autoridad o institución autonómica que no figure expresamente contemplada en el Estatuto de Autonomía.

Un segundo aspecto a considerar es la condición de alto órgano consultivo que el Consejo tiene por disposición expresa, no sólo del ERA'99 (cit. art. 42), sino también de nuestra Ley (Ley 3/95, art. 97.1, en la redacción dada al mismo por Ley 10/95) y Reglamento (D. 33/1996, art. 1) reguladores. Esta condición aconseja que no se anteponga ninguna institución, autoridad u órgano que carezca de facultad para formular consultas al Consejo Consultivo, facultad ésta que el art. 31 de nuestro Reglamento restringe al Presidente del Gobierno de La Rioja, los Consejeros de su Gobierno y a la Mesa del Parlamento. Los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales son órganos que no pueden consultar al Consejo, por eso parece inadecuado que precedan a los miembros del Consejo.

Por tanto, sugerimos que el art. 3 del Proyecto se adapte a ambos criterios.

4. Competencias protocolarias de la Universidad de La Rioja.-

Obra en el expediente un relativamente extenso pliego de alegaciones formulado por la Secretaría General de la Universidad de La Rioja en el trámite de audiencia que a dicha Universidad se confirió para que manifestara su opinión sobre el Proyecto que nos ocupa.

En dicho pliego se plantea directamente la cuestión del estatuto jurídico que tradicionalmente el protocolo universitario confiere a los Rectores y, por tanto, se reclama, en los términos del Derecho consuetudinario, para el Rector de la Universidad de La Rioja una prelación absoluta sobre cualquier otra autoridad de cualquier tipo que concurra a actos oficiales académicos celebrados por la propia Universidad de La Rioja en su propio recinto

universitario.

Esta cuestión ha quedado resuelta mediante la aplicación de los criterios que venimos sosteniendo en este dictamen. En efecto, el Gobierno de La Rioja carece de competencia para englobar mediante Decreto a los actos universitarios entre los oficiales a los que deba aplicarse la ordenación autonómica de prelación de autoridades y tampoco la tiene para regular en forma alguna dicha prelación en los actos universitarios ni para determinar el régimen de la presidencia de los mismos. Por el contrario, tales competencias corresponden exclusivamente a la Universidad quien las ejercerá por sus propios servicios de protocolo con arreglo a los criterios protocolarios de ordenación que correspondan a sus propias normas y tradiciones y que, obviamente, obligan al Rector a ceder la presidencia de los actos académicos a los que asista una autoridad que, con arreglo a tales normas y tradiciones, deba ser estimada de superior rango.

Desde luego, en el concepto de instituciones *de* la Comunidad Autónoma de La Rioja y que, por tanto, pueden organizar *actos oficiales*, hay que englobar también a la *Universidad de La Rioja*, puesto que, si bien fue creada por una Ley estatal, las competencias sobre la misma corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja con arreglo al art. 10 ERA'99 (el traspaso de servicios se produjo por Real Decreto 95/1996, de 26 de enero), pero ello no legitima que el Gobierno pueda determinar por Decreto el protocolo de la Universidad. La Universidad es una institución con *autonomía* constitucionalmente garantizada (art. 27.10 CE), como también la tienen las entidades locales (arts. 137 y 140 CE) y, como hemos expuesto, en estos casos no es posible aplicar un Reglamento autonómico en materia de precedencias.

Es cierto que la local y la universitaria son autonomías de sentido y contenido diferente y que también es distinta la naturaleza jurídica de las entidades locales (que son corporaciones públicas de tipo asociativo, base territorial y funcionalidad acusadamente administrativa) y la de las Universidades (que son entes institucionales de tipo fundacional y funcionalidad esencialmente investigadora y educativa de nivel superior). Pero tampoco esas diferencias pueden legitimar una regulación de los actos oficiales universitarios en un reglamento autonómico de precedencias pues, tanto unas como otras, son instituciones con autonomía garantizada por el bloque de la constitucionalidad y, por tanto, situadas al margen de la cobertura competencia que la potestad de auto-organización ofrece al Gobierno y a la Administración Pública regionales exclusivamente para la ordenación de las precedencias en sus propios actos oficiales.

Ello no significa, por supuesto, que la Universidad pueda prescindir de todo criterio protocolario en los actos oficiales que organice en su recinto, sino que la fijación de los criterios protocolarios que proceda le corresponde como a cualquier organizador de un acto social u oficial y que, en este caso, resultan potenciadas por razón de la autonomía universitaria aunque es dudoso que el régimen protocolario forme parte integrante de la

misma.

En efecto, la autonomía universitaria constituye un derecho fundamental constitucionalmente garantizado, pero no es un derecho absoluto sino que está reconocido “*en los términos que la ley establezca*” (art. 27.10 CE.), lo que, según la STC 26/1987, significa que se trata de un derecho de configuración legal construido con la técnica de las garantías institucionales.

La autonomía universitaria es, por de pronto, funcional, ya que se confiere exclusivamente en función de asegurar el respeto a la libertad académica de investigación y enseñanza, de suerte que no es sino la versión institucional de lo que en el plano individual supone la libertad de cátedra (STC 26/1987).

Además, la ley que actualmente define el contenido de la autonomía universitaria no es otra que la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), cuyo art. 3, que es el que determina dicho contenido, no contempla el régimen protocolario, aunque éste constituya una potestad implícita en la mera personalidad jurídica de la Universidad como lo demuestran el art. 18 LRU, que se refiere a la figura del Rector como máxima autoridad académica y representante de la misma, y el art. 50-c de los Estatutos de la Universidad de La Rioja, aprobados por Real Decreto 1296/1995, de 21 de julio, que atribuye al Rector la lógica función de presidir los actos universitarios a los que concurra.

La Secretaría General de la Universidad de La Rioja aduce en este sentido los ancestrales *usos y costumbres* sobre protocolo universitario que determinan la prelación del Rector sobre cualquier otro miembro de la Universidad correspondiente, incluso sobre las demás autoridades de todo orden, siempre y cuando se trate de actos universitarios celebrados en el interior del respectivo “*campus*”

El Derecho Protocolario ha sido y continúa siendo, en gran medida, un Derecho fundamentalmente consuetudinario y todo proyecto normativo que se precie en esta materia debe recoger o, al menos, respetar los usos tradicionales que existan en cada sector social. Pero, esto dicho, no podemos por menos que reconocer que una norma consuetudinaria, al tener un nivel secundario en nuestro sistema de fuentes y, desde luego, subordinado e inferior a la ley (art. 1.3 del Código Civil), no tiene el rango legal que el art. 27.10 CE requiere para integrar la autonomía universitaria y, por tanto, no es posible apoyarse en ella para integrar en la autonomía universitaria el régimen protocolario de la Universidad.

Así pues, en rigor, el régimen protocolario no forma parte del contenido legal de la autonomía universitaria garantizada por la Constitución, pero eso no significa que pueda ser ordenado por la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante una ley y mucho menos por el

Gobierno de La Rioja mediante una disposición reglamentaria ya que, como hemos repetido a lo largo de este dictamen, tanto la Comunidad en general como el Gobierno en particular carecen de cobertura competencia para tal ordenación.

Es mas, la Comunidad Autónoma debe respetar las normas y costumbres del protocolo de cualesquiera otras instituciones públicas o privadas pero más aún si cabe en el caso de la Universidad en cuanto que su protocolo, aunque, como hemos dicho, no forme parte integrante de la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida, ha contribuido históricamente y sigue contribuyendo de forma eficaz a representarla externamente en los actos públicos que la misma organice en el recinto universitario y, en este sentido, el tradicional protocolo universitario contribuye a preservar la imagen de la garantía institucional en que la autonomía universitaria consiste.

Así pues, en nuestro criterio, la ordenación de su propio protocolo corresponde a la Universidad, no en virtud de la autonomía universitaria -aunque contribuya externamente a representarla y a preservar su imagen-, sino por su propia institucionalización como persona jurídico-pública capaz de organizar actos oficiales y es en ese concepto de organizadora de actos en base al cual queda vinculada por sus propias normas escritas o consuetudinarias las cuales deben interpretarse siempre sin perjuicio de que el Rector, como el presidente de cualquier otras institución pública o social, pueda y deba ceder la presidencia de un acto académico a una autoridad que concurra al mismo y que el mismo Rector estime que, por su alta autoridad, debe presidir el acto, como puede ocurrir y, de hecho, sucede en varias Universidades españolas, por ejemplo, cuando asista el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Ministro competente en materia universitaria, el Presidente del Gobierno o SS.MM. los Reyes, pero la Comunidad Autónoma no puede imponer obligatoriamente esos criterios a la Universidad.

Para lograr estas finalidades, el Secretario General de la Universidad de La Rioja en sus alegaciones sugiere importar al Proyecto que nos ocupa unos preceptos similares a los contenidos en los arts. 5 y 6 del Reglamento de ordenación general de precedencias en el Estado donde se excepciona el régimen general de precedencias cuando existan costumbres o tradiciones especiales.

Tales cautelas son siempre recomendables como uno de los criterios a tener en cuenta en materia de prelaciones, pero repárese en que las mismas sólo podrían referirse a la ordenación de actos oficiales organizados por el Gobierno y la Administración Públicas regionales que son los únicos a los que puede referirse el Proyecto que nos ocupa, por lo que, en rigor, la sugerencia del Secretario General de la Universidad no puede comprender a los actos universitarios por la incompetencia del legislador autonómico para regularlos en la que venimos insistiendo.

Séptimo

Sobre el rango reglamentario y la cobertura legal de la disposición general que se proyecta

La cuestión sobre el rango normativo que haya de revestir la disposición ordenadora de las precedencias que deba dictarse en aplicación de la potestad autonómica de auto-organización es algo estrechamente ligado al ámbito de ésta última que hemos examinado, por ello debemos distinguir:

A) Si se desea emplear la competencia estatutaria de auto-organización para referirla a instituciones u órganos integrados en la Comunidad Autónoma en sentido global, el Gobierno de La Rioja carece de competencia, como antes hemos indicado, para una tal regulación y, por tanto, la norma reguladora nunca podría tener un rango meramente reglamentario ni aprobarse en forma de Decreto. Dicho de otra forma: Si se pretende aprobar un Decreto en esta materia, sólo se puede ejercitar la competencia de auto-organización en el ámbito del Gobierno y de la Administración regional que el mismo dirige y nunca afectando a otras instituciones de La Rioja ni, por supuesto, al Estado central ni a los actos sociales.

La opción por una regulación de las precedencias mediante una norma con rango de ley tampoco salvaría la incompetencia radical de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular actos sociales, estatales o de instituciones de la Comunidad Autónoma con autonomía garantizada por el bloque de la constitucionalidad, pero pudiera entenderse aplicable, además de al Gobierno y la Administración autonómica, a las instituciones de la Comunidad Autónoma cuya autonomía orgánica y funcional no estuviera institucionalmente garantizada en el ámbito autonómico de La Rioja o que tuviera en dicho ámbito una base determinada no por el bloque de la constitucionalidad sino meramente legislativa, como es el caso, por ejemplo, del Consejo Económico y Social de La Rioja.

Sin embargo la virtualidad de la Ley sería menor para afectar a las instituciones cuya autonomía orgánica y funcional haya sido garantizada mediante una especial reserva legal de base constitucional (como es caso de las entidades locales o de la Universidad) o estatutaria (como es el caso del Parlamento o del Consejo Consultivo), ya que en esos casos, tal y como señalamos en nuestro Dictamen 51/00, siempre hay que respetar los parámetros de

constitucionalidad o estatutoriedad que definen el contenido de la autonomía de que se trate.

Por consiguiente, tampoco una ley sería la panacea para resolver íntegramente los diversos problemas que presenta esta materia, pero, en todo caso, se trata de una mera hipótesis ya que el Proyecto que nos ocupa no es de Ley sino de una disposición de rango meramente reglamentario.

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

Desde luego, la competencia de auto-organización del Gobierno y la Administración regionales en materia de ordenación de precedencias tanto se puede ejercitar mediante una norma con rango de Ley, como en un reglamento, tal y como pretende el Proyecto de Decreto que se nos ha remitido para dictamen.

Ahora bien, el proyecto de disposición general que ahora nos ocupa es un Proyecto de reglamento a aprobar por el Gobierno de La Rioja en forma de Decreto y, en nuestro criterio, ese es el rango más adecuado para toda esta materia, tal y como hemos expuesto ampliamente en nuestro Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Honores y distinciones, al que nos remitimos.

Concluíamos en dicho Dictamen que, si bien nada impide jurídicamente que esta materia se escinda en dos Proyectos, uno de Ley (para los honores y distinciones) y otro de Reglamento (para las precedencias), no existe una reserva de ley para los honores y distinciones ni para las precedencias que se pretende regular y además lo usual en el marco del Derecho autonómico comparado es más bien la regulación de toda ella con rango meramente reglamentario que, como confiesa el órgano instructor del expediente, permite una más ágil modificación y adecuación a la realidad social.

El inconveniente que tiene la opción por el Proyecto de Decreto es que, de aprobarse, se trataría de uno de los denominados "*reglamentos independientes*", esto es, desvinculados

de una Ley que deba desarrollar o ejecutar o con una cobertura legal tan amplia y genérica que deba reputarse meramente formal.

Por eso, sugeríamos en nuestro reiterado Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Honores y Distinciones que, si se desea evitar la aprobación de un reglamento independiente en esta materia, se podría modificar la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, añadiéndole, mediante un Proyecto de Ley al efecto, una Disposición Adicional por la que se facultase al Gobierno para aprobar mediante Decreto la acción honorífica de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de honores, distinciones, protocolo y precedencias.

Añadíamos que se señalaba la Ley 3/95 por ser la de tramitación ordinaria y contenido general más afín a la materia honorífica ya que, si bien por razones de conexidad, podría entenderse como más adecuado el introducir dicho precepto en la Ley 4/1985, de 31 de mayo, de Signos distintivos, ello podría tener la dificultad del *quórum* parlamentario especial requerido al efecto por el art. 3.2 ERA'99 que ha importado en nuestro Derecho autonómico la técnica estatal de las *Leyes Orgánicas* y que, si bien es cierto que el citado precepto estatutario reserva dicho *quórum* especial sólo a la normación del himno y escudo oficiales, no resulta conforme a la seguridad jurídica introducir en un mismo texto legal preceptos que requieran distintas mayorías para su aprobación parlamentaria.

Si, no obstante -concluíamos-, se considera preferible la tramitación de una Ley en materia de Honores y distinciones, convendría añadir a su texto una Disposición Adicional que diera cobertura al Decreto de precedencias y protocolo que ahora nos ocupa.

Octavo

Criterios de ordenación de precedencias

El Proyecto establece la ordenación de precedencias en actos oficiales en su art. 3.1 pero ni la Memoria ni la Exposición de Motivos explican los criterios en que se fundamenta la concreta ordenación adoptada, lo que induce a pensar que se ha limitado a transcribir, con algunas lógicas adaptaciones a La Rioja, el orden instaurado en otras Comunidades Autónomas, algunas de las cuales son citadas expresamente en el expediente.

No es fácil concretar los criterios que deben inspirar una adecuada ordenación de autoridades en los actos oficiales que celebre en La Rioja el Gobierno o la Administración Pública regionales (únicos- insistimos- a los que puede referirse el Proyecto) pues hay que reconocer que éstos pueden ser variados (la elección, la jerarquía, la competencia, etc.) y, en ocasiones, contradictorios entre sí, debiendo añadir siempre ciertos factores de corrección

procedentes de la aplicabilidad de otros criterios complementarios y la existencia de antiguas costumbres y tradiciones que -hay que advertirlo- no siempre son conformes a los valores constitucionales y estatutarios.

Pero esa dificultad general no debe impedir señalar en la referida Memoria, en la Exposición de Motivos -o incluso en la Instrucción que antes sugeríamos- cuáles han sido concretamente los elegidos ya que de la lectura del orden prelativo del art. 3 del Proyecto no se coligen con la claridad deseable.

El Proyecto únicamente trasluce un criterio de ordenación complementario cual puede ser el respeto a las características propias de la *institución* organizadora del acto y a la propia naturaleza del *acto* de que se trate. A esas circunstancias parece referirse la expresión "*su naturaleza específica*" que luce al final del art. 6.1 (una expresión que, si no fuera por que la Comunidad Autónoma carece de toda competencia para dictar este precepto -en cuanto que se refiere a actos sociales-, habría que estimar conceptualmente acertada, salvo la imprecisión terminológica que en la misma introduce la partícula "*su*" que, como decimos, hay que entender aplicable tanto al *acto* como a la *institución* que lo organiza).

El Proyecto, pues, no alude -como sí hace, sin embargo, el Reglamento estatal de ordenación general de precedencias, cfr. arts. 5 y 6- a las exigencias especiales que, por tradición u otros motivos, puedan hacer aconsejable la introducción de ciertos criterios protocolarios especiales en la ordenación de las precedencias de los actos oficiales en función de la naturaleza peculiar de la institución organizadora o del acto oficial de que se trate, por más que únicamente puede referirse a instituciones del Gobierno o la Administración Pública regionales y a actos oficiales que los mismos celebren, por supuesto, en La Rioja.

En todo caso, aunque se mejorase la redacción del Proyecto, la introducción de ese criterio de flexibilización no hace sino confirmar la complejidad práctica, el casuismo y la relatividad de esta materia que se resiste a una plena juridificación, puesto que, de cuanto venimos señalando, se desprende que los responsables de protocolo de la Comunidad Autónoma, no sólo deberán acudir a la ordenación general de precedencias del Estado para *intercalar* en los actos oficiales autonómicos a las autoridades estatales con las autonómicas, sin alterar el *orden relativo de prelación interna* de ninguno de ambos grupos de autoridades, sino que también deberán *intercalar* a las personas o autoridades que así lo requieran en función de las peculiaridades protocolarias que se deriven de la naturaleza del concreto órgano del Gobierno o la Administración que organice el acto y del propio acto de que se trate.

Noveno

Otras observaciones al texto del Proyecto

- **Artículo 2.1, párrafo tercero, al final**, en cuanto se remite al Anexo que contiene el orden prelativo de las Consejerías, incurre en cierta confusión ya que dicho anexo se refiere a las Consejerías como órganos complejos, mientras que el precepto que comentamos alude más bien a sus órganos unipersonales de representación, lo que parece limitar la referencia a los Consejeros. La remisión al Anexo citado parece, por lo demás, innecesaria toda vez que los expresados Consejeros están ya incluidos en el art. 3 a que expresamente se refiere el precepto.

- **Artículo 3.2 , al final**, donde dice “reguladas”, debe decir “contempladas”, ya que este Proyecto no regula las distinciones a que se refiere. Este error posiblemente derive de la época en que se pensó en redactar un texto conjunto que comprendiese también los honores y distinciones de La Rioja.

- **Artículo 7** recoge adecuadamente la prelación de autoridades determinada por el Derecho consuetudinario en los casos de *sustitución* y *delegación*, precisamente por ello no se comprende la disfuncional norma contenida **al final de su número 3**, cuando se determina para el delegado presidencial una prelación superior a la que por su cargo le corresponda cuando concurra a un acto con autoridades de rango personal superior al suyo.

La delegación no debe hacerse nunca en una autoridad de rango inferior a la del asistente que lo tenga mayor por la sencilla razón de que ello no sólo supone una grave desconsideración protocolaria en el ámbito meramente social en la que no debe incurrir la presidencia autonómica, sino también una infracción de las normas jurídicas que instituyeron la prelación correspondiente a dicho asistente de mayor categoría en la que debe incurrir la norma reglamentaria que nos ocupa.

- **Artículo 11.** Donde dice “al Protocolo del Gobierno de La Rioja”, debe decir, “a los órganos encargados del protocolo del Gobierno...”, con objeto de adoptar una redacción objetiva.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja carece de toda competencia para la ordenación y gestión del protocolo, presidencia y precedencias de los actos sociales.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja carece de toda competencia para la ordenación y gestión del protocolo, presidencia y precedencias de los actos oficiales que el Estado central organice en La Rioja o para alterar en los que ella organice el orden de prelación relativo interno establecido por el Estado para aquellas de sus autoridades que sean invitadas a los mismos en concepto de tales.

Tercera

La Comunidad Autónoma de La Rioja sólo tiene competencia para regular mediante una norma con rango de reglamento y para gestionar mediante sus propios servicios el protocolo, presidencia y prelación de sus propias autoridades e instituciones en actos oficiales que el Gobierno o la Administración Pública regionales organicen en La Rioja para cualesquiera finalidades incluidas entre las competencias o intereses propios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Cuarta

La ordenación y gestión del protocolo, presidencia y precedencias en cualesquiera otros actos oficiales que se celebren en La Rioja por autoridades o instituciones incluidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja en sentido global y distintas del Gobierno y la Administración Pública regionales, corresponde a la concreta autoridad o entidad organizadora de los mismos, sobre todo cuando la misma goce de autonomía orgánica y funcional reconocida por el bloque de la constitucionalidad (como es el caso del Parlamento riojano, del Consejo Consultivo, de la Universidad o de las Entidades locales de La Rioja) o por las leyes (como es el caso del Consejo Económico y Social de La Rioja).

Quinta

Con base en estos criterios, son contrarios al orden de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad y, por tanto, inconstitucionales y contrarios al Estatuto de Autonomía de La Rioja, los arts. 1, 2, 3.2, 5, 6, 8, 9 y 11. del Proyecto en la forma en que actualmente están redactados

Sexta

Tales preceptos sólo resultarían conformes al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias si el Proyecto de Reglamento se ciñe a los actos celebrados en La Rioja por autoridades u órganos del Gobierno y la Administración Pública regionales con cualquier finalidad incluida en su ámbito de intereses o competencias, pues sólo en ellos tiene el Gobierno de La Rioja potestad de auto-organización para ordenar por norma reglamentaria la prelación de sus propias autoridades y para gestionar por sus propios servicios el orden protocolario de colocación de las autoridades que asistan como invitados a los mismos con arreglo al orden prelativo interno que corresponda.

Séptima

Por lo demás, se sugiere introducir en el Proyecto las refundiciones, justificaciones, modificaciones, observaciones y sugerencias que hemos efectuado en el cuerpo del presente dictamen

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