

CRÓNICA LEGISLATIVA DE 2008

ANTONIO FANLO LORAS

La actividad legislativa del Parlamento de La Rioja, en 2008, ha sido excepcionalmente escasa, muy por debajo de la media de producción anual ordinaria, no solo por el número de leyes aprobadas (cinco, incluidas entre ellas las dos de contenido financiero, como son la de Presupuestos y la ya tradicional de «acompañamiento»), sino porque las demás aprobadas –con la excepción de la modificación concretísima de la del Defensor del Pueblo– responden más a la figura de leyes autorizatorias de contenido gubernativo o administrativo, como seguidamente se verá, sin contenido regulador sustantivo.

Seguiré en su exposición el criterio cronológico de aprobación.

1. **Ley 1/2008, de 19 de mayo**, de Reforma de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

Modifica el régimen de «aprobación» del informe que el Defensor debe presentar anualmente al Parlamento, pues la exigencia de aprobación establecida en la redacción originaria de la ley resultaba manifiestamente contradictoria con el estatuto de independencia y autonomía de la institución, manteniendo únicamente la necesidad de la «publicación» del informe, una vez dada cuenta del mismo a la Cámara parlamentaria.

2. **Ley 2/2008, de 19 de mayo**, de modificación del nombre del municipio de Ajamil.

Modifica el nombre del municipio de Ajamil que pasa a denominarse Ajamil de Cameros, reserva legal para una actividad de naturaleza estrictamente gubernativa que, en el resto de Comunidades Autónomas (como antes, en el Estado) corresponde a sus respectivos Consejos de Gobierno. Ello es explicable por lo dispuesto en el art. 19.1.g) del Estatuto de Autonomía al atribuir al Parlamento la «aprobación de la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad». Esta atribución constituye una singularidad del Derecho Local riojano en el panorama del Derecho comparado autonómico.

3. **Ley 3/2008, de 13 de octubre**, de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja.

Reconoce la Universidad Internacional de La Rioja como universidad privada establecida en La Rioja, con personalidad jurídica propia y forma de sociedad anónima (opción organizativa ciertamente discutible, pero que expresamente admite la legislación estatal básica en la materia), caracterizada por la enseñanza a distancia y cuyo funcionamiento se asienta en las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

4. **Ley 4/2008, de 23 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2009.

Aprueba los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2009, integrados por el presupuesto de la Administración General, en el que se integran los del Parlamento, del Consejo Consultivo, de los organismos autónomos (Servicio Riojano de Salud, Servicio Riojano de Empleo, Instituto de Estudios Riojanos, e Instituto Riojano de la Juventud) y de las entidades públicas empresariales (Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja y Agencia del Conocimiento y la Tecnología) y de las sociedades públicas (Valdezcaray, SA; Instituto Riojano de la Vivienda, SA; Prorioja, SA; La Rioja Turismo, SAU; Sociedad Mercantil Pública de Control, Certificación y Servicios Agroalimentarios, SA; ADER, Infraestructuras Industriales, SRL) y las fundaciones públicas (Fundación Rioja Salud; Fundación Hospital de Calahorra; Fundación tutelar de La Rioja; Fundación Rioja Deporte) y el del consorcio público (Consortio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil de La Rioja).

Autoriza la realización de un volumen de ingresos y gastos por importe de algo más de 1.390 millones de euros, lo que representa un incremento del 2,3 por ciento respecto del ejercicio anterior, calificados –según su Exposición de Motivos– como «sumamente austeros», como consecuencia de la «coyuntura mundial de desaceleración económica». La autorización de endeudamiento es por un importe máximo de 87,76 que supone un incremento respecto del año anterior de casi un 40 por ciento más (49,84 millones de euros).

5. **Ley 5/2008, de 23 de diciembre**, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009.

Por duodécimo año consecutivo se aprueba la conocida como ley de «acompañamiento» de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad

Autónoma. Dicha norma recoge medidas complementarias que por su naturaleza tributaria o por afectar a disposiciones con rango legal, requieren forma de ley. La naturaleza de «acompañamiento» de la ley presupuestaria solo es exacta para parte de su contenido relacionado ciertamente con los aspectos económico-financieros y tributarios. No para las demás. En relación con ellas, se aprovecha el rango formal de ley para incluir reformas legales específicas en los más diversos sectores del ordenamiento, como luego se verá. La ley en efecto, dedica la mayor parte de su contenido a mantener las medidas tributarias y económicas establecidas el año anterior y, en cuanto a las medidas administrativas, modifica aspectos muy concretos de once leyes sectoriales y regula *ex novo* el régimen disciplinario en los centros docentes.

En cuanto a las *medidas fiscales* que se adoptan permiten configurar una política propia en relación tanto con los impuestos cedidos por el Estado como sobre los tributos propios. Entre los beneficios fiscales se mantienen las cuatro grandes líneas de actuación tradicionales: protección de la familia en sus distintas formas; protección de los jóvenes y de los discapacitados; mejoras en los tributos que gravan la adquisición de viviendas y protección de la pequeña y mediana empresa, en especial de la empresa familiar y de las explotaciones agrarias familiares. Se recogen en el presente texto legal todas las medidas fiscales aplicables en el ejercicio de 2009, facilitando su conocimiento y aplicación a los interesados. Existen muy pocas novedades en relación con los tributos cedidos, de poco calado, limitadas a mejoras técnicas para clarificar el verdadero alcance de las mismas, cerrando el paso a interpretaciones sesgadas o parciales de los órganos administrativos o jurisdiccionales. En cuanto a los tributos propios, se modifican varias tarifas de tasas para adecuarlas a diversos cambios normativos, bien estructurales o terminológicos.

En cuanto a las *normas de gestión económica*, se modifica parcialmente la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, que acoge figuras ya previstas en la legislación estatal y que facilitarán determinadas operaciones patrimoniales con la Administración General del Estado.

En cuanto a las *normas de acción administrativa* se modifican parcialmente normas de diversos sectores del ordenamiento jurídico (inserción sociolaboral; patrimonio forestal; caza; saneamiento y depuración de aguas residuales; ordenación farmacéutica; Consejo Consultivo; ordenación del territorio y urbanismo; juego y apuestas; transporte interurbano; educación; cooperativas, Cámara Agraria de La Rioja).

Me limitaré a comentar las modificaciones más relevantes de este último grupo normativo. Particular significación política han tenido las encaminadas

a allanar cualquier obstáculo legal para la ejecución del denominado Proyecto de Ecociudad, ubicada en el término municipal de Logroño, promovido por el Gobierno de La Rioja, en abierta confrontación con el Ayuntamiento de Logroño. El proyecto, declarado zona de interés regional de forma independiente (esto es, no en desarrollo de una Directriz de Actuación Territorial) requiere, de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio y urbanismo, que el Consejo de Gobierno se pronuncie sobre el interés supramunicipal de la actuación, interés que ha sido reconocido por Acuerdo de 19 de septiembre de 2008. Si la ejecución de estos instrumentos de ordenación del territorio correspondía ya a la Administración regional, la Ley de acompañamiento ha modificado la legislación de ordenación del territorio y urbanismo excluyendo expresamente el trámite de licencia municipal, exclusión que ha sido considerada por el Ayuntamiento de Logroño una violación de su autonomía. Además, la condición de «monte» en sentido técnico de parte del espacio donde está proyectada la construcción de la «ecociudad» ha obligado a modificar parcialmente la legislación de patrimonio forestal.

En otro sentido, la reforma del art. 6.2 de la Ley 2/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo (LOTUR), es técnicamente incoherente. La vieja redacción atribuía al titular de la Consejería competente en la materia la competencia residual, caso de no estar atribuida a ningún otro órgano específico. Ahora establece que, si ninguna Consejería tiene atribuida la competencia específica sobre esta materia, la competencia de ejecución corresponderá al Titular de la Consejería competente sobre ordenación del territorio y urbanismo, redacción innecesaria y errónea técnicamente.

Por último, la Ley de acompañamiento deroga la Disposición Adicional Quinta LOTUR, relativa a la Evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, por lo que esta materia queda privada de regulación hasta tanto se desarrolle reglamentariamente la Ley de protección del medio ambiente.

Mención particular merece la elevación de la *cuantía de los asuntos de responsabilidad patrimonial* sujetos a dictamen *preceptivo* del Consejo Consultivo [art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo]. La cuantía pasa de 600 a 6.000 euros. Sorprende que la justificación de la reforma se ampare en el socorrido y equívoco concepto de «simplificación administrativa», cuando es evidente que la intervención del Consejo Consultivo en esta clase de procedimientos constituye una doble garantía para el interés público (la legalidad y acierto de la actuación de la Administración) y de los derechos de los ciudadanos, como ha recordado el Dictamen 135/2008, relativo a dicha modificación legal. En modo alguno cabe imputar la demora en la resolución

de los procedimientos de esta clase a la intervención del órgano consultivo, puesto que, cuando se solicita su informe, por regla general, la práctica totalidad de los asuntos han sido tramitados por el órgano competente, rebasado con creces el plazo para resolver que es de seis meses. Sólo cabe calificar de «simplificación administrativa» la previsión que permite ahora a las Entidades locales, en los supuestos de dictámenes preceptivos de responsabilidad patrimonial (sorprende que no se incluya el resto de dictámenes preceptivos que deben solicitar las Entidades Locales, como son los de revisión de oficio, resolución de contratos y alteración de términos municipales), que puedan remitir la consulta directamente al Consejo Consultivo, sin la intermediación del Consejero competente.

Al margen de otras modificaciones sectoriales, y no obstante la críticas que, en el plano de la técnica normativa, merece la utilización de la ley de «acompañamiento» como trámite formal para satisfacer las exigencias del principio de reserva de ley, ha de resaltarse la cobertura legal otorgada al *régimen disciplinario de los centros docentes*, inexistente tanto en el ámbito estatal como en el regional, operación que hará efectiva la convivencia en las aulas. Ante esta laguna legal, el Gobierno sometió a la consideración del Consejo Consultivo un Proyecto de Decreto por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros. El dictamen 136/2008, advirtió de la falta de cobertura legal del régimen sancionador previsto en el proyecto de norma reglamentaria y recomendó, a la vista de la autonomía organizativa de los centros, aplicar un sistema semejante al sugerido por la jurisprudencia constitucional para la potestad reglamentaria municipal (STC 159/2001), esto es, que una norma con rango de ley debía, al menos, establecer los criterios para tipificar infracciones y enumerar los tipos o clases de infracciones.

Pues bien, esto es lo que plasman los arts. 43 a 46 de la Ley 5/2008, que habilitan a los centros docentes para establecer sus normas de organización y funcionamiento, que deberán incluir las que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia. Su art. 44 dispone que los planes de convivencia y las normas de organización y funcionamiento de los centros docentes podrán tipificar como infracciones aquellas conductas que supongan una vulneración de las normas de convivencia aprobadas entre las que enumera un amplio listado, así como establece las sanciones y medidas educativas de corrección que pueden aplicarse a las conductas contrarias a las normas de convivencia o conductas gravemente perjudiciales para la convivencia en los centros.