

INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2017

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2018

## 1.– Actividad político-institucional

### 1.1.– Parlamento

El hecho de que en esta IX Legislatura el ejecutivo riojano del PP no cuente con mayoría absoluta en el Parlamento –tras haber contado con ella en las anteriores cinco– ha propiciado una notable activación de la vida parlamentaria (el acuerdo logrado con Ciudadanos se ciñó a la investidura y no incluía un pacto de legislatura, ni la participación de esta formación en el Gobierno). Ello, en ocasiones, ha puesto al límite la capacidad de un Parlamento compuesto de representantes parlamentarios que ejercen su función en régimen de “segunda actividad”. Casi por primera vez, el potencial que proporciona el diseño no profesional de la institución parlamentaria ha debido desarrollarse sin contar con el marcado protagonismo gubernamental, que lógicamente acompaña a las coyunturas de mayoría absoluta.

En este contexto parece haberse concitado un amplio consenso entre los tres grupos de la oposición sobre la necesidad de afrontar reformas en la Cámara, para consolidar el nuevo modo –que apunta a duradero– de desenvolverse del modelo parlamentario riojano. Algo que, por otro lado, posibilitan de antemano las previsiones del vigente reglamento parlamentario. La eventual profesionalización de la Cámara ha quedado pendiente, si bien, en el Presupuesto de la Cámara para el próximo ejercicio aprobado por la Mesa del Parlamento (con la abstención, eso sí, del Grupo Popular), se ha incluido ya una dotación adicional que puede sustentar su puesta en marcha en 2018, quizá de forma optativa o gradual.

Aun con ello, 2017 ha sido prolífico en producción legislativa, rompiéndose la tendencia de signo inverso con que se inició esta IX Legislatura. De otra parte, la carencia de mayorías absolutas, ha propiciado un año más una tónica general de negociación de las propuestas políticas y legislativas, tanto gubernamentales como parlamentarias, y ha facilitado la creación, en lo que va de legislatura, de varias comisiones de investigación de gran calado político que siguen su curso parlamentario. A ello se ha unido, en 2017, la Comisión creada a fin de investigar una presunta financiación ilegal del PP en La Rioja.

### 1.2.– Gobierno

La composición del Gobierno no ha sufrido en 2017 cambios. Sin embargo, cabe reseñar, en el marco de un proceso general de renovación de consejeros y

altos cargos del anterior presidente autonómico –observable desde la constitución del Gobierno de José Ignacio Ceniceros–, el reemplazo, no exento de cierta polémica, de la portavoz parlamentaria del Grupo Popular, al que aludiremos a continuación.

### *1.3.– Renovación en los partidos riojanos*

La designación de portavoz del Grupo parlamentario es, según se sabe, una actividad interna que, lógicamente, suele ser ignorada por los reglamentos parlamentarios. Al tratarse de un proceso interno del Grupo, el modo de designación forma parte de las normas internas de cada grupo. Y ello afecta también a su eventual sustitución o remoción. En ese marco, el 25 de abril de 2017 se dictó una Resolución de la Presidencia del Parlamento riojano facultando la sustitución del portavoz parlamentario por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de su grupo. Detrás de ello y pese a que finalmente la petición de sustitución se suscribió unánimemente, hay que situar el problemático relevo en la portavocía del Grupo Popular, que ha pasado de Concepción Arruga, ex Consejera de Hacienda del anterior Gobierno riojano, presidido por Pedro Sanz, a Jesús Ángel Garrido, persona al parecer más próxima al presidente Ceniceros.

El nuevo procedimiento ha servido también para articular una singular sustitución rotatoria del portavoz del Grupo Podemos, aunque en este caso con la firma de tres de sus cuatro miembros. El relevo de Juan Calvo por Ana Carmen Sainz no fue así suscrito por el cabeza de lista en las pasadas elecciones, y portavoz en el primer tramo de legislatura (hasta enero de 2016), Germán Cantabrana. Cantabrana mantiene un conflicto con la dirección de la formación riojana, que ha llevado incluso a la incoación de un expediente disciplinario, que ha sido, sin embargo, anulado a finales de 2017 por la Comisión de Garantías nacional, por razones de forma (graves defectos en su instrucción).

El 1 de abril, en el XVI Congreso del PP en la Rioja, se consumó el relevo de Pedro Sanz en la presidencia del PP, por el actual presidente del Gobierno José Ignacio Ceniceros, que acabó imponiéndose, con algo más del 52% de los votos, a la alcaldesa de Logroño Cuca Gamarra, tras una reñida e intensa lucha política por el voto de los afiliados. El proceso, al margen de las diferencias internas, ha evidenciado la rápida adquisición del control orgánico por Ceniceros, al tiempo que una nítida separación de algunos aspectos de la gestión del anterior presidente autonómico, en la que Ceniceros desempeñó durante cuatro Legislaturas la Presidencia del Parlamento. El significado político de la pugna congresual residió en que buena parte de la dirección nacional, además del ex presidente Sanz, dieron su apoyo, de forma más o menos nítida según los casos, a la alcaldesa Gamarra.

Finalmente, el PSOE riojano eligió como nuevo secretario general, en sustitución de Cesar Luena, al hasta ahora secretario de organización, Francisco Ocón. Ocón se impuso en el proceso de primarias con el 56,72% de los votos a Félix Caperos. La adscripción de los mismos a los sectores nacionales del partido no resulta sencilla, aunque cabe situar al nuevo secretario en la órbita de Pedro Sánchez. En su día, la dirección regional se decantó en general por el apoyo a

Patxi López en las primarias nacionales, Caperos representó a un sector crítico “susanista” y, finalmente, la militancia optó de modo claro por Pedro Sánchez.

#### *1.4.– Reforma estatutaria y electoral*

Un ambicioso proceso de reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), que parece contar con el apoyo de todos los Grupos, se ha vuelto a poner en marcha en esta Legislatura. La reforma estatutaria dio ya sus primeros pasos en el año 2005, pero, por unas u otras causas, se ha ido posponiendo y, aun cuando formalmente ha estado desde entonces siempre abierta a nivel parlamentario, ha permanecido aletargada durante todos estos años, no alcanzando ningún desarrollo significativo. En esa misma línea, aunque desde finales de 2015, la ponencia designada a estos efectos por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública mantiene reuniones de trabajo, no ha transcendido ningún avance.

Sin embargo, al margen de este proceso de reforma general, que formalmente sigue su curso, el 16 de junio de 2017 se admitió a trámite una Proposición de Ley de reforma del EAR, de carácter parcial, a iniciativa de los Grupos Socialista y Ciudadanos. Se ha producido así una situación muy similar a la ya vivida en 2013, en la que igualmente, aunque en aquella ocasión a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, se presentó una Proposición de Ley de reforma estatutaria limitada a cinco aspectos concretos del mismo. La iniciativa fue finalmente rechazada, ya que no logró el apoyo de ningún otro Grupo, al entender que la propuesta debía reconducirse al marco de la reforma general estatutaria.

Con todo, la actual Proposición de reforma retoma nuevamente esa opción –sin renunciar, no obstante, a la aludida reforma global– de modificación de aspectos estatutarios particulares, en base al argumento de que es preciso activar un instrumento inmediato de recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus representantes, así como de respuesta a sus demandas. La iniciativa plantea la supresión de la inmunidad y el aforamiento especial de los diputados y miembros del Gobierno; la ampliación de los periodos de sesiones; y, al igual que la propuesta de 2013, propone la limitación a dos de los mandatos presidenciales y la desvinculación del Senador autonómico de la condición de diputado regional. Asimismo, se vuelve a retomar la polémica cuestión de la composición de la Cámara y se propone la modificación de la horquilla estatutaria –actualmente entre 32 y 40–, que pasaría a un mínimo de 25 y un máximo de 39 diputados. A diferencia sin embargo de la propuesta de 2013, que dejaba fijada estatutariamente una composición fija de 25 diputados, en la actual su concreción se deja al legislador con tanta amplitud que parece difícil creer que se pretende algún tipo de limitación en el tamaño de la Cámara. Por otra parte, con ello se abre además espectacularmente el diseño del sistema electoral (aunque debe recordarse que la ley electoral impone una mayoría altamente inclusiva de 2/3 para su aprobación, modificación o derogación).

Tras su presentación, el Gobierno manifestó su criterio favorable a la toma en consideración de esta Proposición de reforma, (30 de junio de 2017), si bien no ha sido ya objeto de trámite posterior alguno. Quizá también porque parece

haberse asumido políticamente que esta eventual reforma estatutaria, debería acompañarse de la reforma electoral asimismo en tramitación, dado que algunos de sus contenidos mantienen una estrecha dependencia.

En el ámbito de las reformas institucionales, al igual que en 2016, el aspecto más destacado ha sido la tramitación –centrada ahora en la comparecencia de expertos en la Comisión parlamentaria– de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, presentada por el Grupo Ciudadanos, con el apoyo del Grupo Popular comprometido ya en el acuerdo de investidura. Al margen de la amplitud y complejidad de cuestiones que suscita casi cualquier modificación electoral, la misma se ha visualizado, mediáticamente sobre todo, en la rebaja de la barrera electoral al 3% y una eventual profesionalización futura de la Cámara riojana.

### *1.5.– Presupuestos*

Los datos macroeconómicos en La Rioja suelen ser en general superiores a la media estatal, si bien en los últimos datos conocidos de crecimiento económico –referidos a 2016– fue la CA que registró el menor índice del país. En cuanto al déficit, aun sin conocerse todavía los datos definitivos del cuarto trimestre, todo apunta a que La Rioja cerrará 2017 cumpliendo holgadamente el objetivo fijado del -0,6%.

Tras la prorroga temporal de los presupuestos de 2016, el 31 de marzo se aprobaron por fin los nuevos presupuestos para 2017 (Ley 2/2017, de 31 de marzo). Los mismos, contaron sólo con el apoyo del Grupo Popular que, no obstante, fue suficiente gracias a la abstención de Ciudadanos. Con todo, la nueva dinámica política tuvo también reflejo en este ámbito particularmente protagonizado por el gobierno. Se aprobaron 96 enmiendas parciales de los tres Grupos de la oposición, en algunos casos sin el apoyo del Grupo del Gobierno.

En cuanto a las cifras contables, el presupuesto se elevó a 1.452 millones de euros, un 8,87% anual más, dedicado en un 70% a educación, salud y servicios sociales. Por lo demás, de la Ley 3/2017, de 31 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2017, cabe destacar que, además de modificar 13 leyes, mantiene en esta Comunidad la bonificación del 50% del impuesto de patrimonio y su política de significativas reducciones y deducciones en el impuesto de sucesiones y donaciones.

Por último, 2017 ha finalizado sin haberse logrado aprobar en la Cámara los presupuestos de la Comunidad para 2018. Desde su presentación en noviembre, el Proyecto de presupuestos ha motivado un continuo, intenso e inusual enfrentamiento con Ciudadanos, a pesar de que su abstención –o incluso apoyo–, en sede parlamentaria, era el escenario en principio previsto. Ello, ha retrasado su tramitación, si bien finalmente, el 18 de diciembre, PP y Ciudadanos firmaron un acuerdo anunciando su desbloqueo y una eventual aprobación a finales de enero de 2018.

## 2.– Actividad normativa

### 2.1.– Leyes

En 2017, sin contar con las Leyes de presupuestos y medidas para 2017 (aprobadas en marzo), a las que ya nos hemos referido más arriba, se han aprobado 10 leyes, lo cual ha supuesto un claro punto de inflexión en la escasa producción legislativa que estaba acompañando a esta IX Legislatura. Algunas leyes tienen además una indudable trascendencia, tales como las referidas a la renta de ciudadanía o la protección del medio ambiente. De otra parte, al margen de su mayor o menor importancia material, a nivel político estos procedimientos legislativos evidencian la inédita situación riojana de un gobierno de minoría. Cinco leyes se han aprobado por unanimidad (Leyes 1, 4, 5, 7 y 8/2017); dos han tenido el apoyo de los Grupos Popular, Socialista y Ciudadanos, y la abstención de Podemos (Leyes 6 y 9/2017); otra se ha aprobado con el apoyo de PP y Ciudadanos y la abstención de los otros dos Grupos (Ley 10/2017); y cabe destacar también, en el caso de la Ley 5/2017 sobre cuentas abiertas, que tiene su origen en una proposición –similar a la registrada en otros parlamentos autonómicos– por el Grupo Podemos, aquí desde la oposición.

– La política vitivinícola –clave en esta Comunidad– ha sido objeto de la primera de las leyes aprobadas en 2017 (Ley 1/2017, de 3 de enero, del control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja). En el marco de una política comunitaria tendente progresivamente a la liberalización del viñedo, que es rechazada en general por el sector vitivinícola español y, de forma particular, por la Denominación de Origen Calificada Rioja, los tradicionales derechos de plantación de viñedo han sido sustituidos, desde 2016, por un sistema de autorizaciones no transferibles. Ello motivó la inmediata aprobación –cabe decir que preventiva– de la Ley 4/2015, de 23 de marzo, de defensa de la calidad de la viña y el vino de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a fin de ceñir exclusivamente las eventuales plantaciones de viñedo en La Rioja a las destinadas a integrarse en la Denominación de Origen Protegida o la Indicación Geográfica Protegida. No obstante, está Ley suscitó la advertencia, estatal y de la Comisión Europea, de una eventual vulneración de la normativa de la UE, que ha quedado resuelta mediante su derogación y sustitución por la nueva norma, que parece haber contado con el beneplácito europeo. La nueva Ley, en esencia, articula los mecanismos de control del potencial vitícola y endurece la sanción para los supuestos, que concreta y amplía, de plantaciones de viñedo sin autorización.

– La Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, es seguramente la norma de más calado aprobada en 2017 y uno de los proyectos centrales del Gobierno autonómico para esta legislatura. Dada además su casi segura aprobación, su dotación económica se había ya previsto en los presupuestos de la Comunidad aprobados un mes antes para 2017.

Tras los ajustes efectuados en los peores años de crisis económica, la Ley riojana se suma a la tendencia autonómica en estos últimos años de incrementar la cuantía de este tipo de prestaciones o rentas mínimas de inserción. Las dos modalidades existentes hasta ahora en esta Comunidad, el ingreso mínimo de inserción y la ayuda de inclusión social, se sustituyen por el derecho a la renta de

ciudadanía (este año de un mínimo de 426 euros), destinado a cubrir –señala el art. 1 de la Ley– las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social, así como a promover su inserción social y laboral. Su solicitud requiere la residencia en La Rioja de forma ininterrumpida, al menos con un año de antelación a la solicitud y, en el caso de solicitantes extranjeros, la acreditación, además, de la residencia legal durante ese mismo plazo.

En cuanto a su régimen jurídico, cabe destacar que la percepción de la renta de ciudadanía tiene carácter indefinido, si bien su mantenimiento exige el cumplimiento de las obligaciones y compromisos que se determinen en el proyecto individualizado de inserción que se suscribe en cada caso. No se establecen períodos de carencia y su percepción es compatible, en determinadas condiciones, con el trabajo realizado por cuenta ajena.

– Optimizar o maximizar el control de la acción pública es el fundamento de la Ley 5/2017, de 8 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de La Rioja. A través de la misma se han sumado al objeto del derecho de acceso a la información pública los datos relativos a las cuentas abiertas en entidades bancarias por la Administración general y demás organismos del sector público riojano, el Parlamento, la Universidad y el Consejo Consultivo. A partir de ahora, dichos datos deberán estar también disponibles en el Portal de la Transparencia del Gobierno de La Rioja regulado por la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

– La materia medioambiental ha visto sustituida su ley de cabecera de 2002 por la nueva Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Al margen de otras cuestiones que han justificado el cambio normativo, ha sido especialmente relevante la sustancial modificación desde 2013 de la legislación estatal básica, lo que, como es sabido, suscita un conocido y en todo caso problemático efecto de inconstitucionalidad, desplazamiento de la normativa autonómica o, en la última jurisprudencia, de prevalencia de la norma estatal. La nueva Ley adopta a este respecto, lo que su propia Exposición de Motivos, califica de actitud “prudente o pragmática”, remitiéndose en bloque a la normativa estatal, a fin de evitar un rosario interminable de reformas de la Ley autonómica.

La Ley se asienta de nuevo en los principios de máxima protección medioambiental y desarrollo sostenible. Trata de alcanzar una mayor simplificación administrativa (declaración responsable de apertura, supresión de la licencia de apertura de la Comunidad; tramitación conjunta de la licencia ambiental y de obras...) y articula el principio de participación orgánica (Ley 27/2006) a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

– Con la Ley 7/2017, de 22 de mayo, de Comunicación y Publicidad Institucional, la CAR se une a la decena de CCAA que cuentan con regulación legal específica de esta materia. La Ley riojana parte de un concepto global de comunicación institucional, que enmarca en una relación común de principios y valores, pasando luego a establecer, de forma específica, el régimen jurídico de la publicidad institucional (formatos, soportes o medios contratados o cedidos por terceros). Reproduce las prohibiciones, previstas con carácter básico, en la Ley

estatal 9/2005; amplia o detalla algunos de los términos de las mismas; y, al igual que en el ámbito estatal, se excluye la realización de campañas institucionales en período electoral. Finalmente, sin perjuicio de los requerimientos ya derivados de la Ley 3/2014, de Transparencia, se prevé la elaboración gubernamental de un informe anual similar al estatal, si bien se amplía un tanto su contenido.

– Con un tenor muy específico, se ha aprobado también la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja, que viene a regular tal condición, en el marco de la garantía del acceso e igualdad de oportunidades de las personas que requieren de los mismos; y la Ley 9/2017, de 19 de septiembre, por la que se modifica la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, únicamente a fin de establecer la exención del pago de determinadas tasas para paliar los perjuicios que las condiciones climáticas en 2017 han supuesto en el sector agrario y ganadero.

– La Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos, en un loable esfuerzo de mejora de la técnica legislativa y, por ende, de seguridad jurídica, refunde –con alguna excepción– las normas legales riojanas relativas a impuestos propios o cedidos. Y ello porque la consabida intervención, anual y desigual, de las leyes de medidas fiscales y administrativas propicia muchas veces escenarios complejos y confusos en lo que se refiere a vigencia y aplicación de las normas tributarias.

### **3.– Relaciones de colaboración y conflicto**

#### *3.1.– Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja*

Por lo que respecta a las fricciones competenciales entre el Estado y la CAR, este año sólo hay que reseñar la apertura de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, en relación al apartado 4 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Resolución de 11 de septiembre de 2017).

Continúa pendiente la ejecución del Acuerdo suscrito en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, de promover la modificación de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja (Resolución de 1 de marzo de 2016). Conviene, sin embargo, tener en cuenta que dicho Acuerdo, entre otras modificaciones, incluía la de adecuar varios de sus preceptos al principio constitucional de unidad de mercado, lo que, a la vista el fallo de las recientes SSTC 79, 110 y 111/2017, declarando inconstitucionales algunos de los preceptos de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, plantea ahora serias incógnitas.



### 3.2.– *Financiación y normas forales fiscales vascas*

La posición del Gobierno de la CAR, en el debate a nivel nacional sobre el nuevo modelo de financiación autonómica, puede resumirse en tres aspectos: primero, rechazo de cualquier merma o retroceso del nivel alcanzado con el vigente; segundo, mayor relevancia del índice de corrección del criterio básico de población en el de costes fijos estructurales, dispersión o envejecimiento de la población; y tercero, necesidad de incluir y equilibrar en esa sede los efectos en La Rioja del sistema de financiación de las Haciendas forales vasca y navarra. En relación a este último aspecto, recordemos que desde la década de los años noventa, la potestad tributaria de las Juntas Generales de los territorios históricos de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia ha provocado un largo y complejo conflicto –jalonado de numerosos y sucesivos recursos ante las jurisdicciones nacional y europea– con las Comunidades Autónomas limítrofes y, dentro de ellas, de forma sobresaliente, con la CAR. La Rioja ha venido así, de forma repetida, reclamando mecanismos que garanticen la compensación en su financiación de los perjuicios que le acarrearán las medidas fiscales adoptadas por los territorios forales limítrofes (el llamado “efecto frontera”), tal y como ya prevé el art. 46 de su Estatuto.

La aprobación, además, del cálculo del nuevo “cupó” vasco en 2017 ha reavivado, esta vez también a nivel nacional, el debate sobre la determinación de la aportación de las dos CCAA forales y la percepción social de agravio fiscal. De hecho, 2017 se cierra con un nuevo conflicto en ciernes con las Haciendas forales vascas si al final se materializa su anunciada rebaja de un punto porcentual de la tarifa del Impuesto de Sociedades respecto del nacional.