

## 1. Actividad político-institucional

El Ejecutivo riojano no ha tenido especiales dificultades para sacar adelante sus iniciativas políticas durante el período transcurrido de la legislatura. Recordemos que las Elecciones Autonómicas de 2011 reeditaron la tradicional mayoría parlamentaria absoluta del PP en La Rioja y Pedro Sanz Alonso fue elegido por quinta vez consecutiva presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR). No obstante, el PP ha visto en 2014 rechazada su propuesta de reforma parcial del Estatuto, a la que no logró sumar el apoyo de ninguna otra de las formaciones políticas con representación parlamentaria.

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en La Rioja no han sido muy distintos de los estatales. PSOE y PP pierden también prácticamente el 30% de los votos (un 16,69% el primero y un 12,24% el segundo), aunque suman todavía en esta comunidad el 62% del total. Con todo, en la misma línea estatal de ruptura del bipartidismo, sobresale el éxito de “Podemos”, que alcanza un porcentaje de votos similar al estatal (un 7,48%), y el notable incremento respecto al 2009 de los obtenidos por UPyD, que pasa del 3,09% al 8,98%, e Izquierda Unida, que obtiene ahora el 8,11%, frente al 1,87% anterior. Por último “Ciudadanos” se queda con un 2,25%.

En lo económico, los datos macro en La Rioja han sido en general, y como suele ser habitual, superiores a la media estatal y entre los mejores de las Comunidades Autónomas. En relación a las polémicas balanzas fiscales, la de la CAR arroja un resultado positivo, si bien es cierto que desde el Gobierno de La Rioja se ha advertido que se trata sólo “de un dato más a tener en cuenta” y de que los resultados obtenidos dependen de la metodología que se emplee. Por otra parte, la Ley de medidas fiscales y administrativas para 2015, ha materializado el anuncio del ejecutivo de sumarse finalmente a la rebaja estatal del tipo aplicable al IRPF. Tomando el tipo autonómico y estatal, el tipo mínimo total que se aplicará en esta Comunidad a las rentas más bajas será del 19,5% frente al 24,35% actual, y el máximo pasará del 51,90% actual al 47%. También en esta norma se ha materializado el anuncio efectuado por el presidente autonómico en el Debate sobre el Estado de la Región de reducir en 2015 el 50% de la cuota en el impuesto sobre el patrimonio, como paso previo al objetivo de su eliminación total en 2016. Por lo demás, la Ley de Presupuestos para 2015 prevé un aumento de los mismos de un 1,63% respecto a 2014, quedando así en 1.284 millones de euros, lejos todavía de los 1.345 del año 2010. Se han elaborado con una previsión de crecimiento del PIB riojano para 2015 del 1,3% y una previsión de déficit del 0,61%. El presupuesto destinado a salud y protección social se ha incrementado en un 0,63%, mientras que en educación crece un 1,15%.

Con la vista puesta ya en las elecciones de 2015 cabe destacar el anuncio de César Luena en septiembre de su renuncia –dada casi por segura tras su designación como secretario federal de organización del PSOE– a presentarse a las primarias del PSOE riojano, aunque continuará siendo su secretario general, al menos hasta el siguiente Congreso Regional en 2016. Despejada esta cuestión, el proceso de primarias socialista ha sido muy sencillo. Únicamente la diputada regional Concepción Andreu Rodríguez formalizó su candidatura, de modo que tras la comprobación de sus avales (37,59% del censo total de afiliados), la Comisión de Garantías la propuso directamente como candidata socialista a la presidencia de la CAR. Más discutida ha sido la designación de candidato a la alcaldía de Logroño, puesto que finalmente ostentará Beatriz Arráiz (vice-secretaria general de los socialistas riojanos y concejal en el Ayuntamiento de Logroño), que obtuvo el 60,69% de los votos de los militantes de la agrupación socialista en Logroño.

En este contexto electoral debe subrayarse también el relevo producido en la Consejería de Educación, Cultura y Turismo. El 17 de noviembre se anunció el cese de su titular, Gonzalo Capellán de Miguel, debido a su designación por el Ministerio de Educación como Consejero de Educación para el Reino Unido y la República de Irlanda y el nombramiento de su sustituto: José Abel Bayo Martínez, hasta ese momento Director General de Educación. El cambio operado ha tenido una especial repercusión política, dado que el Consejero saliente ha sido frecuentemente señalado como el posible relevo del actual presidente autonómico. Éste, por su parte, ha centrado la razón del cese en la oportunidad profesional que se le había brindado al Consejero y ha asegurado que el resto son especulaciones infundadas, ya que no ha tomado todavía ninguna decisión sobre su futuro político.

## 2. Actividad normativa

### 2.1. *El rechazo de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*

El proceso de reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante, EAR) comenzó su andadura en 2005, si bien es cierto que, por uno u otro motivo, su materialización ha ido postergándose durante todos estos años.

No obstante, la cuestión de la reforma estatutaria se reactivó y volvió a tener notable visibilidad pública y política en septiembre de 2013, mediante la presentación, al margen del referido proceso general de reforma, de una Proposición de Ley de reforma del EAR por parte del Grupo Parlamentario Popular (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, nº 67, 26 de septiembre de 2013).

La iniciativa se limitaba así a proponer cinco modificaciones concretas del Estatuto con el fin de, en primer lugar, reducir el número de miembros de la Cámara autonómica; en segundo lugar, eliminar la actual exigencia estatutaria (art. 19.1.l) de que los senadores designados por la CAR deban mantener la condición de diputados; en tercer lugar, introducir una cláusula que limite a dos los mandatos presidenciales; en cuarto lugar, establecer un número máximo

de diez consejeros; y, por último, además de ampliar la regulación de la delegación legislativa, incorporar al ordenamiento jurídico riojano la figura de los Decretos-leyes.

Con todo, ha sido la propuesta de reducción del número de diputados la que ha acaparado el debate político sobre esta reforma y centrado la oposición del resto de formaciones políticas riojanas. De suerte que, tras su tramitación parlamentaria, el 30 de septiembre de 2014, la iniciativa de reforma fue finalmente rechazada por la Cámara riojana. Las propuestas de reforma del EAR requieren (art. 58.2) la aprobación de dos tercios de los miembros del Parlamento, esto es, 22 diputados, de manera que el Grupo Parlamentario Popular que cuenta con 20 diputados, requería el apoyo bien del Grupo Socialista (integrado por 11 diputados) o bien del Grupo Mixto (formado exclusivamente por dos diputados del Partido Riojano).

## *2.2. Actividad legislativa y reglamentaria*

En el año 2014, el Parlamento riojano ha aprobado 7 leyes. De las mismas (dejando ahora al margen las consabidas leyes de presupuestos y medidas fiscales: Leyes 6/2014 y 7/2014, de 23 de diciembre –ya aludidas en el apartado anterior–, y otras cuyo tenor parece de menor interés desde la perspectiva que nos ocupa: Ley 4/2014, de 11 de septiembre, de creación del Colegio de Economistas de La Rioja por unión del Colegio de Economistas de La Rioja y del Colegio de Titulares Mercantiles de La Rioja), cabe destacar los siguientes aspectos:

Primero, aun en apariencia de poca trascendencia, la Ley 1/2014, de 14 de marzo, de aprobación y autorización del Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de asistencia sanitaria, tiene tras de sí un complejo trasfondo.

A finales de 2011 se mantuvo –recordemos– un duro enfrentamiento político entre la CAR y la Comunidad Autónoma vasca, en relación con la prestación de servicios sanitarios por la primera a la población residente en los municipios vascos limítrofes (Rioja Alavesa), llegándose incluso a suspender dicha prestación, en tanto no se llegase a un acuerdo sobre su compensación económica. La cuestión, que rápidamente se extendió a otras Comunidades Autónomas con problemáticas similares (convirtiéndose en tema de debate a nivel nacional), fue finalmente resuelta en diciembre de 2011 a través de un Acuerdo de Colaboración transitorio, al que siguieron otros dos acuerdos en marzo de 2012 y septiembre de 2013. El Convenio ahora aprobado trata, a la vista de la experiencia acumulada, de precisar las necesidades asistenciales de ambas Comunidades Autónomas de cara a su prestación cooperativa.

En cualquier caso, conviene no olvidar que detrás de la consecución de estos acuerdos estuvo la creación de un Fondo de Garantía Asistencial de ámbito nacional, destinado a financiar y compensar este tipo de servicios (art. 3 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones), complementado luego con la DA septuagésima primera

de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (Fondo de Cohesión Sanitaria). El pago estatal así de los saldos positivos resultantes parece haber zanjado un problema que, siendo de naturaleza organizativo-financiera, acababa por repercutir en derechos básicos de la persona, en un ámbito tan delicado y sensible como es la salud.

Segundo, son de sobra conocidos los problemas que está suscitando la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). La compleja reorganización competencial exigida por la nueva ordenación ha hecho que desde las Comunidades Autónomas se adopten medidas a la postre dilatorias de la misma. En ese contexto, se enmarca la Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja. La norma, en esencia, ordena la continuidad en el ejercicio de las competencias que las entidades locales tenían atribuidas antes de la entrada en vigor de la LRSAL y determina los órganos encargados de la emisión de informes en relación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Tercero, el buen gobierno y la mejora en la transparencia y acceso a la información pública es sin duda uno de los objetivos más repetidos en los últimos tiempos por parte de todos los poderes públicos. Tras la Ley estatal 9/2013, de 9 de diciembre, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de transparencia y buen gobierno de La Rioja, se une a alguna otra ya promulgada (Ley 1/2014, de 24 de junio de la Comunidad Autónoma andaluza) o en fase de tramitación, que complementan la referida legislación básica estatal. La norma riojana no ha creado un órgano específico de transparencia y en cuanto al procedimiento de acceso a la información se atiene al establecido en la Ley estatal. Cabe destacar también la inclusión en la misma del principio de software libre. Se invita así a que, salvo por razones de seguridad, se pongan a disposición de los ciudadanos los programas y aplicaciones informáticas propiedad de la Administración riojana.

Por último, en el ámbito del impulso de la administración electrónica se enmarca la Ley 5/2014, de 20 de octubre de administración electrónica y simplificación administrativa. La CAR, al igual que otras Comunidades Autónomas (Baleares, Castilla y León, Cataluña o Navarra), han optado por dar a esta materia un marco legal. La Ley trata de potenciar y facilitar el uso de los servicios electrónicos en la relación de la Administración con los ciudadanos, mejorando la efectividad en el ejercicio de los derechos reconocidos en la Ley estatal 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Crea también el Registro de representación electrónica y dedica un título a las medidas de simplificación administrativa.

Ya en el plano reglamentario cabe destacar el Decreto 6/2014, de 31 de enero, que ha concretado el polémico convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud. Y en materia de asistencia social, el Decreto 28/2014, que, modificando decretos anteriores, incrementa las cuantías de las Prestaciones de Inserción Social, facilita la prueba de residencia para el acceso a las mismas y compatibiliza su percepción con otras prestaciones o subsidios de desempleo de cuantía inferior.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

#### 3.1. *Las “singulares” leyes de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local*

La aprobación de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, a pesar de su aparentemente escasa transcendencia puso de manifiesto algunos aspectos de interés jurídico más general. De una parte, desde la perspectiva del sistema de fuentes, una utilización de la ley cuando menos llamativa. De otra, la eventual imposibilidad efectiva de recurso y, por ende de tutela judicial, que dicha opción puede llegar a provocar.

Sobre la base así de lo dispuesto en el art. 19 de su Estatuto de Autonomía, la competencia en materia de “alteración de términos municipales” se ha venido verificando en la CAR – siendo una excepción en el panorama autonómico–, a través de una ley de su Parlamento, la cual cierra formalmente un procedimiento a todas luces de carácter administrativo.

En el caso de la Ley citada, atendiendo a una petición del Ayuntamiento de Uruñuela, se inicia un procedimiento de alteración de términos municipales, a fin de segregarse parte del municipio de Torremontalbo y agregarlo al primero citado. Ello priva al ayuntamiento de Torremontalbo, que es a priori el municipio perjudicado y el que se opone a esta segregación, de la posibilidad de instar el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, llevándole a su vez a tratar de buscar el amparo del Tribunal Constitucional a través del planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local, aun a sabiendas de que la naturaleza y ámbito de este no encajaba del todo con el supuesto de hecho dado. No obstante, el Tribunal Constitucional admitió a trámite este conflicto que ha quedado resuelto en la STC 132/2014, de 22 de julio.

El Tribunal Constitucional confirma la legitimación del ayuntamiento de Torremontalbo para suscitar este conflicto, entendiendo que materialmente estamos ante el único destinatario de la Ley [art. 75 ter 1 a) de la LOTC], siendo además el único medio de defensa que tendría disponible. Ahora bien, en el asunto de fondo, el Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta el limitado marco de este proceso y la imposibilidad de considerar como canon de validez de la ley impugnada otra ley autonómica, no aprecia vulneración alguna de la autonomía local. En su seno no cabe además entrar en la eventual lesión de la tutela judicial efectiva que esta ley singular y autoaplicativa podría implicar –y que la Sentencia no descarta– al cerrar el control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### 3.2. *La fractura hidráulica para extraer gas natural: el “fracking”*

La Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional –al igual que antes la Ley cántabra 1/2013, de 15 de abril, de idéntico objeto–

motivó la interposición por parte del presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad. Como cabía esperar, tras la STC 106/2014, de 24 de junio, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Cantabria, la STC 134/2014, de 22 de julio, no hace sino reiterar los argumentos y el fallo respecto a la Ley riojana.

La controversia competencial se centraba en la colisión de la prohibición de carácter general (“absoluta e incondicionada”, subraya la Sentencia) del uso de esta técnica contenida en las normas autonómicas con las competencias que la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, reserva al Estado. Colisión que se evidencia más aún tras la precisa reforma posterior en este punto de dicha Ley y del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, operada por la Ley 17/2013, de 29 de octubre. Establecida así la legislación básica de contraste, para el Tribunal Constitucional las Leyes autonómicas invaden las competencias del Estado del 149.1.13 y 25 y no cabe su amparo en los títulos autonómicos en materia de protección del medio ambiente o la salud.

Al margen del aspecto competencial, el sentido y eventuales efectos del llamado principio de precaución ha sido sin duda la cuestión que mayor interés ha suscitado en este conflicto. Respecto al mismo, sin embargo, la Sentencia se ha limitado a una remisión al pronunciamiento efectuado en el caso de la Ley cántabra, aun cuando el voto particular ahí de tres magistrados, subrayaba precisamente la necesidad de que el Tribunal Constitucional hubiera dado un mayor rigor técnico a su alcance aplicativo, así como a su delimitación y no subsunción en la protección de la salud y el medioambiente cuando ya existen datos determinantes sobre los riesgos. El principio de precaución actuaría en un momento previo: “el de la existencia de incertidumbre acerca de los potenciales riesgos”.

### *3.3. La valoración del suelo rural*

La Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo fue objeto de 4 recursos de inconstitucionalidad, tres de ellos autonómicos: Canarias, Madrid, y La Rioja, que estas dos últimas Comunidades Autónomas mantuvieron frente al posterior Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo. El principal punto de conflicto cabe situarlo en la no inclusión en el nuevo sistema de valoración del suelo rural de las llamadas expectativas urbanísticas (art. 22 de la Ley y art. 23 del Real Decreto-ley), en relación con la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE. La STC 141/2014, de 11 de septiembre, aun cuando presenta dos votos particulares que inciden justamente en ello, ha avalado el nuevo método y únicamente entiende inconstitucional la previsión de un tope máximo fijo (“hasta el máximo del doble”) en la posible corrección de la valoración. El recurso es desestimado en todo lo demás.

### *3.4. La sanción europea por la dilación en la recuperación de las ayudas ilegales concedidas por las llamadas “vacaciones fiscales vascas”*

Es conocido el tradicional conflicto que, tanto en el orden político como en el jurisdiccional, ha venido provocando la potestad tributaria de los tres Territorios Forales del País Vasco con las Comunidades Autónomas limítrofes y, de forma muy sobresaliente, con la CAR. La Rioja ha venido así recurriendo un gran número de normas fiscales vascas tanto en la jurisdicción nacional como en la europea.

En 2011, en relación a un particular grupo de medidas fiscales adoptadas por dichos territorios en los años 90 que, en conjunto, se han venido conociendo como las “vacaciones fiscales vascas”, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó definitivamente su carácter de ayudas ilegales, lo que a su vez supuso el cierre a la posibilidad de eludir o mitigar la obligación impuesta con anterioridad por la Comisión europea al Reino de España de su recuperación.

Hay que tener en cuenta que, desde las Decisiones de la Comisión de 2001, a pesar a los requerimientos y amenazas de sanción, se había ido acumulando retraso en la consecución de dicha recuperación. En las sentencias del TJ de 14 de diciembre de 2006 y de 20 de septiembre de 2007 se condenaba ya a España por no haber recuperado las ayudas. Llegándose así a noviembre de 2010, fecha en la que la Comisión Europea decide llevar a España ante el Tribunal de Justicia Europeo. La multa solicitada es entonces de 25.817 euros por cada día transcurrido desde 2006, al margen de la petición también de una sanción de 236.044 euros por cada día transcurrido entre el futuro fallo del Tribunal y el cumplimiento de la obligación de recuperar todas las ayudas ilegales.

Finalmente, verificada ya en 2013 la plena recuperación de las ayudas por parte de las Diputaciones Forales, el 13 de mayo de 2014 el TJ deja la condena a España en una multa de 30 millones de euros, si bien será la Comunidad Autónoma vasca quien deberá hacerse cargo de la misma.

Desde el Gobierno riojano ello se ha valorado como una nueva confirmación de la jurisdicción europea del agravio y perjuicio que la potestad tributaria vasca supone para la CAR. La fricción en este ámbito es una constante entre ambas Comunidades Autónomas, últimamente centrada en las diversas rebajas aprobadas del tipo impositivo estatal del Impuesto de Sociedades y en el llamado blindaje del concierto económico vasco, pendiente de resolución en la Jurisdicción constitucional.