

1.- Actividad político-institucional

En esta IX Legislatura, por primera vez desde las elecciones autonómicas de 1995, el ejecutivo riojano del PP no cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento. El acuerdo logrado con Ciudadanos se ciñó a la investidura y no incluía un pacto de legislatura, ni la participación de esta última formación en los órganos de Gobierno.

El Ejecutivo de José Ignacio Ceniceros ha tenido por tanto que negociar sus propuestas políticas y legislativas. Han sido frecuentes las resoluciones parlamentarias y las proposiciones no de ley aprobadas por unanimidad, si bien su grupo parlamentario (15 diputados) ha quedado a veces en minoría (propuesta, por ejemplo, de suspensión de la LOMCE), frente al resto de los Grupos (Partido Socialista: 10 diputados; Podemos: 4 diputados; y Ciudadanos: 4 diputados). Los acuerdos de la oposición han forzado además la creación de dos comisiones de investigación de gran calado político. La primera en relación a la gestión económica de la Consejería de Presidencia desde 2003 a 2015, cuyo titular, Emilio del Río, actualmente diputado nacional, fue hombre de confianza del anterior Presidente de la Comunidad. La segunda se dedicará a la aprobación en 2013 del Plan General Municipal de Villamediana de Iregua por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR) dirigido, al parecer, a la legalización de las edificaciones levantadas en 69 parcelas rústicas, entre las que se encontraba la vivienda de Pedro Sanz, Presidente de la CAR entre 1995 y 2015.

En esta nueva Legislatura se ha vuelto a poner una vez más en marcha el proceso de reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) con el apoyo de todos los Grupos, aunque, como viene siendo habitual, los incipientes trabajos parlamentarios no han alcanzado un desarrollo aparentemente significativo. Cabe recordar que los primeros pasos para esta reforma datan ya del año 2005, pero, por unas u otras causas, la reforma se ha ido posponiendo y, aun cuando formalmente ha estado siempre abierta a nivel parlamentario, ha permanecido durante todos estos años claramente aletargada. A finales de 2015, la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública creó una Ponencia para su reforma de 7 miembros (3 del Grupo Popular, 2 del Grupo Socialista, 1 del Grupo Podemos y 1 del Grupo Ciudadanos), que ha mantenido reuniones de trabajo a lo largo de 2016, sin que haya trascendido ningún avance.

En este ámbito de reformas institucionales, ha continuado también en 2016 la tramitación 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 y tomada en consideración a finales de 2015, con el apoyo del Grupo Popular comprometido en el acuerdo de investidura.

La composición del gobierno ha sufrido en 2016 dos cambios que afectan a dos de los tres consejeros que el actual Presidente había mantenido del equipo de su antecesor.

En marzo, el titular de la Consejería de Fomento y Política Territorial, Antonino Burgos Navajas, renunció “por motivos personales” y fue sustituido por Carlos Cuevas Villoslada, diputado, senador autonómico y, desde 2003, portavoz parlamentario del Grupo Popular. En esta función ha sido reemplazado por Concepción Arruga Segura, responsable de la Hacienda riojana en la anterior Legislatura.

En noviembre, también a petición propia, cesó el consejero de Educación, Formación y Empleo, José Abel Bayo Martínez: algo que se venía rumoreando desde hacía tiempo y cuyo detonante quizá pudiera estar relacionado con la suspensión o paralización de la LOMCE. Al frente de la Consejería se encuentra ahora Alberto Galiana García, que hasta ese momento ocupaba la Dirección General de Educación.

Los datos macroeconómicos en La Rioja han sido en general, y como suele ser habitual, superiores a la media estatal y permanecen entre los mejores de las CCAA. En cuanto al déficit, aun sin conocerse todavía los datos definitivos del cuarto trimestre, todo apunta a que La Rioja cerrará 2016 con un déficit en el entorno del -0,4 por ciento del PIB, cumpliéndose por tanto holgadamente el objetivo finalmente fijado para 2016 del -0,7 por ciento.

De otra parte, el Gobierno de La Rioja ha decidido prorrogar temporalmente y de forma excepcional el presupuesto de la comunidad para 2016, mientras se presentan y aprueban los correspondientes a 2017. El retraso a este respecto se ha justificado por la necesidad de conocer previamente y con carácter oficial ciertos datos y objetivos macroeconómicos cuya fijación por parte del Estado se ha retrasado también este año.

2.- Actividad normativa

2.1.- Leyes

En esta IX Legislatura del Parlamento riojano parece estar consolidándose una tendencia descendente en cuanto al número de leyes aprobadas, atribuible –al menos en parte– al hecho de no contar el Gobierno con mayoría absoluta y, seguramente también, a la prolongada situación de *impasse* a nivel estatal. El tenor de las leyes aprobadas durante 2016 no presenta tampoco demasiada trascendencia.

– La primera de las leyes de 2016 ha tenido por objeto la institucionalización del diálogo social en La Rioja. Con el apoyo de los grupos popular y socialista, la Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social, de forma similar a otras leyes autonómicas (Castilla y León Canarias,

Navarra...), crea a estos efectos el Consejo Riojano del Diálogo Social, como máximo órgano de encuentro y participación del Gobierno autonómico y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Este último aspecto ha sido sin duda el más polémico dado que, al aplicarse un índice estatal de representatividad, deja en esta Comunidad fuera del referido Consejo a los sindicatos USO y CSI-CSIF, a pesar de aglutinar a cerca del 30% de los trabajadores riojanos.

– La segunda de las leyes aprobadas, la Ley 2/2016, de 14 de octubre, se limita a la creación del Colegio Profesional de Logopedas de La Rioja. Nuevo ejemplo pues del fenómeno, que parece imparable en el ámbito autonómico, de 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, la Ley de este nuevo colegio profesional se limita a recoger el obligado carácter democrático de su organización y funcionamiento, su ámbito territorial riojano y, como tampoco puede ser de otra forma, el carácter voluntario de la incorporación a los mismos, dado que, aunque a veces se haya ignorado, la decisión relativa a la obligatoriedad de la colegiación es de competencia exclusiva estatal (ex art. 149.1.18ª CE).

2.2.– *Decretos*

En el apartado de normas reglamentarias, destaca la aprobación del Decreto 48/2016, de 25 de noviembre, por el que se establece la libre elección de profesional sanitario y de centro en los ámbitos de Atención Primaria y Atención Especializada en el Sistema Público de Salud de La Rioja. Con él la CAR, al igual que han hecho otras muchas CCAA, desarrolla el ejercicio del derecho de libre elección de profesional sanitario, reconocido repetidamente en la legislación estatal y autonómica sanitaria. En este contexto normativo, la regulación riojana cabe situarla entre las que han dado mayor amplitud a este derecho. Comprende la libre elección de médico de familia, pediatra y profesional de enfermería en atención primaria, y de médico y hospital en atención especializada.

3.– **Relaciones de colaboración y conflictividad**

3.1.– *La constitucionalidad del llamado “blindaje” de las normas forales fiscales vascas: la STC 118/2016, de 23 de junio*

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 CCAA limítrofes y, dentro de ellas, de forma sobresaliente, con la CAR.

Desde esa óptica, no puede extrañar demasiado que la reforma efectuada por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, dirigida básicamente a circunscribir a la jurisdicción constitucional el recurso frente a las normas forales fiscales de dichos territorios (conocida comúnmente como “el blindaje del concierto económico vasco”), fuese percibida en esta Comunidad como un intento de burla y escape de su mecanismo más eficaz para paliar los eventuales efectos negativos y perjuicios que le supone el régimen tributario del País Vasco (el llamado “efecto frontera”). Dichos efectos, por más que imprecisos en cuanto a su entidad o gravedad, son considerados en la práctica por la sociedad riojana –quizá cabría decir que en su conjunto– como claramente lesivos.

La reforma suscitaba además serias dudas de compatibilidad con los ámbitos reconocidos por nuestro texto constitucional a la jurisdicción constitucional y ordinaria, y merecía en general una severa crítica de oportunidad política, en tanto había sido fruto evidentemente coyuntural de una necesidad política del Gobierno central de recabar apoyo parlamentario para otras actuaciones.

Así las cosas, las CCAA de La Rioja y Castilla y León presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad contra la citada Ley, que ahora resuelve la STC 118/2016, de 23 de junio.

En esencia, para el TC la reforma no es inconstitucional, si bien restringe levemente, vía interpretación, su ámbito de aplicación y matiza la aparente sustracción a la jurisdicción ordinaria del control de las normas fiscales forales.

El TC reitera que su labor no es enjuiciar el propio régimen tributario foral, ni la oportunidad o los propósitos políticos de la reforma. Ello sentado, entiende que la misma se halla dentro del ámbito de decisión del que dispone en este ámbito el legislador democrático (*ex arts. 161.1.d), 162.2 y 165*). Cabe así, a juicio del Tribunal, someter a estas singulares normas reglamentarias, que ocupan ámbitos materiales reservados constitucionalmente a la ley, al mismo mecanismo de control jurisdiccional que sus homólogas de la Comunidad Foral de Navarra o del Estado.

La eventual merma de la tutela judicial para las CCAA limítrofes es rechazada por el Tribunal, teniendo en cuenta esta vez el amplio margen del que dispone el legislador en la configuración del art. 24. A pesar del efecto obstaculizador en el libre acceso a la jurisdicción que pudiera derivarse, para el TC su opción no carece de razonabilidad (“remediar el déficit de protección de la foralidad vasca” e igualar el sistema de control de este tipo de normas), y de la necesaria proporcionalidad, en cuanto que no devienen inmunes al control jurisdiccional. Este, según la interpretación vinculante que realiza el TC, le corresponde a su jurisdicción en lo tocante a la constitucionalidad de las normas forales fiscales vascas dictadas en ejercicio del art. 41.2 a) del Estatuto vasco, si bien sigue correspondiendo a los tribunales ordinarios el control de su compatibilidad con normas no integrantes del bloque de constitucionalidad (tratados y convenios internacionales, normas de armonización fiscal de la UE

o Leyes del Parlamento vasco) y el de normas forales fiscales “que no se dirijan a replicar los tributos integrantes del sistema impositivo común”.

En el caso del conflicto en defensa de la autonomía foral, la singularidad de los territorios históricos fundamenta también el rechazo del TC de la alegación riojana de discriminación de las provincias, al disponer éstas de menos posibilidades de impugnación de las leyes vulneradoras de su autonomía local.

Por último, la Sentencia descarta igualmente las alegaciones de la CAR relativas a las consecuencias nocivas que esta reforma tendría en la libertad de circulación, solidaridad, unidad de mercado, etc., al carecer las CCAA limítrofes de legitimación para recurrir ante el TC los “efectos deslocalizadores” que pueden provocar estas normas fiscales forales. Para el TC se trata aquí de objeciones prematuras, vinculadas a un futuro y eventual modo de ejercicio de la potestad tributaria de los territorios históricos.

Y es que, en efecto, ha sido justamente el conflictivo ejercicio de la competencia fiscal especial de los territorios históricos lo que ha ocasionado estos años continuos enfrentamientos con las CCAA limítrofes, en lo que ha venido conociéndose como el “efecto frontera”.

En el fondo, sin perjuicio de su viabilidad constitucional y del amplio margen del que dispone el legislador democrático, la reforma se sigue entendiendo en esta Comunidad como una mera vía de eludir los abundantes recursos planteados por parte de la misma frente a algunas normas fiscales forales y un refuerzo de la diferenciación o desigualdad territorial resultante de la vigencia de la DA Primera.

En suma, ya en clave política, no parece demasiado prudente tensionar la conflictividad que las diferencias territoriales tienden a provocar, limitando los instrumentos de control y reacción frente sus posibles excesos o desviaciones.

Todo parece indicar, en fin, que este conflicto no debería estimarse sofocado con la Sentencia glosada.

3.2.- Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja

En los últimos tiempos, la materia deportiva ha sido objeto de una profusa atención legislativa autonómica, a la que se sumó la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja. En ese marco, de forma singular o dentro de la ordenación general de la materia, las CCAA han entrado con frecuencia a regular las diversas profesiones deportivas, cuestión sobre la cual no existen hasta el momento normas estatales, pero que viene suscitando una controversia competencial con el Estado, que ahora reedita, entre otras, la Ley riojana, en relación a la posible vulneración de la competencia estatal (arts. 149.1.30^a CE de consuno con el 139.1 CE y las condiciones básicas del 149.1.1^a) en orden a la determinación general de las profesiones tituladas.

En este sentido, el Acuerdo suscrito (Resolución de 1 de marzo de 2016), en el seno de la Comisión bilateral de Cooperación (otro tanto se ha hecho con la similar Ley 15/2015, de la Comunidad Autónoma de Extremadura), da por resuelta la disputa competencial entendiendo en suma que las normas legales autonómicas no establecen profesiones tituladas del deporte, sino más bien medios de acreditación de la capacitación profesional o cualificación que requiere el desempeño de ciertas actividades de carácter deportivo. De modo, además, que tampoco excluyen que dicha competencia pudiera acreditarse mediante otros títulos determinados por el ordenamiento estatal o europeo. El Acuerdo exige, no obstante, la inclusión expresa de esta interpretación en una nueva Disposición Adicional cuyo tenor literal queda reflejado en aquél.

Al margen de lo anterior, el Gobierno de La Rioja se compromete también a promover la modificación de varios artículos relativos a las competencias del Tribunal del Deporte de la Rioja, derogando todas las referencias a las actuaciones de carácter jurisdiccional y aclarando de forma explícita la aplicación de la legislación estatal en materia de arbitraje (legislación procesal). Igualmente, por último, sobre la base de adecuar la Ley riojana a la garantía de la unidad de mercado de la Ley 20/2013, se asume el compromiso de modificar el art. 28, suprimiendo la exigencia de declaración responsable, así como los arts. 117 a 123, dedicados al Registro del Deporte de La Rioja.

3.3.- Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la Ley 6/2015, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2016

A través del citado Acuerdo (Resolución de 6 de septiembre de 2016) se han resuelto las discrepancias competenciales mostradas por el Estado en relación con varios preceptos de la Ley riojana. En este sentido, La Rioja se ha comprometido a derogar el art. 2, letra f, que recogía una deducción en el IRPF por fomento del autoempleo. Sobre similares deducciones, el TC había ya resuelto que suponen una extralimitación competencial, dado que sobrepasan el ámbito o los límites de la eventual competencia autonómica a este respecto derivados del art. 46 de la Ley 22/2009, de financiación de las CCAA (SSTC 161/2012 y 197/2012).

De otra parte, al objeto de adaptar la Ley a los criterios establecidos en la STC 60/2015, de 18 de marzo, el Gobierno de La Rioja se compromete también a promover la derogación de los siguientes preceptos: art. 11. 2, letra d (“Reducciones propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en las adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades”); art. 14.1 (“Deducción para las donaciones de dinero efectuadas de padres a hijos para la adquisición de vivienda habitual en La Rioja”); art. 15.2, letra f (“Deducción para las donaciones de vivienda habitual de padres a hijos”); y art. 16.1, letra g (“Deducción en las donaciones dinerarias de padres a hijos por creación de nuevas empresas y promoción de empleo y autoempleo”). En todos estos casos, el problema se situaría en la exigencia de residencia ha-

bitual o domicilio fiscal en La Rioja. Al margen así de la pluralidad de normas fiscales derivadas de nuestra diversidad territorial, el recurso a la residencia como elemento de diferenciación –a tenor de la citada Sentencia–, se convertiría en un elemento de discriminación si carece de una justificación objetiva y razonable, convirtiéndose en discriminatorio si pretende exclusivamente “favorecer a sus residentes”, tratando a una misma categoría de contribuyentes de forma diferente por el sólo hecho de su distinta residencia.