

LA RIOJA

Antonio Fanlo Loras

Rasgos Generales

En el vigésimo aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía, la vida institucional de la Comunidad Autónoma ha discurrido con absoluta normalidad y con unas expectativas que no eran siquiera imaginables cuando, en 1982, el antiguo edificio de la Diputación Provincial, acogía al nuevo Consejo de Gobierno recién constituido agrupando, en torno a sí, un embrionario aparato político y administrativo, atendido con escasísimos medios personales y materiales, que nada tienen que ver con los existentes en el momento presente. Año conmemorativo que ha coincidido con el primer ejercicio en el que se gestiona la sanidad o las políticas activas de empleo, transferidas en los últimos días de 2001. Su asunción constituye todo un símbolo de esta evolución y un reto organizativo para la Comunidad por la importancia de los medios personales y materiales asignados, como pone de relieve el incremento de las magnitudes presupuestarias en más de un sesenta por ciento para el ejercicio de 2003.

Esta normalidad institucional en nada se ha visto alterada por el temprano relevo habido en la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas. En efecto, el 17 de enero, se produce el cese del titular de la Consejería, Manuel Arenilla Sáez, que tras una intensa etapa de gestión pública (seis años), regresa al ámbito universitario del que procedía profesionalmente. Le ha sustituido Alberto Bretón Rodríguez, Letrado y Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, persona, pues, con una ya amplia experiencia profesional en las tareas administrativas y de gobierno (se ha resaltado su participación en la dirección de los recursos jurídicos contra las llamadas «vacaciones fiscales» de las Diputaciones Forales, que han concluido con éxito en las instancias europeas y nacionales), necesaria para la dirección de esa importante Consejería. Estamos ante un cambio de personas (que ha afectado, además, a la Secretaría General Técnica -Antonio Ruiz Lasanta- y a la Dirección de los Servicios Jurídicos -Juan Manuel Criado Gámez-), con talentos personales distintos, si bien con una manifiesta continuidad en las políticas públicas emprendidas.

Como ya se indicó en la valoración general y en los estudios específicos del pasado año, la viabilidad de la gestión del sistema sanitario por las Comunidades Autónomas se ha vinculado al nuevo modelo de financiación autonómica, pactado en julio de 2001. Su plasmación normativa en el caso de La Rioja, se ha materializado en la Ley 22/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Es imprescindible seguir la evolución de las magnitudes presupuestarias, pero, en el corto plazo, sus efectos están a la vista como pone de

manifiesto el significativo incremento del montante de los Presupuestos para el 2003 (882 millones de euros esto es, casi 150.000 millones de pesetas). Pese al carácter finalista de estos gastos, es indudable que la capacidad financiera regional se ha incrementado. No obstante, la capacidad expansiva de los gastos sociales (el sanitario, en particular) obligará a ser absolutamente rigurosos y eficaces en la gestión del sistema, pues, en caso contrario, puede constituir una hipoteca insostenible para La Rioja. En este sentido, se ha iniciado la construcción del Hospital San Pedro, pieza central del sistema hospitalario público, cuya financiación definitiva al término de las obras, constituirá la prueba de la corrección con la que se ha negociado el traspaso de esta importante competencia.

Es normal que las realizaciones del Gobierno de La Rioja, las políticas públicas desarrolladas o las anunciadas y proyectadas, sean valoradas de manera diferente y contradictoria por las distintas fuerzas políticas. Esa contraposición encuentra su cauce institucional de expresión en el Debate anual sobre el estado de la región, ya normalizado en el Parlamento. En el realizado los días 11 y 12 de septiembre no ha sido una excepción, a la vista de la visión tan distinta que gobierno y oposición tienen de la realidad regional. Ello, sin embargo, no altera la normalidad institucional señalada, ni ésta queda empañada por los habituales enfrentamientos dialécticos entre Gobierno y oposición parlamentaria, reducidos bien frecuentemente al terreno de la descalificación personal, sin que trascienda la discusión, como sería deseable, a cuestiones sustantivas de calado político.

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento se ha desarrollado dentro de los parámetros de normalidad de años anteriores. La producción legislativa se ha incrementado sustancialmente este año, habiéndose aprobado importantes leyes como luego diré. La actividad institucional y de control ha alcanzado niveles semejantes a años anteriores, si tenemos en cuenta los valores medios de los datos estadísticos recogidos en la ficha institucional. El Parlamento, cauce de participación y debate político, ha tenido una notable actividad. Como viene siendo habitual, en su actividad de control se han registrado algunos momentos de alta crispación dialéctica.

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en diez leyes, que afectan a ámbitos materiales de extraordinaria importancia. Es la mejor prueba del extraordinario impulso político e institucional que ha supuesto para La Rioja la reforma del Estatuto de Autonomía en 1999.

Con la salvedad de la *Ley 3/2002, de 21 de mayo, para el desarrollo del uso de la firma electrónica en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma*—contribución inevitable al uso de las nuevas tecnologías en los procedimientos administrativos, que tardará no obstante en generalizarse— y las dos leyes de naturaleza presupuestaria o financiera, todas las demás leyes se refieren a materias sustantivas de primera importancia política.

Es el caso de la *Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales*, que tiene por objeto garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder al sistema público de servicios sociales, aspecto imprescindible de su bienestar social. Sirviéndose de la

experiencia anterior parcialmente modificada, este sistema público se articula en dos niveles: los Servicios Sociales Generales o comunitarios (que prestan atención social a toda la población) y los Servicios Sociales Especializados (dirigidos a personas que requieren atenciones específicas). Corresponde al Gobierno de La Rioja establecer la estructura territorial que garantice el acceso a los servicios sociales de toda la población para lo que impulsará la creación de mancomunidades de servicios sociales en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Los Servicios Sociales Generales se estructurarán en «zonas básicas» (constituidas por uno o más barrios de un mismo municipio o por uno o varios municipios») y en «demarcaciones» (constituidas por la agrupación de dos o más zonas básicas colindantes). Los Servicios de segundo nivel se constituyen en zona única para toda La Rioja. La Ley establece el equipamiento mínimo de los servicios territoriales, así como los criterios de actuación y las prestaciones del sistema.

En cuanto a la delimitación de competencias, al Gobierno de La Rioja le corresponden, entre otras, las funciones de planificación y coordinación con las Entidades locales; la prestación de los servicios sociales de segundo nivel; el registro, autorización y control de las entidades, centros y servicios sociales existentes; la distribución territorial de los servicios sociales. A los municipios y otras entidades locales (mancomunidades) les corresponde la planificación y prestación de servicios de primer nivel (o de segundo nivel, de conformidad con la planificación general) y la dotación de personal y locales adecuados. La Ley crea distintos órganos de participación ciudadana en la planificación y evaluación de los servicios sociales; regula el ejercicio de la iniciativa privada en materia de servicios sociales; el voluntariado y la financiación de los servicios sociales.

Importante es, asimismo, la *Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud*, imprescindible tras la asunción de las competencias sanitarias y de la gestión del Insalud. Esta regula las actuaciones para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud; los derechos y deberes de los ciudadanos respecto de los servicios sanitarios y la ordenación general de las actividades sanitarias públicas y privadas en La Rioja. A tal efecto, establece los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos sanitarios y la titularidad de los mismos en relación con la Administración sanitaria: autonomía (consentimiento informado; testamento vital), intimidad, confidencialidad, información, constitución genética, investigación y experimentación científica, calidad asistencial y acceso a la documentación clínica. Crea además el Defensor del Usuario del sistema público de Salud de La Rioja.

Se integran en el Sistema Público de Salud de La Rioja todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la propia Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales, cuya directrices fijará el Plan de Salud cuya formulación corresponde a la Consejería competente. La ordenación *territorial* del sistema se articula en las tradicionales «áreas de salud» que comprenden «zonas básicas de salud», como unidades territoriales elementales para la prestación de la atención primaria de salud. La ordenación *funcional* del sistema cubre la prestación sanitaria en los ámbitos de la salud pública, la salud laboral y la asistencia sanitaria (atención primaria y atención especializada, incluidas las prestaciones relativas a las urgencias y emergencias sanitarias y la salud mental y drogodependencias que quedan integradas dentro del sistema como las demás prestaciones, así como la

atención sociosanitaria). El Sistema Público de Salud regional se hará cargo, cuando no pueda ofertarlas por razones obvias de economías de escala, de aquellas prestaciones que deban solicitarse en centros de otras Comunidades Autónomas.

La Ley establece instrumentos de participación de los ciudadanos en la definición de la política sanitaria y en la gestión y control de los recursos en diversos ámbitos (Consejo Riojano de Salud, Consejo de Salud de Área, Consejo de Salud de Zona y los órganos de participación en los centros asistenciales), así como los de financiación del sistema, fundamentalmente públicos, dentro de las previsiones del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los aspectos institucionales, la Ley delimita las competencias y responsabilidades de los distintos órganos (Gobierno, Consejería de Salud y Servicios Sociales, entidades locales y Servicio Riojano de Salud). Este último es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a aquella Consejería, que se convierte en la entidad proveedora, gestora y administradora de la asistencia sanitaria pública, heredero de los servicios territoriales del INSALUD en La Rioja, cuyo régimen jurídico y financiero, así como su estructura organizativa establece la ley. Finalmente se define el ámbito de colaboración de la iniciativa privada con el Sistema Público de Salud de La Rioja, instrumentada a través de convenios singulares y de conciertos sanitarios, de que resulta un papel complementario, si bien necesitado de coordinación, así como se fijan las líneas generales sobre la docencia e investigación sanitarias; la intervención pública relacionada con la salud individual y colectiva y el régimen sancionador. Son de destacar las Disposiciones Adicionales y Transitorias establecidas para garantizar el tránsito del sistema del INSALUD al nuevo modelo de organización del sistema sanitario regional.

La Ley 4/2002, de 1 de julio de Cooperación para el Desarrollo, tras la experiencia derivada de otra anterior de 1996 que ahora deroga, establece el régimen jurídico de las actuaciones de la Comunidad Autónoma en materia de cooperación con otros países, al tiempo que sirve de inspiración de las acciones de cooperación para el desarrollo impulsadas por cualquier otra institución pública o privada de La Rioja. Con tal fin establece los principios rectores, los objetivos, los criterios de cooperación, las prioridades generales, geográficas y sectoriales de la cooperación.

La política en materia de cooperación para el desarrollo se establecerá por el Plan Director de Cooperación de La Rioja, de carácter cuatrienal, que contendrá las líneas generales y directrices básicas. El Plan lo aprueba el Parlamento, a propuesta del Gobierno, previo informe del órgano consultivo en la materia (Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo); se desarrollará a través de un Plan Anual, aprobado por el Gobierno. Por razones de eficacia la Ley establece la coordinación de la política de cooperación entre las distintas instancias públicas nacionales o de la Unión Europea; regula las modalidades de cooperación (técnica; económica y financiera; ayuda humanitaria y de emergencia y educación para el desarrollo y sensibilización social, entre otras) y las áreas de acción preferente. Establece los órganos competentes (Parlamento, Gobierno y Consejería) y consultivos (Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo), así como los recursos económicos destinados a cooperación (los que fijan los presupuestos de

cada año) a los que podrán sumarse los de las demás entidades públicas y privadas. Establece la participación social en la colaboración para el desarrollo a través del fomento de las iniciativas de las ONG, debidamente registradas en La Rioja, la actuación del voluntariado y de los cooperantes.

Especial mención merece la *Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente*. Con la salvedad de algunas normas organizativas y algunas sectoriales (residuos), es la primera norma sustantiva general que establece el marco normativo para la protección del medio ambiente en La Rioja. El ámbito de aplicación de la ley se extiende a «todos los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades, de titularidad pública o privada, realizados por personas físicas o jurídicas... susceptibles de producir efectos en el medio ambiente, la seguridad y la salud, sin perjuicio de las intervenciones que correspondan a la Administración General del Estado en las materias de su competencia».

El modelo de intervención administrativa en materia de medio ambiente puede considerarse, en este momento, el más simplificado que existe en el ordenamiento jurídico español. Plasmarlo no era tarea fácil, pues la ley se ha discutido en paralelo con la tramitación de la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Entiendo que esta última ley ha desaprovechado la oportunidad de simplificar los instrumentos de intervención administrativa existentes en la materia, entre los que hay figuras de arraigo histórico (la licencia municipal de actividades clasificadas del RAMINP) junto con otras novedosas derivadas del acervo europeo (declaración de impacto ambiental, evaluación estratégica de planes y programas y licencia o permiso integrados de la Directiva 96/61/CEE, de prevención y control integrados de la contaminación). Esos instrumentos tienen la misma finalidad (la protección del medio ambiente) y carece de sentido exigirlos separadamente. Ese es, en parte, el espíritu de la Directiva 96/61/CEE, incorporada a nuestro Derecho por la citada Ley 16/2002, ley que, en mi criterio, podía haber sido más ambiciosa, integrando los diferentes instrumentos de protección ambiental.

Pues bien, la ley riojana establece tres instrumentos de intervención ambiental: la declaración de impacto ambiental; la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental municipal, cuyo ámbito de aplicación es el de la normativa básica estatal, si bien incorpora la evaluación estratégica de planes y programas no traspuesto todavía por el Estado. Renuncia, por tanto, a establecer normas adicionales de protección. Los dos primeros son competencia de la Administración regional. La licencia ambiental es municipal, que otorgará el Alcalde sin informes de calificación vinculante externos. La simplificación estriba en la no duplicación de intervenciones ambientales, si bien deja a salvo las licencias o autorizaciones sustantivas (urbanísticas, industriales, demaniales que puedan exigirse). Así estarán sujetas a la licencia municipal las actividades e instalaciones no sometidas a declaración de impacto ambiental y/o a autorización ambiental integrada. La duplicidad entre estas dos últimas se obviará en cuanto que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se integrará en de la autorización ambiental integrada, garantizándose la participación de los municipios en estos dos procedimientos mediante la técnica del informe previo. Esta simplificación resulta muy encomiable y marca un hito en la regulación de esta materia.

Por lo demás, la Ley regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (el general, para los proyectos, instalaciones y actividades; y el específico, para la evaluación estratégica de planes y programas). Establece el concepto, ámbito de aplicación y procedimiento de la autorización ambiental integrada, así como el de la licencia ambiental municipal, de exclusiva competencia municipal, poniendo fin a las clásicas tutelas en esta materia. La Administración regional prestará asistencia técnica a aquellos municipios que carezcan de medios suficientes. Además, establece los instrumentos de actuación de las Administraciones Públicas a través de planes y programas de protección ambiental; distintivos de garantía de calidad ambiental; difusión de información ambiental; participación pública a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente y de instrumentos económicos y de gestión. Finalmente, en el apartado de disciplina ambiental regula el régimen de la inspección, control y vigilancia y el régimen sancionador.

La *Ley 7/2002, de 18 de octubre, de sanidad animal*, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la sanidad animal mediante la prevención y control de las enfermedades infectocontagiosas y parasitarias de los animales, que puedan afectar a la salud pública y prevenir los riesgos derivados del uso de productos zoonos, de componentes de la alimentación del ganado y otras sustancias empleadas en la producción animal y proteger el medio ambiente mediante la adecuada gestión de los residuos procedentes de la actividad ganadera. A tal efecto regula las explotaciones ganaderas y sus titulares; los sistemas de identificación y registro de movimientos de animales; el movimiento pecuario, transporte y concentraciones de animales; las acciones sanitarias de carácter general (notificación de enfermedades; investigación y diagnóstico de la enfermedad; declaración oficial de enfermedades; acciones sanitarias de lucha, prevención y tratamiento; tratamiento de cadáveres; acciones sanitarias complementarias) y especial (programas de control y erradicación de enfermedades; sacrificio obligatorio; agrupaciones de defensa sanitaria ganadera; acciones sanitarias entre Comunidades autónomas); la red de vigilancia epidemiológica y apoyo técnico; medicamentos veterinarios y sustancias empleadas en la producción animal; la inspección veterinaria; la formación e información sanitaria y, finalmente, el régimen sancionador.

La *Ley 8/2002, de 18 de octubre, de vitivinicultura*, primera de las aprobadas en esta materia por una Comunidad Autónoma, tiene por objeto la ordenación del viñedo y su producción y la de los productos derivados de la uva, a excepción de los alcoholes de origen vínico, de conformidad con la legislación europea y complementaria estatal de desarrollo. Adviértase que esta normativa es muy detallista en lo sustantivo, razón por la que el ámbito de intervención de las Comunidades Autónomas queda reducido prácticamente a los aspectos procedimentales y organizativos. Además, está en trámite de elaboración una ley estatal de vitivinicultura, que seguro afectará y desplazará en parte a la riojana. Se trata de un sector económico de extraordinaria importancia para la economía regional, necesitado de regulación al máximo nivel, como había aconsejado el Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones. En cuanto a la viticultura regula el régimen de plantaciones (nuevas plantaciones, replantaciones, transferencias de derechos de replantación, requisitos para la solicitud de transferencias de derechos y la autorización de plantaciones), que resulta clarificador y subsana algunas lagunas fuente de abundantes conflictos de intereses en el pasado. Otros aspectos se refieren a la regularización

de las superficies de viñedo; la reestructuración y reconversión de viñedo; las variedades y el cultivo de vid; el registro vitícola y las declaraciones de cosecha y documentación para el transporte de la uva, que deberán ser complementadas reglamentariamente.

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

En el conjunto de normas de contenido *presupuestario, financiero o tributario* hemos de incluir tres leyes. La *Ley 9/2002, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2003*, cuyo importe consolidado (excluido el presupuesto de las sociedades mercantiles y de las fundaciones) asciende a 882.489.767 euros (147.000 millones de pesetas), con un incremento, por lo tanto, de más de un 60 por ciento, consecuencia de la incorporación del gasto sanitario. Se autoriza un endeudamiento máximo hasta 30.186.776 € (5.000 millones de pesetas), lo que representa el 8'98 por ciento del total de recursos autonómicos. La *Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos*, que sustituye a la anterior de 1992, desfasada a resultas de la jurisprudencia constitucional relativa al concepto de precio público y de la evolución de la hacienda regional que ha creado nuevas tasas y ha asumido por cesión otras creadas por el Estado o las Entidades locales. Finalmente, la *Ley 10/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*, la denominada de «acompañamiento» de la de presupuestos que contiene un primer bloque de normas tributarias relativas a algunos de los tributos estatales cedidos. Se trata de previsiones algunas ya establecidas en anteriores ejercicios en relación con las deducciones de la cuota autonómica IRPF; reducción de la base imponible del Impuesto de Sucesiones y Donaciones; reducción o aumento del tipo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para diversos supuestos. Las medidas administrativas afectan a aspectos concretos de la función pública; a cuestiones concretas del régimen de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales y otras cuestiones (educación universitaria; juego y salud escolar).

B) La *actividad institucional y de control*, como ha quedado señalado, se ha mantenido en parecidos términos a la del año anterior. En la ficha institucional, hay apartados que bajan, pero otros que suben o son nuevos (reuniones de Mesas de Comisiones, Ponencias y Grupos de Trabajo), debidos a los nuevos cauces abiertos tras la reforma del Reglamento de la Cámara. Los valores medios reflejan, por tanto, un volumen de actividad sostenido y, sobre todo, la vitalidad de la institución parlamentaria, en la que se han producido momentos de gran tensión dialéctica, con ocasión de las interpelaciones en relación con la adjudicación de algunos contratos administrativos menores que han afectado a los titulares de dos Consejerías (los de Turismo y Medio Ambiente y los de Salud y Servicios Sociales) y las actuaciones de la Comisión de investigación creada en relación con las actividades del Jefe de Producción vegetal, de la época del Gobierno de coalición PSOE-PR y en la actualidad, diputado regional socialista.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha reducido ligeramente respecto del ejercicio anterior. Atendiendo a su contenido, las normas de contenido sustantivo (17 Decretos) se mantiene prácticamente en número parecido a la del año anterior, mientras que disminuye la de contenido organizativo (11 Decretos). Un año más, llama la atención la importancia cualitativa y cuantitativa de las normas reglamentarias aprobadas por los Consejeros, mediante Orden (una treintena larga), en relación con materias del ámbito funcional de la respectiva Consejería. El contenido material de la mayor parte de estas normas no suscita problema de rango alguno, por ser asuntos de carácter concreto, dictadas en ocasiones en desarrollo de habilitaciones específicas. En otros supuestos, en cambio, parece que la forma de Orden no otorga cobertura suficiente a los contenidos regulados, por no tener habilitación específica de una norma con rango de ley o del Gobierno o por ser normas que desarrollan directamente normas estatales.

Considero que las dificultades para discernir el rango que deben adoptar las disposiciones reglamentarias de la Administración regional derivan –al margen de la dificultad intrínseca de la cuestión– de la deficiente regulación que la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública, hace del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno y los Consejeros. Su art. 23.g), con una alambicada redacción, atribuye al Gobierno «aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la *Diputación General* (Parlamento, ahora), así como el desarrollo legislativo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado, cuando así proceda y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente, Consejeros o Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno». Por su parte, el art. 35.e) atribuye a los Consejeros «ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, cuando no corresponda al Consejo de Gobierno».

Una interpretación literal de estos preceptos pudiera llevar a sostener, que los Consejeros tienen la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento (organizativas o sustantivas), salvo que se trate de reglamentos ejecutivos de leyes propias o ejecutivos («desarrollo legislativo con rango reglamentario», ¡sic!) de la legislación básica del Estado, en cuyo caso están reservados al Gobierno. En definitiva, ello supondría admitir una potestad reglamentaria propia de los Consejeros, alternativa a la del Gobierno.

Este carácter alternativo de una y otra potestad parece asumido como justificación de la degradación del rango normativo de una materia hasta entonces regulada por Decreto, como puede leerse en el Preámbulo del Decreto 6/2002, de 18 de enero, por el que se autoriza al Consejero de Turismo y Medio Ambiente a dictar las normas precisas para el desarrollo y ejecución del Real Decreto 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas. Se llega a afirmar «...en virtud del principio de *autoorganización* que rige las actuaciones de los Consejeros en el ámbito de sus Consejerías, se ha considerado conveniente modificar el rango reglamentario de la disposición normativa que debe regular...el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica contenida en el Real Decreto

6/2001, de 12 de enero...que a su vez desarrolla el Reglamento CE/1257/1999...En este sentido, se pretende que la disposición normativa regional...adopte la forma de Orden dictada por el Consejero...y no de Decreto de Gobierno». El redactor consciente de lo forzado de la interpretación y del límite del art. 23.g) citado, ve necesaria una habilitación expresa del Gobierno, que constituye el contenido del artículo único del Decreto citado, junto a la derogación expresa del Decreto anterior degradado de rango.

Sin embargo, esta interpretación se comparece mal con el carácter originario de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno en el art. 24.1 a) del Estatuto de Autonomía y con la interpretación doctrinal y jurisprudencial consolidada en esta materia. La potestad reglamentaria de los Consejeros es derivada y, en principio, limitada a los aspectos organizativos o domésticos de su Departamento. Cuando se refiera a materias sustantivas que afecten a los ciudadanos necesita habilitación específica bien de la ley o del titular originario de la potestad reglamentaria que es el Gobierno y debe limitarse al desarrollo o complemento de la regulación que dicte el Gobierno, pero sin que sea posible una sustitución de la posición de este. En consecuencia, debiera modificarse esta discutible praxis y sería conveniente reformar la Ley 3/1995, de 8 de marzo, que ofrece múltiples desajustes. Es evidente que caben Órdenes *secundum legem* pero no *praeter legem*.

Hechas las anteriores observaciones, las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico e institucionales* de la Administración regional hay dos Decretos que han reformado parcialmente la estructura de dos Consejerías: el 45/2002, de 31 de julio, la de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, para adecuarla a los cambios derivados del traspaso de los servicios sanitarios que se gestionarán por el Servicio Riojano de Salud y la creación del Defensor del Usuario y el Decreto 46/2002, de 5 de septiembre, la de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, que incorpora las reformas de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y desdobra en dos el Servicio de Información, Calidad y Evaluación. El Decreto 36/2002, de 5 de julio, de organización y funcionamiento de la Dirección General de Servicios Jurídicos, mantiene la unidad de dirección en las funciones de asesoramiento y contenciosas asignadas al Servicio Jurídico General, pero potencia la desconcentración de la función consultiva a los órganos directivos de las distintas Consejerías (Servicios Jurídicos en las Consejerías). El Decreto 41/2002, de 31 de julio, que modifica el Decreto 20/2001, de 20 de abril, que, como se recordará, es el que regula las competencias administrativas de los órganos de la Administración regional. Mención aparte merece el D. 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y funcional del Consejo Consultivo.

Se han dictado varios Decretos que han regulado la composición y funcionamiento de diversos órganos de participación y asesoramiento: es el caso del Decreto 7/2002, de 24 de enero, relativo a la Comisión Regional de Protección Civil; el Decreto 13/2002, de 1 de febrero, relativo a la composición del Consejo de Turismo (modificado por el Decreto 48/2002, de 13 de septiembre); el Decreto 22/2002, de 4 de abril, relativo al Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; el Decreto 44/2002, de 31 de julio, que regula la Comisión

Interdepartamental de Desarrollo Rural y el Consejo Riojano de Desarrollo Rural; el Decreto 58/2002, de 15 de noviembre, ha establecido la estructura orgánica de la Gerencia del Servicio Riojano de Salud, consecuencia del traspaso de los servicios sanitarios del Insalud y en desarrollo de la Ley de Salud.

B) El resto de las disposiciones generales aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *agricultura y desarrollo rural*, se ha dictado el Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios, como marca de garantía de titularidad de la Comunidad Autónoma, cuya utilización se autorizará de acuerdo con el Reglamento de uso correspondiente. Esta marca constituye un indicativo que asegura productos agrarios de calidad, producidos y elaborados con técnicas respetuosas con el medio ambiente.

En materia de *asistencia y servicios sociales*, el Decreto 5/2002, de 18 de enero, por el que se regulan los registros de actuaciones administrativas y expedientes en materia de acogimiento y adopción el Decreto 19/2002, de 15 de marzo, sobre registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual. En materia de *sanidad e higiene*, el Decreto 18/2002, de 15 de marzo, de autorizaciones sanitarias de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios.

En materia de *educación y cultura* los Decretos 29 y 30/2002, de 17 de mayor por los que se establecen el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, respectivamente; el Decreto 60/2002, de 22 de noviembre, sobre selección de centro, criterios de admisión de alumnos en centros no universitarios sostenidos con fondos públicos y acceso a determinadas enseñanzas, así como el Decreto 24/2002, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de bibliotecas de La Rioja.

En materia de *vivienda*, destaca el Decreto 51/2002, de 4 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad. En materia de *radiodifusión*, el Decreto 44/2002, de 31 de julio, de ordenación de instalaciones de radiocomunicaciones que tienen como finalidad proteger la salud pública de la población, la calidad ambiental, el paisaje un desarrollo adecuado a la ordenación territorial. En materia de *energía*, el Decreto 25/2002, de 3 de mayo, por el que se establece una moratoria para la planificación de nuevos parques eólicos.

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional se ha incrementado considerablemente, como consecuencia de la gestión ordinaria de las competencias estatutarias, ampliadas notablemente en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999, en particular, a medida que se han hecho efectivos los traspasos de servicios de las grandes materias inversoras (educación no universitaria, sanidad, servicios sociales, políticas activas de empleo). Como ha quedado señalado, la aprobación de importantes leyes sustantivas requiere una labor previa de

elaboración de los correspondientes proyectos normativos y, una vez aprobadas, su implementación posterior pone a prueba los servicios administrativos correspondientes y a los órganos directivos responsables. Todas las Consejerías están inmersas en una actividad administrativa considerable. No obstante, considero oportuno destacar el notable esfuerzo realizado por algunas de ellas.

En el caso de la Consejería de *Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas* merece destacarse la labor desarrollada para la elaboración de algunos proyectos de Ley, como el de firma electrónica (ya aprobada) y el de Administración Local, en su fase final de discusión en el Parlamento. La aplicación del primero a los procedimientos administrativos revolucionará todo el sistema de gestión tradicional razón por la que no será fácil su generalización, pues la socialización de las nuevas tecnologías tiene una desigual implantación territorial. Es indudable que el futuro camina en esa dirección. En este sentido, puede considerarse muy positiva la actividad de difusión del empleo de las nuevas tecnologías desplegada por Fundarco (Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento).

En cuanto a problemas concretos relacionados con la planta municipal, tras la emisión del preceptivo informe del Consejo Consultivo a resultas de una sentencia anulatoria dictada por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, está pendiente de resolución el expediente de segregación del núcleo de Rincón de Olivedo para su constitución como municipio independiente, así como el Consejo de Gobierno ha denegado la constitución como entidad local menor del núcleo o barrio de Varea, perteneciente al municipio de Logroño, por carecer el expediente de documentos esenciales para la resolución adecuada del mismo, como había señalado el Consejo Consultivo.

En la *Consejería de Turismo y Medio Ambiente*, merece destacarse, una vez más, la actividad relacionada con la elaboración del marco normativo de protección del medio ambiente en sus diversos ámbitos (Ley de Protección del Medio Ambiente y desarrollo reglamentario; el proyecto de Ley de Conservación de Espacios Naturales; el borrador de Proyecto de Ley de Residuos, el borrador del Reglamento de Caza y el borrador de Reglamento de montes). En relación con el ciclo del agua, el *Plan Director de Abastecimiento a Poblaciones 2000-2015* ha sido aprobado por acuerdo del Gobierno de 31 de julio de 2002 (documento disponible en los servidores *web* del Gobierno de La Rioja), con una inversión de 123 millones de euros que garantizará agua de primera calidad para la práctica totalidad de los municipios de La Rioja, prescindiendo, en principio, como fuente de abastecimiento del río Ebro. En cuanto al saneamiento de aguas residuales, el *Consortio de Aguas y Residuos*, prosigue la ejecución de las infraestructuras previstas en el Plan Director de Saneamiento y Depuración. La práctica totalidad de los municipios, a excepción del Ayuntamiento de Logroño, ha delegado en el Consorcio la competencia para autorizar los vertidos no domésticos a las redes de saneamiento urbano, competencia atribuida a los municipios por la Ley 5/2000, de saneamiento y depuración de aguas residuales. Prosiguen, asimismo, los programas de recogida selectiva de residuos urbanos y envases fitosanitarios con muy notables resultados.

En la *Consejería de Salud y Servicios Sociales*, han de destacarse los esfuerzos encaminados a la organización del Servicio Riojano de Salud, organismo encarga-

do de gestionar la sanidad, heredero de la Dirección Territorial del Insalud. A tal efecto, ha sido necesario modifica el marco legal (aprobación de la Ley de Salud) y se ha procedido a la constitución de la nueva organización sanitaria, así como se han iniciado importantes infraestructuras sanitarias (hospital San Pedro y varios Centros de Salud), así como se ha ampliado la oferta de servicios sanitarios, para disminuir la dependencia de los servicios atendidos por otras Comunidades Autónomas. Han entrado en funcionamiento algunas infraestructuras de servicios sociales (Hogar de personas mayores de Haro y Centro Asesor de la Mujer) y se ha iniciado la construcción de otras (diversas residencias de personas mayores en Haro, Najera, Lardero y diversas guarderías).

En la *Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes* merece destacarse el esfuerzo realizado en el plano normativo para la elaboración de los currículos formativos de la ESO y bachillerato, del régimen de admisión de los alumnos en los centros y la regulación del sistema de bibliotecas. En la *Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural* destaca la actividad realizada en relación con los procesos de legalización de las superficies de viñedo irregulares; la actividad relacionada con el Plan Nacional de Regadíos y el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Rural que se encuentra muy avanzado.

Conflictividad

En cuanto a los asuntos contenciosos derivados de la singularidad fiscal de los Territorios Históricos vascos y de la Comunidad Foral de Navarra, que afecta a La Rioja, en cuanto territorio limítrofe (el denominado «efecto frontera»), varias son las incidencias que han de comentarse este año.

El Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, ha dictado la sentencia de 6 de marzo de 2002, en los asuntos acumulados T-92/00, T-103/00 y T-168/99, Ramondín/Comisión de las Comunidades Europeas. En ella el Tribunal desestima el recurso presentado por la Diputación Foral de Alava y considera, por tanto, ajustada al Tratado de la Unión Europea la decisión de la Comisión Europea que declaró ayudas de Estado incompatibles con el Tratado las otorgadas a las empresas Ramondín y Daewoo y acordó la apertura de los correspondiente procedimientos y la suspensión del pago de dichas ayudas.

Asimismo, el 23 de octubre de 2002, ese mismo Tribunal ha dictado sentencia en los asuntos acumulados T-269, 271, 272, 346, 347, 348/99, Normas forales de las Diputaciones Forales de Alava, Vizcaya y Guipuzcoa/Comisión de las Comunidades Europeas. En ella desestima los recursos presentados por las Diputaciones de Guipúzcoa y Álava y considera ajustadas al Tratado las Decisiones de la Comisión Europea que declaró ilegales las ayudas fiscales de reducción de la base imponible del impuesto de sociedades y el crédito fiscal del 45 por ciento de las inversiones realizadas por ciertas empresas otorgadas por diversas normas forales, consideradas como ayudas de Estado incompatibles con el Tratado.

Con ello ha concluido favorablemente para los intereses defendidos por La Rioja, la batalla jurídica desplegada en el ámbito europeo, iniciada, en el caso de Ramondín como consecuencia de una denuncia presentada por el Presidente del Gobierno de La Rioja.

En el ámbito interno, se ha dictado, por fin, la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2002, de 25 de febrero, consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra la Disposición Adicional Octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, norma por la que se compensaba a empresas europeas que operasen en el País Vasco y en Navarra que no pudieran acogerse al régimen fiscal especial de los Territorios Históricos. El Tribunal declara inconstitucional dicha norma estatal por ser contraria al principio de igualdad, en cuanto la medida de compensación a los residentes europeos es irrazonable y desproporcionada con la finalidad perseguida. Es evidente que este fallo está en línea de continuación con los pronunciamientos previos de la Comisión Europea (calificando de ayudas de Estado incompatibles con el Tratado las otorgadas al amparo de diversas normas forales de las Diputaciones vascas) y las sentencias anulatorias del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

La inescindible conexión existente entre el contenido de esa Disposición Adicional Octava de la ley estatal 42/1994 ahora anulada y la de las normas forales de las que trae causa explican el fallo del Tribunal Constitucional. Esa relación no puede obviarse, pues en caso contrario, hubiera de reconocerse la constitucionalidad de la medida de compensación estatal, pese a que la norma fiscal de la que traen causa (las ayudas fiscales de las Diputaciones forales vascas) ha sido declarada incompatible con el Tratado de la Unión Europea. No comparten, sin embargo, esta interpretación cinco magistrados del Tribunal Constitucional que discrepan del fallo y de la argumentación esgrimida por la mayoría. Esa discrepancia se articula en dos votos particulares (el primero suscrito por cuatro magistrados), que consideran que el Tribunal se ha extralimitado en el ejercicio de su jurisdicción, rebasando el objeto del recurso (la norma estatal) y afectando a las normas forales, que no son objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Con independencia de esta discusión (tal vez forzada por la pretensión subyacente en el recurso de inconstitucionalidad presentado por la defensa jurídica del Gobierno de La Rioja de que el Tribunal declarara también inconstitucionales las normas forales), en esta batalla jurídica no se ha cuestionado —y así se ha reiterado en las sentencias del Tribunal de Primera Instancia— la existencia en sí misma del régimen fiscal singular de las Diputaciones Forales vascas. Lo que se cuestionado y puesto en tela de juicio, ha sido la inadecuada aplicación que se ha hecho del mismo, considerada contraria al Tratado de la Unión Europea, por las diferentes instancias administrativas y judiciales de Europa y España.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Presidente: Jose Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 18 diputados (PP).

Grupo Parlamentario Socialista: 13 diputados (PSOE).

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR).

En el Grupo Parlamentario Popular cesó D. Damián Sáez Angulo, que fue sustituido por Doña María José Palacios Anguiano.

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 7

Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas: Manuel Arenilla Sáez (PP), sustituido, el 17 de enero de 2002, por Alberto Bretón Rodríguez (PP).

Hacienda y Económica: Juan José Muñoz Ortega (PP).

Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda: María Aránzazu Vallejo Fernández (PP).

Educación, Cultura, Juventud y Deportes: Luís Angel Alegre Galilea (PP).

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Francisco Javier Erro Urrutia (PP).

Salud y Servicios Sociales: Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo (PP).

Turismo y Medio Ambiente: Luis Torres Sáez-Benito (PP).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 18 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios en el Consejo de Gobierno

En la Consejería de *Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas*, el 17 de enero de 2002, cesó Manuel Arenilla Sáez, que es sustituido por Alberto Bretón Rodríguez.

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias

Pleno: 19 sesiones

Diputación Permanente: ninguna sesión

Junta de Portavoces: 22 sesiones

Mesa: 37 sesiones

Comisiones constituidas (9 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no legislativas): 69 sesiones. *De las Mesas de las Comisiones*: 17 sesiones.

Comisiones Especiales: 6 sesiones

Ponencias constituidas: 12 sesiones

Grupos de trabajo específicos: 5 sesiones

Datos globales [NOTA: el primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, a las que se transforman en otra iniciativa]:

Peticiones de Información: 182 (173)

Preguntas tramitadas:

Con respuesta escrita: 253 (296) 64

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: 65 (20)

A contestar por el Presidente del Gobierno: 24 (24)

Con respuesta oral en Comisión: 250 (198)

Interpelaciones: 4 (3)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 2 (2)

Proposiciones no de ley en Pleno: 47 (27), 4 aprobadas

Proposiciones no de ley en Comisión: 17 (10), 2 aprobadas

Proposiciones de ley: 7; no tomadas en consideración, 2

Proyectos de ley: 13 (7), pendientes de aprobación 6

Comparecencias:

En Pleno: 0 (0)

En Comisión: 61(45)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: 0 (0)

Debates y resoluciones más importantes

El *Debate general sobre política del estado de la Región*, celebrado los días 11 y 12 de septiembre de 2002 (DSPR, V Legislatura, Pleno, núm. 56 y 57, de 3 y 4 de septiembre). En éste se presentaron 214 propuestas de resolución de las que se aprobaron 64 (23 del PP y 41 del Mixto).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Actividad del Consejo Consultivo

En aplicación del régimen ordinario de ceses, el vocal Antonio Fanlo Loras, cuyo mandato concluía este año, ha sido nuevamente nombrado por otros cuatro años, a propuesta del Parlamento, por Decreto 3/2002, de 18 de abril 2002 (BOCA 23 de abril de 2002).

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 77 dictámenes, por lo que su actividad se ha incrementado notablemente respecto del año anterior (56). Más de la mitad de los expedientes (46) son de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja derivada de daños causados por animales de caza (21), carreteras (8), educación (8), sanidad (5) y otros (4). El resto de los dictámenes se refieren a proyectos de Ley (3); reglamentos (18); revisión de oficio (5); contratos (3) y Administración Local (2). Merece destacarse el Dictamen 12/02, relativo al Proyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente, muy útil para entender el complejo entramado normativo que existe en la materia; el 4/02, relativo al Reglamento del Sistema de Bibliotecas, por la doctrina sobre principios de organización administrativa y el 42/02, relativo al Proyecto de Ley de Vitivinicultura, igualmente útil para deslindar el escaso ámbito dejado a las Comunidades Autónomas en esta materia por la normativa europea y la estatal en trámite de elaboración en las Cortes Generales.