

## 1. Actividad político-institucional

Las Elecciones Autonómicas de 2011 reeditaron la mayoría parlamentaria absoluta del PP de La Rioja y Pedro Sanz Alonso fue elegido por quinta vez consecutiva Presidente de la Comunidad Autónoma de la Rioja (en adelante, CAR).

Así las cosas, el Ejecutivo riojano no ha tenido en lo que va de legislatura especiales dificultades para llevar adelante sus iniciativas políticas, sin que, por lo demás, dentro del ámbito ordinario de las relaciones Parlamento-Gobierno quepa destacar en 2013 ningún hito especial.

## 2. Actividad normativa

### *2.1. La reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*

La reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante, EAR), cuyos primeros pasos cabe situar ya en 2005, se ha ido por unas u otras causas posponiendo y, aun cuando en teoría formalmente sigue su curso y continúa residenciado dentro de la Comisión Institucional del Parlamento riojano en la llamada “Ponencia para el estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja”, lo cierto es que ha permanecido durante años claramente aletargada.

En 2013, sin embargo, se ha vuelto a dar visibilidad pública y política a la cuestión de la reforma estatutaria, si bien no por la reactivación de dicho proceso, sino por la presentación en septiembre por parte del Grupo Parlamentario Popular de una Proposición de Ley de reforma del EAR que, al cierre de este trabajo, continuaba su tramitación.

La nueva propuesta, a diferencia de la general aludida al principio, no implica una reforma integral o global del EAR. Lejos de ello, se limita básicamente a proponer cinco modificaciones concretas del mismo, a 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, parece claro que ha sido en concreto la cuestión de la reducción del número de diputados, el origen principal de esta Proposición. Establecida estatutariamente (art. 17.2 del EAR) una horquilla de un mínimo de 32 y un máximo de 40 diputados, desde la Ley electoral de 1987 su número se ha fijado en 33. La reforma plantea ahora su reducción a sólo 25 diputados.

### *2.2. La barrera electoral de acceso al Parlamento de La Rioja*

Durante 2013, unido o más bien entremezclado con el debate sobre la reforma estatutaria, se ha reavivado también la cuestión de la oportunidad de rebajar del 5% al 3% la barrera electoral de acceso al Parlamento.

Esta previsión, presente también en otras Comunidades Autónomas, ha tenido en la CAR una especial repercusión, dada su efectiva y reiterada aplicación en la práctica. Así de modo sistemático su tenor ha dejado fuera de la Cámara a IU y más recientemente a UPyD.

La rebaja planteada cuenta con el apoyo de PSOE y del Partido Riojano (que han llegado a presentar sendas Proposiciones de Ley de reforma en tal sentido de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja). El PP por su parte se muestra igualmente favorable, si bien entiende que la reforma debe posponerse a la consecución de la paralela modificación estatal de la LOREG para el ámbito municipal.

### *2.3. Las leyes de 2013*

En el año 2013, el Parlamento riojano ha aprobado 13 leyes. De las mismas, dejando ahora al margen las consabidas leyes de presupuestos y medidas fiscales (Leyes 12/2013 y 13/2013, de 23 de diciembre) y otras cuyo tenor parece de menor interés desde la perspectiva que ahora nos ocupa (Ley 6/2013, de 21 de junio, por la que se introducen modificaciones en el impuesto para la eliminación de residuos en vertederos, creado por la Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2013, de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y Ley 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes), cabe destacar los siguientes aspectos:

#### *a) Colegios profesionales*

Cinco de las 13 leyes riojanas de 2013 se dedican a la creación de nuevos colegios profesionales (Ley 1/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de La Rioja; Ley 2/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de La Rioja; Ley 3/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de La Rioja; Ley 4/2013, de 4 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales de La Rioja; y Ley 8/2013, de 27 de septiembre, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de La Rioja).

Ello ejemplifica un fenómeno que parece imparables en el ámbito autonómico y que no es otro que el de la constante creación de nuevos colegios profesionales

vinculados a titulaciones y ámbitos materiales de lo más variopinto, sin que, en general, resulte fácil encontrar razones precisas de interés público que justifiquen su creación.

Por lo demás, las cinco Leyes —de estructura y contenido casi idéntico— se limitan a recoger el obligado carácter democrático de su organización y funcionamiento, su ámbito territorial riojano y el carácter voluntario de la incorporación a los mismos. Y es que recordemos que esta competencia autonómica viene condicionada por la competencia estatal del art. 149.1.18<sup>a</sup>, la cual “permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas” (STC 3/2013, de 17 de enero, F. 5). Corresponde pues al legislador estatal —aunque en ocasiones se haya ignorado— la determinación del aspecto sin duda más delicado en este ámbito: el carácter obligatorio de la colegiación.

#### *b) La defensa de los consumidores*

Hasta ahora, y a modo de excepción en el panorama autonómico, la CAR no disponía de un texto legal específico relativo a la protección de consumidores. La Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha puesto fin a dicha singularidad.

Es de sobra conocida la especial complejidad de articular en esta materia un marco estable de distribución territorial de competencias. Son ya de hecho lugares comunes la afirmación aquí de concurrencia competencial o de necesidad de suma de actuaciones normativas de los distintos poderes públicos. A este respecto, empero, cabe observar que en general el tenor del contenido de la Ley riojana parece *a priori* querer a atenerse estrictamente al ámbito competencial autonómico, lo cual también parece de entrada un acierto, dado que ese difícil mosaico competencial aludido obviamente exige una especial voluntad de colaboración y respeto competencial mutuo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

#### *c) La fractura hidráulica para extraer gas natural: el “fracking”*

El título de 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, evidencia por sí sólo su objeto.

No hace falta insistir en que esta técnica de extracción de gas viene acompañada de una intensa polémica en relación con sus posibles efectos nocivos para el medio ambiente y la salud. La Rioja y en términos similares algunas otras Comunidades Autónomas (Cantabria o Navarra), han optado en este sentido por la prohibición de su utilización.

No obstante, la Ley riojana —al igual que antes la Ley cántabra— ha originado una controversia competencial con el Estado, que ha motivado finalmente la interposición por parte del Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad. Y es que sobre todo el tenor de su art. 1.2 (“a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, está prohibida la concesión de permisos u otros títulos habilitantes que permitan la utilización de la fractura hidráulica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja”), podría entrar en colisión

con las competencias que la vigente Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, reserva al Estado. De hecho, ya en el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, previo a la interposición del recuso frente a la Ley cántabra (Dictamen 1353/2013, de 23 de enero de 2014), el alto órgano consultivo concluye también en la extralimitación competencial autonómica.

*d) Suspensión de la actividad del Defensor del Pueblo Riojano*

También ha de ser destacada la Ley 9/2013, de 21 de octubre, de suspensión de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

La Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, incorporó esta figura al entramado institucional autonómico. Tras ella, en septiembre de 2006, fue elegida por unanimidad Defensora D<sup>a</sup> María Bueyo Díez Jalón. Transcurridos los cinco años de su mandato y sin que hasta ese momento el Parlamento riojano hubiese procedido a su reelección para un segundo, la Defensora ya en funciones renunció a su cargo en febrero de 2012. En esa tesitura, y mientras nuevamente se iba retrasando el procedimiento de elección del nuevo defensor, se aprobó la Ley 4/2012, de 20 de julio, de Reforma de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, cuyo objeto fue modificar el régimen de prerrogativas e incompatibilidades del cargo de defensor y, por ende, dar mayor facilidad de cara a su provisión.

Pese a todo el puesto continuó vacante, llegándose así a esta Ley 6/2013, aprobada únicamente con los votos del Grupo Parlamentario Popular, mediante la cual se suspende la actividad del Defensor del Pueblo Riojano, sobre la base de la especial necesidad en estos momentos de austeridad y eliminación de duplicidades.

Al margen de la valoración política de la medida —adoptada, como es sabido, también en alguna otra Comunidad Autónoma— y su concreta incidencia en la garantía y protección de los derechos del ciudadano, interesa resaltar aquí la singularidad —al menos a nivel legislativo— de la técnica empleada. Seguramente así a fin de evitar tener en un futuro que proceder a una nueva aprobación, no se deroga Ley 6/2006, de 2 de mayo, sino que se “suspende su vigencia” (ese es el sólo objeto de su artículo único). Ello abre, no obstante, numerosos interrogantes en orden a la determinación concreta de su eficacia en tal estado.

*e) Hacienda pública*

Hasta la aprobación en esta legislatura de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja, la CAR carecía de una regulación específica del régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control financiero. Dicha carencia se había suplido en esta Comunidad Autónoma mediante la aprobación de disposiciones al respecto en las leyes anuales de presupuestos y la remisión a las normas estatales, por lo que la nueva ley viene a cubrir una importante laguna.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

En 2013 han sido varias las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en las que se examinan competencias autonómicas riojanas y su eventual delimitación teniendo en cuenta los títulos competenciales estatales relacionados.

#### 3.1. STC 84/2013, de 11 de abril: montes

La STC 84/2013 responde a un recurso planteado por el Gobierno riojano en junio de 2006, contra los arts. 50.1 y 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la redacción dada por el artículo único, apartados 32 y 33, de la Ley 10/2006, de 28 de abril.

En línea con sus anteriores pronunciamientos respecto a esta norma estatal (*cf.* SSTC 49/2013, de 28 de febrero, o 97/2013, de 23 de abril), respecto a su art. 50.1 a), que prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años, el Tribunal entiende que encaja “sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, resultando extensible la doctrina recogida en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c)” (F. 4). Rechaza también que dicha disposición invada la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, dado que, en aplicación de la doctrina sentada por la famosa STC 61/1997 (F. 16), la finalidad del precepto no es “establecer directamente determinaciones de carácter material ni positivo en esa clase de suelo” (F. 4).

En lo que se refiere a las limitaciones estatales a la circulación motorizada por pistas forestales establecidas por el art. 54 bis. 2, el Tribunal Constitucional concluye que no implican tampoco una invasión de las competencias autonómicas sectoriales en materia de turismo, cultura o deporte, ya que éstas nuevamente pueden venir delimitadas por el ejercicio por parte del Estado de la competencia estatal del 149.1. 23, siempre que, tal y como para el TC ocurre en este caso, ello no se traduzca, según estableció ya también en la STC 101/2005, en “regulaciones positivas de las actividades correspondientes” a dichas materias (F. 5).

#### 3.2. STC 98/2013, de 23 de abril: fundaciones y derecho civil

En la misma línea seguida por otras Comunidades Autónomas, la CAR aprobó la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En el caso de la Ley riojana, el Presidente del Gobierno, planteó recurso en relación con los apartados 1 y 3 del art. 37, relativos a la fusión de fundaciones, cuyo contenido se apartaba un tanto de lo establecido en los arts. 30.1, 2 y 4 de la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones.

El Tribunal Constitucional se centra en el examen de la eventual invasión por parte del legislador riojano de la competencia estatal en materia de legisla-

ción civil del art. 149.1.8ª. La Sentencia reitera que la naturaleza jurídica privada de las fundaciones no se altera aun cuando algunos de sus aspectos se hallen sometidos a normas de Derecho público; ello —subraya— “no las convierte en una institución de Derecho público” (F. 3).

Así las cosas, para el Tribunal Constitucional resulta claro que la fusión de fundaciones “se inserta de lleno en el ámbito de la autonomía privada expresada por el fundador, teniendo, por tanto, una naturaleza propia de la materia regulada por el Derecho civil” (F. 3). De este modo y dado que La Rioja carece de un Derecho civil foral o especial, se concluye en que la competencia en orden a la regulación de dicha fusión corresponde al Estado conforme al art. 149.1.8ª.

### *3.3. STC 100/2013, de 23 de abril: financiación autonómica y solidaridad*

En 2008, el Gobierno de la CAR interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008. En la misma, resumidamente, se dispone la “aplicación de la metodología para el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya”, y “se establece, en aplicación de dicha metodología, en un importe de 4.365.293,07 miles de euros la inversión del Estado en Catalunya en infraestructuras en el año 2008”.

Para la CAR, la previsión recurrida significa “la aparición encubierta de un nuevo sistema de financiación autonómica”, contraria al principio constitucional de solidaridad interterritorial. La disposición impugnada se alega “implica la asunción de un privilegio o ventaja financiera que choca con la más elemental concepción de la solidaridad”, al establecer una garantía de inversión sin tener en cuenta o eventualmente limitando las necesidades de otros territorios, dedicando asignaciones presupuestarias concretas que limitan la realización de las mismas asignaciones para otras Comunidades (F. 3).

El Tribunal Constitucional, empero, ha confirmado la constitucionalidad de esta previsión, básicamente al entender que no es sino una concreción presupuestaria de la inversión estatal en la Comunidad Autónoma catalana, en conexión con la disposición adicional tercera de su Estatuto, que el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de examinar concluyendo en su legitimidad constitucional (recordemos que para el Tribunal dicha disposición dejaba incólume la libertad de las Cortes Generales para definir la política de inversiones estatales). El TC descarta además que estemos ante un sistema de financiación encubierta o ante una modificación del vigente y rechaza también que se trate de un régimen excepcional para la Comunidad Autónoma de Cataluña, trayendo a colación la existencia de disposiciones parecidas a la impugnada que se han adoptado en las posteriores leyes de presupuestos del Estado y que han venido referidas a Cataluña y a otras Comunidades Autónomas, y a su no previsión en cambio en las últimas (FF. 3 y 4).

### 3.4. STC 172/2013, de 10 de octubre: coordinación de policías locales y seguridad pública

Sobre la base del art. 8.1.36º del EAR que atribuye a la CAR la competencia exclusiva en materia de vigilancia y protección de sus instalaciones y coordinación de las policías locales de La Rioja, se aprobó la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. Su art. 5.1 fue objeto no obstante de la interposición por parte del Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad.

El desacuerdo entre el Estado y la CAR se cifraba en esencia en el hecho de que el citado precepto preveía que fuese la Consejería competente en materia de interior la que autorizase la asociación de municipios limítrofes para ejecutar las funciones asignadas a la Policía Local, lo que para el ente central no resultaba compatible con el tenor de la DA 5º de la LOFCSE (introducida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre y de la que trae causa), según la cual el acuerdo de colaboración de municipios limítrofes para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local, debía contar “con la autorización de éste [el Ministerio del Interior] o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”. Para la representación estatal dicha disposición excluía la competencia de la CAR para otorgar la aludida autorización, si bien parece justo reconocer que los términos de la LOFCSE no dejaban precisamente claro el criterio competencial en esta cuestión.

Es así de hecho la posterior Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, la que, al tiempo de establecer esas condiciones, realmente precisa la competencia controvertida: “corresponderá autorizar el acuerdo de colaboración previsto en esta Orden a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público” (disposición final primera, apartado 2).

A la vista de ello, dado que el Estatuto riojano no ha asumido dicha competencia, el art. 5.1 de la Ley riojana estaría en efecto viciado de incompetencia, tal y como concluye la Sentencia del TC. Pese a ello, conviene hacer notar el hecho de que el juicio de inconstitucionalidad del mismo al final acaba fundamentado en una mera Orden Ministerial que, no obstante, se convierte *de facto* en una auténtica norma de delimitación territorial de competencias. Por otro lado, la referida especificación competencial se introduce en una fecha posterior a la de la Ley riojana, lo cual, al margen de su admisibilidad jurídica, parece más bien el camino más sencillo, pero escasamente cooperativo, de zanjar la discusión que se estaba llevando a cabo en la negociación bilateral.

La STC 172/2013 no ha entrado, sin embargo, a valorar estos extremos. Para el TC estos acuerdos de colaboración previstos en las LOFCS en casos de insuficiencia de recursos no desvirtúan el objetivo prevalente al que van dirigidos, “que no es otro que la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, esto es, la «seguridad pública»” (F.3).

A partir de ello, para que una Comunidad Autónoma —continua el TC— pueda autorizar el acuerdo de colaboración resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de “seguridad pública”. Tal autorización no puede, por tanto, encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumida estatutariamente conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE.