

# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2018

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO  
IDP BARCELONA  
BARCELONA, 2019

## 1.- Actividad político-institucional

### 1.1.- Parlamento

El aspecto quizás más singular que está caracterizando a la IX Legislatura del Parlamento riojano y que se ha mantenido, si no acrecentado durante 2018, es la evidencia de la limitada capacidad de un Parlamento integrado por representantes que ejercen su función en régimen de “segunda actividad”. Recordemos que el ejecutivo riojano del PP, tras cinco legislaturas contando con mayoría absoluta en el Parlamento, no pudo revalidarla en 2015 (su investidura fue fruto del acuerdo logrado con Ciudadanos, pero no incluía un pacto de legislatura, ni la participación de esta formación en el Gobierno). Ello ha llevado a una notable activación de la vida parlamentaria, tanto en el plano normativo como en el del control político (sirva de ejemplo el frecuente recurso –en otras legislaturas marginal– a las comisiones de investigación) que, a su vez, con frecuencia ha dejado a la vista el limitado potencial que proporciona el diseño no profesional de la institución parlamentaria riojana. Más aun si, como ha sucedido en 2018, el Parlamento tenía el propósito de culminar una reforma de la legislación electoral y del propio Estatuto de Autonomía.

El deseo de paliar aquella limitación explica la modificación del Estatuto del Personal al Servicio del Parlamento (BOPR, 10 de abril de 2018), que ahora habilita la incorporación, como personal eventual, de un mínimo de un asesor por Grupo parlamentario. Igualmente aquellas limitaciones explican que la comparecencia de expertos, a efectos de informe y asesoramiento del Parlamento –prevista genéricamente en el Reglamento, pero hasta ahora prácticamente ignorada– haya tenido un uso profuso en la tramitación de las propuestas legislativas durante 2018, lo que ha llevado además a tener que desarrollar específicamente su procedimiento y régimen.

Ya en 2017 se concitó un amplio consenso entre los tres grupos de la oposición sobre la necesidad de afrontar reformas en la Cámara, para orientarla hacia un nuevo modelo parlamentario. Algo que de antemano permiten las previsiones del vigente reglamento de la Cámara. Con la mira puesta así en una eventual profesionalización de la Cámara en la próxima legislatura, la Mesa del Parlamento ha aprobado este año, con la abstención del PP, un incremento del 47% en el Presupuesto de la Cámara para 2019, que básicamente responde al incremento en 2,4 millones de euros del capítulo de gastos de personal.

### *1.2.– Gobierno*

La composición del Gobierno no ha sufrido cambios en 2018 y, al carecer de una mayoría parlamentaria absoluta, la tónica general de la acción gubernamental ha sido un año más la de la negociación de sus propuestas políticas y legislativas.

En el ámbito del control parlamentario, cabe destacar la aprobación por los tres grupos de la oposición (Sesión de Pleno del 31 de mayo) de la reprobación de la política económica del Gobierno y de la actuación de la titular de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación, exigiéndose su dimisión o cese inmediato como responsable ejecutiva del retroceso económico de la Comunidad Autónoma.

### *1.3.– Partidos*

La división interna en Podemos ha seguido visualizándose en 2018: expulsión del Grupo parlamentario de una de sus integrantes acordada por los otros tres miembros (algo infrecuente en la vida parlamentaria); suspensión cautelar de militancia por la dirección regional –luego corregida por la Comisión de Garantías Estatal– de su actual portavoz Germán Cantabrana; o, finalmente, su exclusión del proceso de primarias abierto para las elecciones de 2019 y suspensión judicial cautelar del mismo, dentro del enfrentamiento que viene manteniendo con el Secretario General de la formación, Francisco Javier Garrido, y el Consejo Autonómico Regional.

En el PSOE riojano no hubo sorpresas y sólo la actual portavoz del Grupo parlamentario socialista, Concepción Andreu, se postuló en el proceso de primarias para la elección del candidato a la Presidencia de la CAR en las próximas elecciones, abierto por primera vez a la ciudadanía.

En el PP, también como se esperaba, el actual Presidente, José Ignacio Ceniceros, será el candidato de su formación en las elecciones de 2019 y, por primera vez, encabezarán sus listas. Su presentación oficial por el líder nacional del partido se dilató no obstante hasta finales de diciembre, al parecer por el desacuerdo en el seno de la formación respecto a la candidatura al ayuntamiento de Logroño, que finalmente encabezarán Cuca Gamarra de nuevo, pese a haber anunciado que no concurriría a un tercer mandato. Cabe recordar que en 2017 la Alcaldesa de Logroño disputó la Presidencia regional del PP a José Ignacio Ceniceros.

Por último, Ciudadanos no ha convocado aun el proceso de primarias para la designación de su candidato a la Presidencia autonómica.

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

La reforma estatutaria riojana, inicialmente apoyada por todo los Grupos parlamentarios, dio ya sus primeros pasos en el año 2005 pero, por unas u otras causas, se ha ido posponiendo, permaneciendo formalmente abierta a nivel parlamentario. En este sentido, de nuevo al principio de esta Legislatura la

Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública acordó la creación de una Ponencia para el estudio de la reforma del EAR (6 de octubre de 2015), que ha mantenido reuniones de trabajo, si bien públicamente no ha trascendido ningún avance significativo.

Paralelamente, sin embargo, al margen de este proceso de reforma –digamos general–, el 16 de junio de 2017 se admitió a trámite una Proposición de Ley de reforma del EAR, de carácter parcial, impulsada por Ciudadanos y apoyada por el Grupo socialista.

La Proposición, aunque sin renunciar a la reforma global aludida, proponía la modificación de aspectos estatutarios particulares, que entendía necesarios como instrumento inmediato de recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus representantes, así como de respuesta a sus demandas. La iniciativa planteaba la supresión de la inmunidad y el aforamiento especial de los diputados y miembros del Gobierno; la ampliación de los periodos de sesiones; la limitación a dos de los mandatos presidenciales y la desvinculación del Senador autonómico de la condición de diputado regional. Asimismo, retomaba la polémica cuestión de la composición de la Cámara con una modificación de la horquilla estatutaria –actualmente entre 32 y 40–, que pasaría a un mínimo de 25 y un máximo de 39 diputados (la Proposición de reforma parcial del Estatuto de 2013 impulsada por el Grupo Popular dejaba en cambio prevista estatutariamente una composición fija de 25 diputados).

Tras presentación, el 30 de junio de 2017 el Gobierno manifestó su criterio favorable a la toma en consideración de esta Proposición de reforma, pero, en un marco de acusaciones mutuas de obstaculización, su toma en consideración (apoyada por todos los Grupos, salvo el de Podemos que se abstuvo) no se ha verificado hasta el 27 de septiembre de 2018. A partir de ahí, la reforma parece haber pasado a ser una cuestión prioritaria, cuya tramitación pretende concluirse antes del fin de la Legislatura. De hecho, el 5 de octubre la Mesa acordó que dicha tramitación se realizase de acuerdo con el procedimiento de urgencia renunciando, en este caso, a la comparecencia de expertos, tan profusamente utilizada en el resto de las iniciativas legislativas.

Por otra parte, a pesar de que esta llamada *reforma exprés*, tenía en principio un ámbito concreto muy limitado, la reforma parece haberse de hecho convertido en una reforma estatutaria global *via* las enmiendas presentadas por los distintos grupos (6 de noviembre de 2018), que incluyen propuestas de modificación que afectan prácticamente a todo el contenido estatutario. En este sentido, se ha aprovechado también para trasladar aquí cuestiones, como la de la inclusión de un título específico “De derechos y deberes de los riojanos”, más o menos consensuadas ya en los trabajos de la Ponencia de estudio de la reforma del Estatuto constituida en 2015.

Respecto a la tramitación de la reforma electoral iniciada en 2015, no se han producido avances significativos. Tras la comparecencia el año pasado de 12 expertos ante la Comisión legislativa, la reforma –quizás a la espera de que se verifique o no la del Estatuto– parece haberse quedado en suspenso y difícilmente sería aplicable en las próximas elecciones, caso de aprobarse.

### 1.5.– *Economía y presupuestos*

A pesar de que los datos macroeconómicos en La Rioja continúan arrojando un saldo superior al de la media autonómica, los resultados de los indicadores de crecimiento económico más recientes muestran un ritmo decreciente, lo que desde la oposición es visto como una clara desaceleración y pérdida de impulso de la economía riojana.

En cuanto al déficit, aun sin conocerse todavía los datos definitivos del cuarto trimestre, todo apunta a que La Rioja cerrará 2018 cumpliendo holgadamente el objetivo del -0,3%.

El año 2017 finalizó sin haberse logrado aprobar en la Cámara los presupuestos de la Comunidad para 2018. Desde su presentación, el Proyecto de presupuestos motivó un intenso y, hasta cierto punto, inesperado enfrentamiento con Ciudadanos. Ello retrasó su tramitación si bien, finalmente, PP y Ciudadanos firmaron un acuerdo que propició su aprobación el 26 de enero de 2018, con la abstención de este último grupo (Ley 1/2018, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2018). Al margen de ello, la ausencia de mayoría absoluta ha favorecido también, en este ámbito particularmente protagonizado por el gobierno, cierto grado de negociación y la aprobación durante la tramitación del proyecto de enmiendas parciales de todos los grupos de la Cámara.

Los presupuestos de 2018 de la Comunidad han ascendido a 1.513,89 millones de euros, lo que supone un 4,22% más que en 2017 y, como es habitual, las partidas presupuestarias de sanidad, educación y políticas sociales suman el grueso del gasto público (72,9%).

En cuanto a la Ley 2/2018, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018, cabe destacar que, además de modificar 15 leyes, prevé una reducción de la escala autonómica de IRPF de 0,40 puntos en el segundo tramo de renta, de 0,40 en el tercero y de 0,20 en el cuarto tramo de la escala actual; e incrementa la anterior bonificación del 50% de la cuota íntegra en el Impuesto sobre el Patrimonio hasta el 75%, con efectos desde el 1 de enero de 2018.

No se ha logrado en cambio aprobar unos nuevos presupuestos para 2019. Ciudadanos venía ya anticipando desde el verano que no apoyaría las cuentas del Gobierno para el próximo ejercicio, dados los “reiterados incumplimientos” del PP de los acuerdos suscritos entre ambas formaciones. Aun con ello, el Gobierno presentó un Proyecto de Ley de Presupuestos para 2019, que fue admitido a trámite por la Mesa el 16 de noviembre, pero que retiró el 19 de diciembre al constatar la falta de apoyo para su aprobación.

La prórroga de los presupuestos de 2018 ha venido, no obstante, acompañada por el anuncio y presentación por parte del ejecutivo de un Proyecto de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019, que se pretende tramitar por vía de urgencia, que recogería algunas de las medidas más destacadas del proyecto de presupuestos retirado (gratuidad del primer ciclo de educación infantil a partir del curso 2019/2020; ampliación de las ayudas a los

trabajadores autónomos; rebaja del 0,5 puntos en el IRPF del tramo más bajo; o aumento de las deducciones por hijo).

## 2.– Actividad normativa

### 2.1.– *Leyes*

En 2018, al margen de las Leyes de presupuestos y medidas para 2018 (aprobadas en enero), a las que ya nos hemos referido, se han aprobado 4 leyes. Un año más, la situación de minoría parlamentaria del ejecutivo ha propiciado una tónica general de negociación de las propuestas legislativas (dos de iniciativa popular y dos de iniciativa parlamentaria) por todos los Grupos y, en general, su aprobación con un amplio respaldo parlamentario o, al menos, logrando la abstención de los Grupos discrepantes.

– La protección, difusión y promoción de la tauromaquia en La Rioja es el objeto de la Ley 3/2018, de 16 de febrero. La Ley tiene su origen en una iniciativa legislativa popular suscrita por más de 6.000 personas, que se registra en marzo de 2016, y que no es ajena al hecho de que en agosto de 2015 se hubiera registrado en el Parlamento otra iniciativa popular de protección de los animales. La iniciativa ha sido aprobada con los votos del Grupo parlamentario popular, absteniéndose el resto (en el caso del Grupo Podemos por error en la votación). El texto parte de la idea de que la tauromaquia se halla inserta en la cultura popular riojana, justificándose así la necesidad de su protección, promoción y difusión. No obstante, a estos efectos, la Ley –de sólo tres artículos– se limita a reproducir la definición de tauromaquia y el deber de su protección ya previsto en Ley estatal 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. De otra parte, cabe recordar, que el art. 6 de la Ley riojana 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales, excepcionó expresamente la fiesta de los toros de la prohibición de utilización de animales en espectáculos que impliquen crueldad, maltrato o tratamiento antinatural.

– Con la Ley 4/2018 de 10 de abril, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo, La Rioja se une a un ya nutrido grupo de Comunidades Autónomas que cuentan con una regulación legal integral a este respecto. La norma, originada en una proposición de Ley suscrita por los cuatro Grupos parlamentarios, no contó sin embargo con la aprobación unánime de toda la Cámara, ya que el Grupo Podemos finalmente se abstuvo al entender su contenido insuficiente.

La Ley establece un amplio abanico de medidas y actuaciones dirigidas a atender las especiales necesidades de este colectivo, tanto de carácter indemnizatorio, como prestacional, en el ámbito sanitario, psicológico, psicopedagógico, social, de la enseñanza, de la vivienda o del empleo; se prevé la concesión de ayudas a las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea su defensa y representación; y se reconocen, por último, derechos específicos de información y participación.

El marcado carácter interdisciplinar de la materia explica que la Ley se vincule a más de una decena de títulos competenciales autonómicos, si bien la misma asume expresamente para el ámbito territorial riojano la definición legal estatal (Ley 29/2011, de 22 de diciembre) de víctimas del terrorismo, los supuestos de ayuda o la prelación en la titularidad en caso de fallecimiento de la víctima. Desde esta óptica, las ayudas riojanas se entienden como complementarias a las estatales, de forma que su concesión requiere “la resolución por el Ministerio del Interior del reconocimiento del derecho de indemnización correspondiente a daños personales y materiales en los supuestos previstos en la normativa estatal vigente para víctimas del terrorismo” (art. 8). Sobre esa base, la Ley prevé un incremento general del 30% (porcentaje establecido también en otras Comunidades Autónomas: Navarra, Valencia o Murcia) de las cantidades concedidas por la Administración General del Estado.

– Garantizar la gratuidad de los libros de texto y del material curricular es el objeto de la Ley 5/2018, de 8 de mayo. La ley ha contado con el apoyo de los grupos parlamentarios Popular, Socialista y Ciudadanos y la abstención de Podemos.

La referida gratuidad se establece para todos los alumnos de centros docentes sostenidos con fondos públicos de educación primaria o secundaria, formación profesional básica, o que se hallen escolarizados en centros de educación especial.

En el marco de la obligación de todas las administraciones educativas de profundizar en la efectividad de la gratuidad de la enseñanza básica, las Comunidades Autónomas han venido desarrollando desde hace tiempo diversos sistemas de ayuda, préstamo o reutilización de libros y material escolar. El reconocimiento por algunas Comunidades Autónomas a nivel legal (Madrid, Murcia o, ahora, La Rioja), o incluso estatutario (Andalucía), del derecho a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria trata de evitar el carácter contingente y parcial de estas ayudas.

En cuanto a su contenido y forma, la Ley riojana es prácticamente idéntica a la de Madrid y Murcia. La gratuidad se implementa mediante un sistema de préstamo en el que la propiedad corresponderá a los centros educativos y se prevé su ejecución progresiva, en un máximo de 4 años.

– La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, es con seguridad la norma jurídica que ha tenido una mayor repercusión en 2018. Su contenido ha generado un intenso debate tanto en el plano social, como en el de su corrección técnico-jurídica o incluso constitucional.

Su tramitación ha sido asimismo especialmente compleja y lenta. La Ley partió de una iniciativa legislativa popular firmada por 24.080 personas, que se registra ya en 2015. No obstante, al margen de juicios de oportunidad sobre el tenor de sus prescripciones, su redacción original, como bien observaba Consejo Consultivo en su primer dictamen sobre esta proposición (13 de enero

de 2107), presentaba numerosos problemas de técnica normativa y de eventual colisión con competencias estatales.

En este sentido, la proposición ha requerido de una notable depuración en sede parlamentaria que, sin embargo, no ha evitado el voto en contra del Grupo popular y la intención del Gobierno de presentar, a través de los senadores de su formación, un recurso ante el TC. Para el Gobierno el texto aprobado vulnera aun competencias estatales, al margen de que varios de sus apartados resultan a su juicio confusos y de muy difícil ejecución.

El objeto general de la nueva Ley riojana es la protección, el bienestar y la tenencia responsable de los animales que se encuentren dentro del territorio riojano. A pesar de que está dirigida fundamentalmente a los animales de compañía, ese afán omnicomprendivo y la imprecisión en la determinación exacta del ámbito de aplicación de algunas de sus disposiciones provoca, en efecto, numerosas dudas a este respecto y una eventual colisión con normas sectoriales nacionales y europeas.

Su Título II establece un amplísimo catálogo de obligaciones y prohibiciones para propietarios o poseedores, no siempre bien delimitado en cuanto a la tipología de animales afectada y en algunos casos, como el del número de paseos diarios, seguramente impropia de una norma de rango legal y de control prácticamente imposible.

El Título III aborda el control de población de los animales y establece otra de las medidas más discutidas de la nueva regulación: la obligación de esterilización de perros, gatos y hurones ante de su cesión o comercialización.

En el Título IV (“Traslado, espectáculos, filmación y publicidad de los animales”), se prohíbe la utilización de animales en espectáculos, peleas, fiestas, filmaciones o cualquier otra actividad que pueda ocasionarles daño o sufrimiento y, singularmente, su uso en cualquier tipo de actuación circense. En el caso de los espectáculos taurinos la Ley, sin embargo, se remite a lo dispuesto en la normativa específica, toda vez que su prohibición quedaría fuera del ámbito competencial autonómico (Ley 18/2013, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural y STC 177/2016).

El Título V lleva por rúbrica la “Identificación de Animales”, pero incluye cuestiones muy diversas, como los centros municipales de acogida de animales, que sólo podrán ser gestionados por la Administración o las asociaciones protectoras que actúen como entidades colaboradoras, que también se regulan en este Título, o las colonias felinas urbanas, respecto a las cuales entre otras se establece la obligación de los ayuntamientos de alimentarlas diariamente.

Los Títulos VI y VII se dedican, respectivamente, a la fauna silvestre y a la tenencia, tráfico y comercio de animales. El primero acoge otra de las previsiones especialmente polémicas del nuevo texto legal: la autorización del acceso libre y sin previa notificación a todo establecimiento, instalación vehículo o lugar en general de los funcionarios que desarrollen labores de inspección y vigilancia (art. 39.1.a), sin ninguna referencia expresa a las restricciones derivadas del derecho fundamental a la inviolabilidad domiciliaria.

Y finalmente, la Ley se cierra con el Título VIII dedicado a las infracciones y sanciones, algunas de tenor también bastante impreciso y de difícil control (arts. 53.2, 53.5, 55.8, o 55.14); o subsumibles en el tipo penal (arts. 55.5 o 55.12).

### 3.– Relaciones de colaboración y conflicto

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

En 2018, la Comisión Bilateral de Cooperación únicamente ha abierto un proceso de negociación competencial en relación con el art. 44 e) de la Ley 1/2018, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2018 (Resolución de 20 de abril de 2018). La referida disposición fija el complemento de grado correspondiente a la carrera horizontal, dentro de las retribuciones de 2018 de los funcionarios de la CAR. Con todo, no se ha llegado a formalizar ningún acuerdo, ni se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta a las negociaciones abiertas en 2017, relativas 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, el cual excluye con carácter general la evaluación ambiental estratégica en ciertas figuras de planeamiento o instrumentos de ordenación del territorio, sobre la base de que no producirán efectos ambientales significativos, la Comisión adoptó el Acuerdo de que el Gobierno de La Rioja aprobaría el desarrollo reglamentario de la Ley en lo que a este Acuerdo interesa antes del 15 de septiembre de 2018, de acuerdo con la legislación básica y, en particular, con la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, así como con los criterios establecidos en la Jurisprudencia Constitucional de aplicación (Resolución de 26 de febrero de 2018). Prácticamente en plazo, dicho compromiso se ha verificado a través del Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo del Título I “Intervención Administrativa” de la Ley 6/2017 de Protección de Medio Ambiente de La Rioja.

#### 3.2.– *Inversión estatal*

La falta de inversión del Estado en infraestructuras en la Rioja ha sido uno de los puntos más conflictivos en las relaciones entre ambas instancias. En este sentido, el 15 de marzo el Parlamento riojano consensuaba casi en su totalidad 13 resoluciones para instar al Estado a la realización de diversas obras en esta Comunidad Autónoma, a la vez que los cuatro grupos parlamentarios mostraban su apoyo a la realización de un gran pacto por las infraestructuras del Estado en La Rioja.

A ello se ha unido el hecho de que los en los Presupuestos Generales del Estado para 2018 la inversión proyectada en la Rioja se ha reducido un 16,30%, mientras que, salvo en Navarra, se ha incrementado para el resto de las auto-

nomías, y los datos de ejecución estatal presupuestaria, que volvían a colocar a La Rioja en 2017 entre las Comunidades Autónomas con un menor índice (65,7%).