

1.- Actividad político-institucional

La grave situación sanitaria y las medidas excepcionales asociadas han vertebrado, como era previsible, la mayor parte de la actividad política, institucional y normativa en La Rioja durante 2020, quedando relegados o pospuestos muchos de los objetivos fijados inicialmente.

1.1.- Covid-19

Tras la declaración, el 14 de marzo, del *primer estado de alarma*, el ejecutivo riojano, mediante acuerdos del Consejo de Gobierno y resoluciones de las diversas Consejerías, fue acordando diversas medidas de ayuda, subvención o adaptación a la nueva situación, que no suscitaron mayores objeciones.

En la fase posterior, en la llamada *post-alarma*, las medidas generales de prevención para hacer frente a la crisis sanitaria –en su mayor parte coincidentes con las anteriores del estado de alarma– se adoptaron mediante sucesivos acuerdos del Consejo de Gobierno.

Carentes ya de la cobertura jurídica del Estado de Alarma, las medidas más polémicas, como cabía esperar, fueron las referidas a limitaciones de movilidad y número de personas que podían reunirse en espacios públicos o privados.

En este sentido, los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre, 29 de septiembre y 21 de octubre restringieron, respectivamente, las entradas y salidas del municipio de Alfaro; Arnedo, Calahorra y Rincón de Soto; y, finalmente, de toda la Comunidad Autónoma. Igualmente, por Acuerdo de 16 de septiembre, las reuniones, salvo excepciones, quedaron limitadas a un máximo de 6 personas.

Dentro del amplio repertorio de decisiones judiciales relativas a la ratificación de este tipo de medidas, *ex art. 8. 6 y, posteriormente, art.10. 8 de la LJCA*, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja confirmó los confinamientos acordados y rechazó pronunciarse sobre las medidas relativas a distancias, aforos, horarios o suspensión de actividades de hostelería y restauración, al entender que no afectaban a derechos fundamentales.

No obstante, cabe destacar el caso singular del primer confinamiento decretado en la ciudad de Alfaro, cuyo traslado para ratificación al, en ese momento competente, Juzgado de lo Contencioso Administrativo, dio lugar a una inadmisión de la petición del Gobierno autonómico sobre la base de que éste estaba

ejerciendo una “potestad normativa de necesidad habilitada por la legislación sanitaria” y, por ende, debía excluirse el cauce del art. 8.6 de la LJCA (Auto de 22 de septiembre de 2020).

Por último, tras el *nuevo estado de alarma* de 25 de octubre, ha sido la presidenta autonómica, como autoridad competente delegada, la que ha dispuesto, vía decreto, las limitaciones de la libre circulación en horario nocturno, la entrada y salida en determinados ámbitos territoriales o la permanencia de grupos de personas (*Decretos de la Presidenta 15/2020, de 28 de octubre; 16/2020, de 4 de noviembre; 17/2020, de 25 de noviembre; 18/2020, de 9 de diciembre; y 19/2020, de 16 de diciembre*).

Para finalizar este apartado, cabe subrayar que, en La Rioja, las acciones judiciales planteadas para exigir responsabilidades administrativas por la gestión de la pandemia (centradas en la carencia de material de protección individual del personal del Servicio Riojano de Salud y de las residencias de mayores), han sido desestimadas hasta el momento, tanto en la jurisdicción penal como en la social.

1.2.– *Reforma estatutaria*

El día 11 de abril de 2019, en la última sesión de la anterior legislatura del Parlamento riojano, fue aprobada por unanimidad y remitida a las Cortes Generales una propuesta de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. El 13 de diciembre de 2019, la Mesa del Congreso acordó su admisión a trámite, traslado al Gobierno y publicación (BOCC, Congreso de los Diputados, de 20 de diciembre de 2019).

Desde ese momento, la propuesta de reforma del Estatuto quedó pendiente de su sometimiento al debate de totalidad en el Pleno y presentación, en él, de la propuesta por una delegación del Parlamento, trámite que todavía no se ha realizado, ni está incluido en la programación de trabajo de la Cámara a fecha de redacción de este *Informe*.

1.3.– *El Parlamento*

Desde la anterior legislatura, PSOE, Cs y Podemos coinciden en la necesidad de afrontar reformas en la Cámara, para orientarla hacia un nuevo modelo parlamentario, que pasaría por una gradual profesionalización de sus miembros.

El Presupuesto para 2020 del Parlamento preveía ya, a estos efectos, un notable incremento de los gastos de personal consiguientes. Sin embargo, la situación sanitaria no ha hecho posible activar este año dicha profesionalización y, en abril, el Parlamento reintegró los fondos destinados a ello, acordando que se destinaran a la lucha contra el coronavirus.

En cualquier caso, el nuevo proyecto de Presupuestos del Parlamento para el ejercicio de 2021, aprobado por la Mesa (con los votos de los miembros del PSOE y Grupo Mixto, y el rechazo de los miembros del PP), ha reiterado el incremento de gasto de personal y el presidente de la cámara ha fijado como

objetivo la materialización, en 2021, de un nuevo régimen de retribuciones de los parlamentarios, que permita, al igual que ocurre en el resto de Parlamentos autonómicos, su dedicación exclusiva.

1.4.– Crisis de Gobierno.

Recordemos que la investidura de la socialista Concepción Andreu como nueva presidenta de la CAR en 2019 fue mucho más compleja de lo que permitían prever los resultados electorales. No obstante, se logró finalmente, en agosto, con los 15 votos a favor del Grupo socialista y los 2 de las diputadas del Grupo mixto, formado por IU y Podemos. Fruto de este pacto, además, Raquel Romero de Unidas Podemos ocupó la Consejería de Participación, Cooperación y Derechos Humanos en el nuevo ejecutivo.

Tras este complejo inicio, prácticamente un año después, se ha producido una notable remodelación del gobierno riojano que, sin embargo, no responde a una eventual crisis del acuerdo de investidura o de la coalición, sino a una progresiva separación entre el ejecutivo y la dirección del Partido socialista en la Comunidad Autónoma, que lidera Francisco Ocón, secretario general del PSOE y consejero de Gobernanza del primer Gobierno Andreu.

Prólogo de esta crisis fue el cese, el 3 de agosto, del consejero de Educación, Luis Cacho, cuya inclusión en el ejecutivo fue, desde un inicio, etiquetada por los medios como una apuesta personal de la presidenta.

Las medidas de la Consejería en el ámbito de la enseñanza concertada (eliminación de la subvención al alumnado del bachillerato no concertado y, sobre todo, la *Resolución de la Consejería de 17 de junio de modificación de conciertos educativos con centros docentes privados para el curso escolar 2020/2021*, que suponía la supresión de algunas unidades de infantil), tuvieron una notable contestación social, que se reforzó, además, con la decisión del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de dejar en suspenso la citada Resolución, acogiendo así la demanda de medidas cautelarísimas de los centros afectados.

En este ya delicado contexto, los medios publicaron que el consejero disponía de una *sicav* con domicilio en Luxemburgo. La noticia, a pesar de que dicha sociedad estuviese, en realidad, domiciliada en España, hizo ya evidente el alejamiento existente entre el consejero y el secretario general del PSOE.

Al cese del consejero de Educación, que fue sustituido por Pedro Uruñuela Nájera, persona de dilatada experiencia en el ámbito de la inspección educativa y experto en convivencia escolar, se sumó el del portavoz del Gobierno y director de Comunicación, Jesús del Río, tarea que, desde entonces, asumió la consejera de Sanidad, Sara Alba. Y, sólo tres días después, el consejero de Sostenibilidad y Transición Ecológica presentó su dimisión por “motivos personales” y “de común acuerdo” con la presidenta, siendo sustituido por Alex Dorado Nájera, que hasta ese momento desempeñaba las funciones de coordinador del área de Relaciones Internacionales y Políticas Migratorias de la Comisión Ejecutiva Federal del Partido Socialista.

El epílogo de esta crisis y su efecto político más significativo se produjo veintidós días después. La Presidenta, Concha Andreu, anunció el 24 de agosto el cese de los consejeros de Gobernanza Pública, Francisco Ocón, y de Servicios Sociales, Ana Santos, pasando el ejecutivo regional de nueve a ocho consejerías, al desaparecer la de Gobernanza y distribuirse sus competencias entre varias consejerías. A los ceses de los consejeros siguió, por lo demás, la dimisión simbólica de altos cargos del Gobierno ligados a ellos.

Con todo, la situación parece haberse estabilizado en la última parte del año y todo indica que la presidenta cuenta con el respaldo del partido socialista a nivel estatal.

La estructura (*Decreto de la Presidenta 6/2020, de 24 de agosto*) y composición nominal del nuevo Consejo de Gobierno queda ahora como sigue:

- Presidencia de la CAR: Concepción Andreu Rodríguez.
- Consejería de Hacienda y Administración Pública: Celso González González.
- Consejería de Desarrollo Autonómico: José Ignacio Castresana.
- Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica: Alex Dorado Nájera.
- Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud: Pedro Uruñuela Nájera.
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población: Eva Hita Lorite.
- Consejería de Salud y Portavocía del Gobierno: Sara Alba Corral.
- Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública: Pablo Rubio Medrano.
- Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030: Raquel Romero Alonso.

1.5.– Economía y presupuestos

El año 2019 finalizó sin la aprobación del proyecto de presupuestos de la Comunidad para el ejercicio 2020 que se estaba tramitando, pero, tal y como se preveía, el 30 de enero de 2020 fue aprobado con los votos de PSOE, Podemos e IU (*Ley 1/2020, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2020*).

El presupuesto previsto para 2020 fue de 1.569,83 millones de euros, lo que supuso un aumento del 5,5%, respecto a los de 2018 (últimos aprobados). Se incrementaron las partidas de salud (6,6%), educación (10,7%) y servicios sociales (6,6%), y es destacable también la destinada a restablecer la Defensoría del Pueblo Riojano (la vigencia de su Ley reguladora de 2006 fue suspendida por la Ley 9/2013, de 21 de octubre), aunque dicho objetivo no se haya finalmente culminado, quedando relegado por el momento.

La contención y erradicación del Covid-19 ha condicionado también la ejecución del presupuesto 2020. Y, a este respecto, el *Decreto 17/2020, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas de choque temporales en materia de Hacienda para hacer frente al Covid-19 durante la duración del estado de alarma*, estableció medidas de flexibilización y agilización en la tramitación de las modificaciones presupuestarias requeridas.

Por su parte, en el capítulo de ingresos, la *Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020*, previó un incremento de un punto y medio porcentual en la escala de gravamen correspondiente a los dos tramos más altos de IRPF; suprimió la bonificación del 50% del impuesto de patrimonio que se venía aplicando desde 2015; y, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, vinculó la aplicación de la deducción prevista del 99% a una base liquidable inferior o igual a 400.000 euros, frente a los 500.000 euros anteriores, reduciéndose al 50% para bases imponibles superiores a aquélla.

Por último, tampoco el Proyecto de presupuestos para 2021 se ha llegado a aprobar antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, quedando prorrogados los de 2020. Es previsible, sin embargo, que su dilatada tramitación parlamentaria concluya tras ser aprobado en enero de 2021.

2.- Actividad normativa

De nuevo la crisis sanitaria se sitúa como causa principal de la escasísima producción legislativa en 2020.

Dejando ahora de lado la *Ley 1/2020, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2020* –ya comentada–, sólo nos resta aludir aquí a la reforma de la *Ley 6/2018, de protección de los animales* introducida por la *Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020*, y a la *Ley 3/2020, de 10 de febrero, por la que se modifica el nombre del municipio de Lumbreras*.

– El contenido de la *Ley 3/2020, de 10 de febrero, por la que se modifica el nombre del municipio de Lumbreras*, obviamente, no tiene demasiada trascendencia. El referido municipio pasa ahora, sin más, a denominarse Lumbreras de Cameros.

No obstante, sí que puede resultar de interés subrayar el hecho bastante singular de que, como acredita esta Ley, en la CAR, el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de “alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad...” (art. 8. Uno.3 Estatuto Autonómico de La Rioja), debe concluir con una ley formal del Parlamento (arts. 9 y 25 de Ley 1/2003, de 10 de marzo de Administración Local de La Rioja), lo que, en la práctica, puede suponer la imposibilidad de obtención de tutela judicial por parte de los afectados. Tal desarrollo estatutario se basa en una, discutible, interpretación del art. 19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que establece entre las funciones del Parlamento de La Rioja la de “aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los

términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad, de conformidad con lo previsto en el art. 27”.

– De mayor calado general es, en cambio, la importante reforma de la *Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja*, introducida por la *Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020*.

La reforma viene justificada en la necesidad de corregir errores técnicos y en la mejora de la comprensión y aplicación práctica de la Ley.

Pero, a este respecto, conviene tener presente que, en su día, se interpusieron frente a ella dos recursos de inconstitucionalidad, estando todavía pendiente de resolución, a fecha de esta reforma, el firmado por 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado (este recurso se ha resuelto por la STC 81/2020, de 15 de julio, que examinaremos en el último apartado).

La reforma modifica 17 artículos que, en buena medida, coinciden con los que fueron objeto del recurso, una disposición adicional y una transitoria de la Ley y, en general, parece querer aquilatar o matizar algunas de sus disposiciones. En este sentido, por ejemplo, su finalidad básica de “alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales”, se contrae –y, por ende, despeja eventuales conflictos competenciales– al añadirse: “fundamentalmente de aquellos de compañía y los que se encuentren bajo la responsabilidad de las personas” (art. 2.1), o, asimismo, se ciñe la definición de maltrato animal al dolor o sufrimiento “inútil”. En relación con el ámbito de la actividad inspectora, se ha previsto también expresamente la salvaguarda de la legalidad vigente en materia de inviolabilidad domiciliaria (art. 39.2), a fin, en esta ocasión, de disipar una interpretación no conforme con dicho derecho fundamental. Y, por último, cabe destacar que, al apoyo técnico a los entes locales para el cumplimiento de la Ley, se suma ahora “colaboración en la financiación” (DA 2ª).

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

3.1.– Recursos de inconstitucionalidad frente a La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja: STC 81/2020, de 15 de julio.

Recordemos (cfr. Crónicas 2018 y 2019), que frente a esta Ley se interpusieron dos recursos de inconstitucionalidad: uno, formalizado por el propio Consejo de Gobierno de La Rioja, que fue inadmitido por falta de legitimación en la STC 176/2019, de 18 de diciembre, y otro, firmado por más de 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, que es justamente al que atiende la STC 81/2020, de 15 de julio.

A la fecha de este último pronunciamiento, el recurso, como ya hemos visto, había perdido en buena parte su objeto, dada la aprobación de la significativa reforma de la norma impugnada, introducida por la Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020.

A la vista del texto consolidado, el Tribunal Constitucional no aprecia ningún motivo de inconstitucionalidad de carácter sustantivo y, en relación con su respeto a la distribución competencial en la materia, únicamente entiende inconstitucionales los apartados 8, 10, 11, 12, y 14 del art. 7, al incidir en el objeto de los contratos o la capacidad de contratar, aspectos que, siendo “bases de las obligaciones contractuales”, “en todo caso” son competencia del legislador estatal.

Al margen de ello, la Sentencia evidencia de nuevo la división del Tribunal Constitucional en relación con la declaración, efectuada en la STC 176/2019 (FJ único), de carencia de legitimación activa de los ejecutivos autonómicos para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes aprobadas por la asamblea legislativa de su propia comunidad.

La cuestión se vuelve ahora a plantear a raíz de la solicitud del Gobierno riojano de “adherirse al recurso” de los senadores, que el Tribunal Constitucional rechaza sobre la base, nuevamente, de la referida falta de legitimación activa del Gobierno autonómico (“conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional”).

Ello da pie a la reiteración de dos votos particulares formulados ya a la STC 176/2019 y a un tercero, que rechaza la calificación de este supuesto como una auténtica “adhesión” al recurso (al ser el Gobierno autonómico “parte necesaria”), y sostiene que el art. 34.1 LOTC permite a los llamados al proceso plena libertad respecto al contenido de sus alegaciones (“a favor o en contra de la inconstitucionalidad”).

3.2.– La compensación del “efecto frontera” en la financiación de la CAR

Desde la década de los años noventa, la potestad tributaria de las Juntas Generales de los territorios históricos de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia ha venido 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.

En este contexto, se viene reiterando la necesidad de compensar económicamente a La Rioja por los perjuicios que, dada su situación geográfica limítrofe, le acarrearán las medidas fiscales adoptadas por los territorios forales (el llamado “efecto frontera”), tal y como ya prevé el art. 46 de su Estatuto.

De hecho, los presupuestos de la Comunidad desde 2005 hasta 2020 han incluido una partida presupuestaria de 18 millones de euros de ingresos, como satisfacción del citado efecto frontera que, sin embargo, no ha llegado nunca a materializarse.

El citado art. 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé que, a los efectos de la determinación de la financiación de La Rioja, la Administración General del Estado y la CAR suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta, que deberá tener en cuenta el “esfuerzo fiscal de La Rioja”, atendiendo singularmente, entre otros criterios, a “la corrección de los desequilibrios producidos en La Rioja por los efectos derivados de su situación limítrofe

con otros territorios”. Y lo cierto es que dicha comisión bilateral *ex art. 46* no se ha reunido en ninguna ocasión, aunque se ha presentado como compensación económica ligada a dicho precepto la participación estatal en la financiación del Palacio de Congresos Riojaforum de Logroño en 2002 y la cesión del edificio del Banco de España en 2012, vía convenios.

La inexistencia de esta negociación previa necesaria, prevista estatutariamente, ha llevado a la eliminación de la antedicha partida en los presupuestos elaborados por el Gobierno de Concha Andréu, si bien desde 2019 está elaborando un informe para cuantificar el referido “esfuerzo fiscal riojano”. Por otra parte, ha anunciado que no solicitará al Gobierno central la creación de la antedicha comisión mixta mientras no se resuelva el recurso judicial que, en 2019, ante la negativa estatal a su constitución, llevó al Gobierno de Ignacio Ceniceros del PP a interponer ante la Audiencia Nacional un recurso contencioso-administrativo, pendiente todavía de resolución.

La cuestión, por lo demás, se ha situado de nuevo en el centro del debate político en 2020, al conocerse en diciembre la respuesta del Gobierno central a la pregunta formulada en el Senado por el Partido Regionalista Cántabro, a instancias del Partido Riojano, en relación con la consecución de la compensación del efecto frontera respecto al País Vasco y Navarra. El Gobierno estatal no prevé ninguna compensación a favor de la Comunidad y rechaza la existencia de deuda pendiente alguna.