



PARLAMENTO DE LA RIOJA

Parlamento de La Rioja
IX Legislatura
Entrada: 14357 11.05.2018
9L/PPLP-0003

ILMO. SR. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE FOMENTO Y POLÍTICA TERRITORIAL

De acuerdo con los artículos 166 del Reglamento del Parlamento de La Rioja y 11 del Estatuto de Personal al Servicio del Parlamento de La Rioja teniendo la Letrada que suscribe, delegada la Asistencia técnico-parlamentaria de la Comisión de Fomento y Política Territorial, por Resolución del Letrado Mayor, de 17 de julio de 2015, elevo a V.I. el siguiente informe jurídico, en relación con la "Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular sobre Plan Especial Vitícola" (9L/PPLP-0003).

En Logroño, a 10 de mayo de 2018.

LA LETRADA

Esther Serrano Ruiz



I. OBJETO DEL INFORME

La Mesa de la Comisión de Fomento y Política Territorial del Parlamento de La Rioja, en su sesión celebrada el día 4 de mayo de 2018, acordó:

“Que por parte de la letrada asistente se elabore un informe jurídico sobre la proposición de ley de iniciativa legislativa popular sobre Plan Especial Vitícola”.

II. ANTECEDENTES

En la sesión celebrada por la Mesa de la Comisión de Fomento y Política Territorial, la Letrada que suscribe, teniendo las funciones de asesoramiento jurídico y técnico de los órganos a los que asiste, planteó a los miembros del precitado órgano, las dudas jurídicas que se planteaban sobre la proposición de ley de iniciativa legislativa popular, con un único destinatario y sobre la que se pretende que el Parlamento obligue al Gobierno a realizar sus funciones ejecutivas, en un plazo determinado y para un único caso. Se trataría de determinar si estamos ante una ley singular o una ley autoaplicativa y su encaje constitucional a partir de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional.

Así mismo, se manifestaba la conveniencia de elaborar un informe jurídico previo y la posibilidad de que el Consejo Consultivo, previa solicitud a la Mesa de la Cámara, determinara, en su caso, si dicha norma se ajusta a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional en la materia.

III. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA CUESTIÓN OBJETO DE ESTE INFORME

La Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular relativa a Plan Especial Vitícola” fundamenta el objeto de la norma en su artículo 1 en la “preservación, recuperación y dinamización” de una zona descrita en los Anexos que se acompañan a la misma, como “espacio de reconocidos valores, ambientales, históricos y culturales”.



Para ello, se propone que dicho objeto se materialice con un "plan especial" que debe elaborar el Gobierno de La Rioja, en un "*plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley*".

El denominado "Plan Especial de Protección" tendría como función principal "*consolidar y recuperar los espacios de la zona a proteger*" y conllevaría una serie de prohibiciones sobre usos y actividades así como respecto a las infraestructuras instaladas o que se pudieran instalar en el ámbito de la zona delimitada.

Como se ha dicho al inicio de este informe y, a pesar de que existen algunos errores en la proposición de ley referenciados al Estatuto de Autonomía de La Rioja, de conformidad con la Constitución y con el propio Estatuto de Autonomía, La Rioja tiene conferidas competencias exclusivas en materia de territorio, urbanismo y vivienda en el artículo 8. Uno. 16, que no son objeto de discusión.

Ahora bien, sí existen dudas jurídicas sobre la competencia del órgano legislativo de acordar mediante forma de ley que el Gobierno apruebe un plan especial, que no está sujeto a autorización, ni exige previo acuerdo por parte del legislativo: que la ley no tenga carácter general y que tenga un único destinatario, el Gobierno de La Rioja, sometido a un plazo de ejecución de lo acordado por el Parlamento, lo que nos llevaría a afirmar que la ley se extinguiría "*de facto*" y no desplegaría más efectos una vez que fuera aprobado el instrumento jurídico de protección de ordenación del territorio que se pretende.

1. Planes especiales.

Un Plan especial es un instrumento normativo de carácter sectorial que puede estar dirigido a gestionar, ordenar o proteger el territorio, sin que sea el único instrumento con el que cuenta la Administración autonómica para proteger determinados elementos de su territorio, como en el caso que se pretende respecto al "paisaje del viñedo de La Rioja". La propia proposición de ley alude a esta cuestión en la Exposición de Motivos, II,



tercer párrafo, cuando dice: *"Es necesario recordar que el proyecto de la futura Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja contiene como nueva categoría los Paisajes Agrarios de Interés (paisajes vitivinícolas), que incluye la zona que se presenta para su regulación a través de esta ley"*.

Además, los denominados Planes Especiales no exigen que se formalicen como leyes autonómicas, máxime cuando no sólo tiene competencias sobre su aprobación el ejecutivo autonómico sino también los propios municipios en el ámbito de sus competencias. *"De facto"* la jurisprudencia constitucional se ha ocupado, entre otras materias, de los problemas derivados de la delimitación entre las actuaciones regionales de ordenación del territorio y las competencias municipales. Sentencias a las que nos vamos a referir a la hora de determinar si estamos en presencia de una Ley singular o de caso único.

2. Las leyes singulares.

La ley, en principio, debe estar dirigida a todos los ciudadanos, de ahí su carácter general y permanencia en el tiempo. Frente a este principio, surgen un tipo de normas llamadas leyes singulares.

El Tribunal Constitucional, ya desde el denominado caso Rumasa, aporta una definición de este tipo de normas (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10): *"10. Respecto al primero de los problemas enunciados debe hacerse previamente la precisión conceptual y terminológica de que el término «Leyes singulares» es aquí utilizado en el sentido de «Leyes de caso único», definidas como aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro. (...)"*

Este tipo de normas, no son en principio contrarias a la Constitución y el Tribunal Constitucional las ha permitido sólo en casos excepcionales. Así, en esta misma sentencia, FJ 11 B) señala el Tribunal, que *"(...) la adopción de*



Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular”.

Doctrina que ha sido reiterada en la STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4 en la que el Alto Tribunal manifiesta que, al no tratarse de un ejercicio normal de la potestad legislativa, está sujeta a una serie de límites contenidos en la Constitución, a lo que añade que “(...) En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. (...)”.

A este tipo de normas debemos añadir aquellas que el Tribunal Constitucional denomina como leyes autoaplicativas.

3. Las leyes autoaplicativas

Son leyes dictadas para un caso concreto que, además, tienen un carácter meramente administrativo. Sobre las que también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, no tanto analizando su carácter singular sino desde el punto de vista del control que se puede hacer sobre dichas normas.

El contenido administrativo de estas normas supone que al elevarse al rango de ley y por tanto, al ser aprobadas por el órgano legislativo correspondiente no se someten al mismo control que si hubieran sido aprobadas por la Administración.

Fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en el caso de la sede del Parlamento de Canarias, por la que se procedió a expropiar una serie de edificios que luego constituyeron la actual sede de la Cámara canaria. En la STC 48/2005, FJ 6, señala al enjuiciar el caso que “(...) Esto supone que el



problema deba abordarse, no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada. (...)". Para continuar señalando en este mismo fundamento jurídico "(...) *Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria (...)*".

Es decir, se trata de funciones administrativas a las que se eleva al rango de ley, sustrayéndolas al control ordinario a la que estaría sometida si no hubiera sido elevada al rango de ley. Pero, además, pueden suponer una vulneración del artículo 24 de la Constitución respecto al tipo de tutela que puede ser solicitada por los ciudadanos. Al tener forma de ley, este tipo de norma no puede ser recurrida por los particulares, al carecer de legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad.

Por tanto, como ha señalado la STC 129/2013, de 4 de junio (FJ 4) "(...) *el análisis de la repercusión de la ley singular cuestionada sobre el derecho a la tutela judicial efectiva no puede quedar limitado a las leyes autoaplicativas expropiatorias, pues aunque éstas ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. Y es que, como ya anticipamos en el fundamento jurídico 11 de la STC 166/1998, de 19 de diciembre, el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución. Así pues, el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura*".



4. Planteamiento de las anteriores cuestiones a la proposición de ley.

Como hemos señalado al principio, la aprobación de un Plan Especial no requiere la forma y el rango de ley. La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, establece distintos instrumentos de ordenación y protección del territorio, de entre los cuales corresponde al Gobierno o al municipio, según el ámbito de sus competencias, determinar cuál resulta el más adecuado a la finalidad perseguida.

En el Dictamen 50/10 del Consejo Consultivo de La Rioja, por el que se analizaba la posible lesión de la autonomía local en relación a la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, se analizaba en su fundamento de derecho cuarto, la "forma" que adoptaba dicha alteración de los términos municipales por "ley del Parlamento". Así decía: *"La Ley riojana 3/2010 no constituye siquiera propiamente una Ley singular, contenedora de normas aplicables tan sólo a parte del territorio o de la población de la Comunidad Autónoma por concurrir en uno u otra una circunstancia excepcional, sino que se trata simplemente de un acuerdo, con forma, rango o valor de ley, adoptado por el Parlamento de La Rioja por requerirlo así la LALR, esto es, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja"*. Para afirmar más adelante, tras su correspondiente análisis, que el tipo de aprobación de los términos municipales, *"constituye una particularidad del Derecho riojano que no sigue ningún otro ordenamiento"*.

En este sentido, no se justifica el que deba elevarse a rango de ley el precitado "Plan especial vitícola", al no existir ninguna norma que obligue a que adquiera ese tipo de forma o rango.

Y en este marco, suscita mayores dudas la naturaleza jurídica de la propuesta.



4.1. Norma de caso único.

La norma estudiada no sólo tiene por objeto la protección del paisaje del viñedo. Se pretende la preservación, recuperación y dinamización, de una determinada zona que aparece delimitada en los planos anexos. En concreto, señala bajo el título *"Ámbito de aplicación de la ley: Las disposiciones de esta ley se aplicarán a los suelos del ámbito propuesto en Haro, y que se describen en el anexo I de esta proposición y a aquellos que por parte del Gobierno se considere ampliables, por considerar que existe una continuidad física de los municipios colindantes, motivo por el cual se solicita al Gobierno que asuma la iniciativa tanto de la formulación del Plan Especial como en la delimitación concreta de ámbito espacial afectado"*.

Lo cual supone que la pretensión es regular un caso concreto, el descrito en la propia norma y que podría tratarse de una ley de caso concreto o singular.

El que esta ley tuviera la naturaleza de ley singular o de caso único conllevaría unos efectos distintos. Las leyes singulares no están prohibidas pero **si exigen el cumplimiento de unos límites constitucionales**. En efecto, si la ley de caso único o singular se aprueba para regular una ***"situación excepcional"*** no sólo deben someterse a un canon de constitucionalidad, sino que **no deben interferir en el derecho a la tutela judicial efectiva, impidiendo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa**.

Las dudas se suscitan respecto a la regulación que se recoge en la proposición de ley. En el artículo 3 se hace referencia a los usos y actividades permitidos y en el artículo 4, se establece una limitación respecto a las infraestructuras.

Sin perjuicio de que un plan especial pueda realizar cuántas limitaciones se estimen convenientes respecto a la zona a proteger, afecta tanto a las nuevas infraestructuras como a las ya existentes. Se aplicaría con carácter retroactivo.



Este tipo de prohibiciones y limitaciones a las que se refiere la norma y más en concreto, respecto a las instalaciones eléctricas y la obligación de soterrar las existentes, podría suponer un conflicto competencial respecto a las competencias que tienen atribuidas el Estado y la Comunidad Autónoma en la materia, dependiendo de si la autorización de las existentes afecta a la Comunidad Autónoma de La Rioja o si afecta a otras Comunidades Autónomas o si el transporte de la energía sale del ámbito territorial de La Rioja, como establece el artículo 149.1.22 CE.

A modo de ejemplo, respecto al **soterramiento**, llevaría aparejado, además, la dificultad de determinar a quién corresponde asumir su coste, solución que no resulta pacífica, máxime cuando nos referimos a situaciones ya existentes.

Pero, además podría suponer una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los afectados, al reducir el ámbito de legitimación y al no estar legitimados para recurrir una norma legal ante el Tribunal Constitucional. Se trataría, en suma, de evitar el derecho a impugnar de los particulares y de las empresas eléctricas a las que se refiere en concreto.

Respecto a aquellas normas que en la práctica pretenden "evitar" o "limitar" la intervención de los Tribunales, respecto a determinadas medidas relacionadas con el medio ambiente y la protección del territorio, a la ya mencionada STC 129/2013, de 4 de junio, en el caso del proyecto de infraestructuras de residuos en Santovenia de Pisuergra; pueden también mencionarse, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, en el caso de la "Ciudad del Medio Ambiente"; la STC 50/2015, de 5 de marzo en el caso del "Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre Montaña Palentina"; y la STC 122/2016, de 23 de junio, en el caso de la explotación de las instalaciones náutico deportivas de Andratx (Mallorca).

Lo que nos lleva a plantearnos si en realidad se podría tratar de una ley autoaplicativa.



4.2. Norma autoaplicativa.

El uso de un instrumento de ordenación del territorio como es un plan especial exige que sea tramitado conforme a un procedimiento en el que las partes afectadas tienen posibilidades de alegar y requiere una documentación que debe recoger una memoria, planos de información, normas de protección, distintos informes, etc.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha manifestado que las leyes autoaplicativas son "(...) *las que no requieren una posterior actividad de aplicación pues en sí mismas las contienen (...)*" (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 2).

Así, las cosas, si se analiza la proposición de ley, su contenido es claramente administrativo y agotaría su eficacia con la adopción y ejecución de las medidas previstas en la misma, sin perjuicio de la posibilidad de que pueda aplicarse a otros municipios como señala su ámbito de aplicación.

Por tanto, podríamos estar en presencia de una ley autoaplicativa y la duda que se suscita es si la medida que se propone no puede ser alcanzada a través de los instrumentos jurídicos con los que cuenta el Gobierno para proteger el territorio. Y, si es así, si se ajusta a los mandatos establecidos por el Tribunal Constitucional a través de la jurisprudencia en la materia.

4.3. Ley de principios: función de orientación e impulso de la actividad del Gobierno.

Por último, también cabe la posibilidad de que se trate de una mera ley de principios con una denominación errónea de "Plan especial", cuya única pretensión sea la de impulsar la actividad del Gobierno.

La "función de orientación e impulso del Gobierno" o como la denomina Manzella "ejercicio de la función de impulso de la acción política del Gobierno" y que define como "aquella que permite al Parlamento manifestar su voluntad sobre los grandes objetivos de la política nacional, señalando los instrumentos más adecuados para llevarlos a cabo", supone que los



Reglamentos contienen una serie de instrumentos para que los Diputados o los Grupos Parlamentarios puedan pedir al Gobierno que tome una determinada acción política y cómo debe adoptarla. Entre estos instrumentos se encontrarían, entre otros, las proposiciones no de ley o las resoluciones. No obstante, debe recordarse que dichos instrumentos jurídicos no tienen capacidad de obligar y terminan por convertirse en la mayoría de los casos en un "*desideratum*".

Se trae a colación este tipo de función en relación a la proposición de ley puesto que también cabe la posibilidad de que se pretenda elevar esta acción de impulso del Gobierno a rango de ley, por su carácter obligatorio. Es decir, si lo que se pretende es solo aprobar una norma de principios para que se apruebe un Plan Especial de protección en la zona descrita y a lo que se quiere dotar de fuerza obligatoria es a los plazos para su cumplimiento y que se lleve a cabo por el Gobierno, requeriría un cambio en la denominación de la norma.

IV. CONCLUSIONES

Primero.- La proposición de ley pretende elevar a rango formal de ley un instrumento de ordenación del territorio que no exige acuerdo del Parlamento para su formalización.

Segundo.- Suscita dudas respecto a si estamos en presencia de una norma singular de caso único y si cumple los parámetros de constitucionalidad que se exigen para este tipo de leyes.

Más concretamente, si estamos en presencia de una ley autoaplicativa de carácter administrativo. Y, en su caso, si la aprobación de la norma supondría una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, al contar el Gobierno y más concretamente, la Administración con otros instrumentos para llevar a cabo la protección de su territorio.

Tercero.- El Consejo Consultivo es, como señala el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, el órgano consultivo superior de la Comunidad



Autónoma al que corresponde velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico (bloque de constitucionalidad), en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen (art. 2.1 LCC).

Cuarto.- La proposición de ley se encuentra en tramitación ante la Cámara riojana en una fase previa a la presentación de enmiendas al articulado. Dicha fase es la de comparecencias de expertos en la Comisión introducida por la Resolución de la Presidencia de carácter general sobre comparecencias en comisión para la tramitación de iniciativas legislativas (BOPR, Serie A, núm. 91, de 26 de enero de 2017). Lo que aconseja un pronunciamiento en los términos que se argumentan en este informe, a los efectos de determinar la adecuación de la proposición de ley a las cuestiones suscitadas.

Esto es lo que tiene el honor de informar la Letrada que suscribe, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Logroño, a 10 de mayo de 2018.

La LETRADA,

Esther Serrano Ruiz.