

## **1. Actividad político-institucional**

La grave situación sanitaria ha seguido, en 2021, marcando buena parte de la actividad política en La Rioja, si bien se han ido retomando algunos de los objetivos y proyectos fijados inicialmente para esta legislatura. En septiembre, con más del 70% de la población con la doble pauta de vacunación, el ejecutivo riojano insistía así en el comienzo de una nueva fase de recuperación sanitaria, social y económica.

### *1.1. Covid-19*

Durante la vigencia, en 2021, del estado de alarma de 25 de octubre de 2020, la presidenta autonómica, como autoridad competente delegada, continuó disponiendo, vía decreto, las limitaciones nocturnas de la libre circulación, así como otras para la entrada y salida de determinados municipios o en relación con el número máximo de los integrantes de grupos de personas.

Como marco general de actuación y adaptación progresiva a la situación epidemiológica, el Consejo de Gobierno aprobó el 17 de febrero de 2021 un “Plan de Medidas según indicadores”. En él se establecía un elenco de escenarios de riesgo y las medidas aplicables a cada uno de ellos. Su eventual activación requería, no obstante, una previa declaración justificada de su pertinencia según la distribución competencial prevista para su adopción ya por Decreto de la Presidenta, ya mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.

La inminente finalización del estado de alarma llevó después al Consejo de Gobierno de 5 de mayo de 2021 a actualizar las medidas sanitarias del citado Plan, pasando a ser –incluso en el nivel más alto de alerta– recomendaciones, en lo relativo a las reuniones y movilidad.

En relación con las restricciones de aforos y ocio nocturno resultaron especialmente polémicas las cautelares adoptadas el 28 de mayo por Auto del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que dejaban sin efecto una parte de las mismas. Dicho Auto, además, tornó especialmente dificultosa la trasposición del Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la declaración de actuaciones coordinadas frente a la Covid-19, aprobada pocos días después (2 de junio), con el voto a favor, entre otras, de la CAR.

Con todo, la polémica quedó pronto zanjada, dado que –recordemos– el propio Consejo, en su reunión de 9 junio, modificó los términos del citado acuerdo.

El 3 de diciembre, el Consejo de Gobierno acordó dejar sin efecto el referido “Plan de medidas según indicadores” de febrero y adoptar, en la CAR, la utilización del documento de Indicadores para la Valoración de Riesgo y Niveles de Alerta de Transmisión de Covid-19, que establece el Ministerio de Sanidad.

El año terminó con el cierre de la hostelería y el ocio nocturno, desde la 1:00 hasta las 6:00 horas, y la ampliación del número de recintos en que resultaba necesario la presentación del certificado Covid-19, medida que fue ratificada por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

### *1.2. Ingreso de Brahim Ghali en el hospital San Pedro de Logroño y el Plan de Atención Continuada de la Consejería de Salud*

En abril, a la tensión acumulada en el servicio público sanitario se sumó la polémica suscitada por el traslado e ingreso del líder del Frente Polisario Saharaui en el hospital San Pedro de Logroño. Al respecto, el Gobierno riojano se limitó a subrayar que se trataba de una colaboración con el Gobierno de España, en materia de ayuda humanitaria y cooperación internacional.

El asunto se halla pendiente de un pronunciamiento en la causa judicial abierta por un Juzgado de Zaragoza, en la cual ya han declarado, entre otros, el Gerente del Servicio Riojano de Salud y el Jefe de la Oficina de la Presidenta.

Por otra parte, el ambiente de crisis que ha venido regularmente acompañando a la Consejería de Salud se intensificó sobremanera tras el anuncio, en junio, de su llamado “Plan de Atención Continuada”.

Dicho plan, en el marco de una reorganización de los recursos sanitarios riojanos, implicaba el cierre de algunos servicios y generó, además de la protesta de amplios sectores sociales y políticos, un rechazo generalizado por parte de los profesionales sanitarios riojanos. Algunas de sus medidas fueron después rectificadas, pero provocó nuevas dimisiones en una Consejería que, desde el inicio de la legislatura, ha venido acumulando cambios constantes en su organigrama.

### *1.3. Reforma estatutaria*

La reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja dio ya sus primeros pasos en el año 2005 pero, por unas u otras causas, se fue posponiendo, aunque permanecía formalmente abierta a nivel parlamentario. De todo ello se ha ido dando cuenta en anteriores informes a lo largo de los últimos años.

Paralelamente a este proceso de reforma –digamos general–, el 16 de junio de 2017 se admitió a trámite una Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, de carácter parcial, impulsada por Ciudadanos y apoyada por el Grupo socialista.

La Proposición, sin renunciar a la referida reforma general, pretendía modificar aspectos estatutarios particulares, que entendía necesarios como instrumento inmediato de recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus representantes: supresión de la inmunidad y del aforamiento especial de los diputados y miembros del Gobierno; ampliación de los periodos de sesiones; limitación a dos de los mandatos presidenciales; desvinculación del senador autonómico de la

condición de diputado regional; y una reducción de la horquilla estatutaria de diputados.

Su toma en consideración no se verificó hasta el 27 de septiembre de 2018, pero, a partir de ahí, la reforma pasó a ser una cuestión prioritaria y urgente, con la mira puesta en la conclusión de su tramitación antes del fin de la legislatura. A ello se unió el hecho de que esta llamada “reforma exprés” del Estatuto de carácter reducido, vía enmiendas presentadas por los distintos grupos en esta última fase, acabó disponiendo modificaciones que afectaban prácticamente a todo el contenido estatutario.

Así, además de las reformas antes referidas, cabe destacar la incorporación de un título estatutario específico “De derechos y deberes de los riojanos” y otro de “Organización territorial”; el cambio en la tipología competencial o la incorporación del referéndum en el procedimiento de reforma estatutaria.

El 11 de abril de 2019, en la última sesión de la anterior legislatura, la propuesta de reforma fue aprobada por unanimidad y remitida a las Cortes Generales. Tras su admisión a trámite en el Congreso, en diciembre de 2019, la propuesta quedó pendiente de su sometimiento al debate de totalidad en el Pleno del Congreso, lo que finalmente se produjo el 11 de mayo de 2021, obteniendo el voto favorable de todo el arco parlamentario a excepción del Grupo Parlamentario Vox.

La propuesta pasó entonces a la Comisión Constitucional, en la cual se fue ampliando el plazo de enmiendas hasta el 24 de noviembre. A 31 de diciembre no se había emitido todavía el Informe de la Comisión.

#### 1.4. *El Parlamento*

Desde la anterior legislatura se han ido dando pasos para vertebrar un nuevo modelo parlamentario, que pasaría por una gradual profesionalización de sus miembros, que permitiera, al igual que ocurre en el resto de parlamentos autonómicos, su dedicación en exclusiva.

Ello tuvo ya reflejo efectivo en el Presupuesto de la Cámara para 2020, si bien la Covid-19 hizo posponer dicha profesionalización, que finalmente se ha activado en julio de 2021. De los 33 diputados, 5 tenían ya retribución por cargo público, 12 han optado por una dedicación exclusiva, 5 por una dedicación parcial y 11 se mantienen en el anterior régimen de asignación por dietas y asistencias.

El otro hito reseñable de la actividad parlamentaria es la aprobación el 31 de marzo por el Pleno (con el voto favorable del Grupo Socialista y Mixto, la abstención de Ciudadanos y el voto en contra del Grupo Popular) del nuevo *Estatuto de personal al servicio del Parlamento de La Rioja*, sobre el que volveremos en el último apartado, dado que una de sus disposiciones ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional.

#### 1.5. *Gobierno*

El acuerdo de investidura con IU y la coalición con Podemos continuó en 2021 sin incidencias de entidad.

En cuanto a su estructura interna, a la notable remodelación del gobierno riojano de 2020 (4 de las 9 Consejerías), se unió, en febrero de 2021, el cambio de titular de la Consejería de Desarrollo Autonómico. El hasta entonces director general de Control Presupuestario, José Ángel Lacalzada Esquivel, se convirtió en el nuevo consejero sustituyendo a José Ignacio Castresana, que pasó a dirigir, como delegado de la presidenta, la ejecución del Plan de Transformación de La Rioja, en el marco de la gestión de los fondos europeos de recuperación.

Dicha delegación está incluida en la estructura de la nueva Oficina de la Presidenta que, el mismo día, mediante el Decreto 4/2021, de 3 de febrero, se configuró como su órgano de apoyo y asistencia directa en sus funciones institucionales.

El referido Plan persigue impulsar y transformar el modelo productivo regional, sobre la base de cuatro grandes proyectos estratégicos: Valle de la Lengua, Enoregión, Ciudad del Envase y el embalaje, y Territorio Digital de Servicios.

El nuevo consejero tiene amplia experiencia parlamentaria y municipal y, en 2012, concurrió a las elecciones de la Secretaría General del PSOE, que finalmente obtuvo César Luena.

Como novedad debe reseñarse también el relevo producido, en septiembre, en la portavocía del Gobierno, que pasó a ser asumida por el consejero de Sostenibilidad, en sustitución de la consejera de Salud.

### *1.6. Partidos*

– El efecto político más significativo de la crisis de gobierno de 2020 fue el cese del consejero de Gobernanza Pública y secretario general del PSOE, Francisco Ocón, por, al parecer, no coordinar eficazmente la labor del ejecutivo con la dirección del Partido socialista en la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, quedó entonces por despejar si, pese a todo, Francisco Ocón intentaría mantener su puesto en el siguiente Congreso Regional del partido previsto para 2021. Pues bien, finalmente, en agosto de este año anunció que no optaría a la Secretaría General, de modo que sólo la presidenta Concha Andreu formalizó candidatura, que, el 31 de octubre, obtuvo el apoyo casi unánime del Partido.

– En el PP, tras la pérdida del Gobierno y el anuncio del anterior presidente autonómico, José Ignacio Cenicerros, de su renuncia a la reelección como presidente del partido, se halla pendiente la elección de un nuevo líder regional, que, finalmente, ha quedado pospuesto para un Congreso a celebrar durante el primer semestre de 2022.

Conviene recordar que, en 2017, Cenicerros se impuso por escaso margen a Cuca Gamarra, en un proceso que evidenció una división en el partido, quizá latente desde entonces.

En ese contexto, en abril, el secretario general del PP de La Rioja, Alberto Bretón, anunció que presentaría su candidatura a presidir el partido cuando se convoque el Congreso, lo que provocó una reunión de urgencia del Comité Eje-

cutivo del partido, que decidió su inmediata destitución como secretario general y la redistribución de sus funciones entre el resto de la dirección del partido.

Hasta el momento no se ha postulado ningún candidato más, aunque, en los medios de comunicación, se ha mencionado a Alfonso Domínguez, exconsejero de Administraciones Públicas y vicesecretario de Sectorial del PP regional. Alberto Bretón anunció en julio que ofrecería a Domínguez participar en una “candidatura de unidad”.

– Por último, cabe reseñar la expulsión, por el Consejo de Coordinación Estatal de Podemos, de los miembros del autoproclamado “Consejo Ciudadano interino y provisional”, liderado por dos de los candidatos a las primarias de 2020, que denunciaron su carácter fraudulento, asunto éste que actualmente se halla pendiente de resolución judicial.

### 1.7. Economía y presupuestos

El año 2020, al igual que ocurrió en 2019, finalizó sin la aprobación del proyecto de presupuestos de la Comunidad para el ejercicio 2021, pero, tal y como se preveía también, el 29 de enero de 2021 quedó aprobado con los votos de PSOE, Podemos e IU (*Ley 1/2021, de 29 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2021*).

El presupuesto previsto para 2021 fue de 1.840,35 millones de euros, lo que supuso un aumento del 17,23%, respecto a los de 2020. Se incrementaron las partidas de salud (16,3%), educación (14,6%) y servicios sociales (15,9%).

Cabe destacar también que los presupuestos se realizaron, por primera vez, mediante la técnica de Presupuesto de Base Cero y se ajustaron a la tasa de referencia fijada por el Gobierno de España del 2,2% del PIB para el déficit, aunque no era de obligado cumplimiento.

En el capítulo de ingresos, la *Ley 2/2021, de 29 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2021* no introdujo especiales novedades de carácter tributario, si bien cabe destacar la introducción de una deducción en el IRPF por la contratación de personas para el cuidado de familiares afectados por Covid-19, y la suspensión o exención de algunas tasas en atención también a la situación pandémica. La Ley recogió además modificaciones de 11 leyes, que son de escasa trascendencia.

En 2021 se logró, por fin, tener aprobados en plazo los presupuestos y medidas fiscales para el año siguiente (*Ley 6/2021, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2022* y *Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2022*).

El presupuesto para 2022 es de 1897,89 millones de euros, lo que supone un 3,1% de incremento respecto a 2021. A esto hay que añadir los Fondos Next Generation EU que corresponden a La Rioja (a fecha de cierre de esta crónica se hallaban ya confirmados unos 100 millones de euros).

Cabe destacar que 40 millones de euros del presupuesto se destinan a realizar ya actuaciones que forman parte del Plan de Transformación de La Rioja. Uno

de sus proyectos estratégicos (la Ciudad del Envase y el Embalaje), se vio, además, reforzado tras anunciarse, en noviembre, que el Centro Nacional de Tecnologías del Envase se ubicará en Calahorra.

En la Ley de medidas se mantiene el nivel impositivo del ejercicio anterior y se prolongan las adoptadas en IRPF y en los tributos del juego motivadas por la Covid-19. Continúa también suspendida la aplicación de tasas de educación para el acceso a pruebas de reconocimiento de competencias profesionales y básicas.

Entre las modificaciones legales, se incluye la derogación de la *Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, si bien no afecta al mantenimiento de la condición de autoridad de los profesores, dado que ello se halla establecido, con carácter básico, por el art. 124.3 de la LO 2/2006, de Educación.

Cabe citar también la reforma introducida en la Ley 3/2021 de Mecenazgo, a la cual nos referiremos más extensamente en el último apartado.

## 2. Actividad normativa

La tónica de escasa producción legislativa que referíamos en el informe de 2020 parece que comienza a cambiar en 2021, sobre todo si tenemos en cuenta que, además de las Leyes aprobadas, se encuentran en tramitación varios proyectos de ley relevantes.

Al margen de las ya comentadas Leyes de presupuestos y medidas para 2021 y 2022. Se han aprobado las siguientes Leyes:

– La *Ley 3/2021, de 28 de abril de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, aprobada por unanimidad, se unió a un grupo de leyes autonómicas (Navarra, Islas Baleares, Valencia o Castilla-La Mancha) que, siguiendo la estela de la *Ley estatal 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*, ofrecen incentivos o deducciones fiscales, en supuestos de donación privada a una serie de personas o entidades que, a su vez, realizan proyectos o actividades determinadas.

En particular, la Ley riojana adopta un concepto muy amplio de mecenazgo que incluye, además del clásico en el ámbito cultural y deportivo, el dirigido a la investigación científica, el desarrollo e innovación tecnológica o la consecución de fines de interés general, que se relacionan también de forma muy abierta y sin carácter exhaustivo; recoge los supuestos de micromecenazgo; y prevé su aplicación, con carácter retroactivo, a las donaciones realizadas en 2020 para paliar los efectos del Covid-19.

Las medidas de estímulo al mecenazgo se centran, básicamente, en el reconocimiento de “créditos fiscales” a los donantes y deducciones o reducciones fiscales en los tributos propios y cedidos de la Comunidad Autónoma, a cuyo fin se modifica la Ley 10/2017, por la que se consolidan las disposiciones legales de la CAR en materia de impuestos propios y tributos cedidos.

No obstante, los citados “créditos fiscales” motivaron la apertura de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación y su posterior modificación parcial, a la que aludiremos en el último apartado de esta crónica.

Por lo demás, la Ley encuentra apoyo competencial en un nutrido y variado grupo de competencias autonómicas (investigación, cultura museos, patrimonio artístico, promoción del deporte, servicios sociales...).

– La *Ley 4/2021, de 24 de mayo, por la que se aprueba y autoriza el Convenio interadministrativo a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria: cirugía cardíaca y asistencia sanitaria en zonas limítrofes*, se limita a la aprobación del referido convenio de cooperación *ex art. 145. 2 CE*, que se incluye como anexo, autorizando a la vez su firma por la presidenta de La Rioja. A este respecto, el Estatuto establece una intervención parlamentaria muy cualificada y, hasta cierto punto desincentivadora del uso de este instrumento de colaboración. Es así, competencia del Parlamento de La Rioja, según disposición de su art. 19.1 ll), “*autorizar y aprobar los convenios a que se refiere el art. catorce del presente Estatuto*”, lo que luego se concreta, en el Reglamento del Parlamento de La Rioja (art. 118), a través de la tramitación de un proyecto de ley de autorización y aprobación del convenio o acuerdo.

El Convenio renueva y refuerza la asistencia sanitaria de la población de municipios limítrofes e incluye, como aspecto más novedoso, la creación de un servicio común de cirugía cardíaca, que supone la vuelta de este tipo de intervenciones –hasta ahora desarrolladas mediante conciertos con entidades privadas– a la sanidad pública.

– La *Ley 5/2021, de 26 de octubre, sobre enseñanza de religión y sus alternativas*, tiene como único objeto establecer que, en todos los niveles educativos de la CAR, la asignatura específica de religión y sus alternativas tendrán una carga lectiva máxima correspondiente a la mínima establecida, con carácter prescriptivo, en la normativa básica estatal. Ello será de aplicación a partir ya del curso escolar 2022-2023.

La fórmula legal empleada ha evitado tener que modificar, en este punto, los vigentes decretos autonómicos relativos a educación infantil, primaria, secundaria y bachillerato, los cuales quedan, a ese respecto, tácitamente derogados.

La Ley tuvo origen en una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Sección IU), y ha sido aprobada con sus votos y los del Grupo socialista. Populares y Ciudadanos votaron en contra.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

#### 3.1. La compensación del “efecto frontera” en la financiación de la CAR

En el contexto de la tradicional demanda de compensaciones económicas por los perjuicios que, dada su situación geográfica limítrofe, le acarrearán las medidas fiscales adoptadas por los territorios forales (el llamado “efecto frontera”), el Gobierno de Ignacio Ceniceros del PP, en 2019, requirió al Estado la convocatoria de la Comisión Mixta prevista en el art. 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que hasta la fecha no se había reunido en ninguna ocasión. Ante su desestimación presunta por parte del Estado se interpuso un recurso contencio-

so administrativo ante la Audiencia Nacional, resuelto por Sentencia de 16 de diciembre de 2020, que se ha conocido en 2021.

El citado precepto estatutario 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”.

La Audiencia Nacional, por una parte, aclara que se trata de una Comisión que tiene asignadas unas finalidades específicas y que es distinta de la Comisión Mixta de transferencias contemplada en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Por la otra, entiende que, a la vista de la redacción del art. 46, no existe una obligación concreta de formalización de la Comisión Mixta prevista en él. El hecho así de que el EA reconozca su posible existencia y constitución, “no obliga a que se fuerce su reunión y constitución cuando lo considere oportuno una de las partes llamadas a reunirse”.

### *3.2. Recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria segunda del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de La Rioja, de 31 de marzo de 2021*

En el marco del complejo proceso de reducción general de la temporalidad en el empleo público, repetidamente instado por la justicia europea, alcanzó una notable repercusión a nivel estatal la disposición del Estatuto de personal relativa a la consolidación de los empleados interinos.

En concreto, su disposición transitoria segunda reconoce a los empleados temporales nombrados mediante proceso selectivo público, que hubieran permanecido desempeñando sus funciones en la Cámara durante un periodo ininterrumpido de al menos cinco años, su condición de “empleados públicos fijos”, con los mismos derechos, y con sujeción al mismo régimen de estabilidad e inmovilidad, que rige para el funcionariado de carrera del Parlamento de La Rioja.

Dicha previsión, a juicio del Ministerio de Administraciones Públicas, además de crear una nueva categoría de empleados públicos –algo que excede a la autonomía parlamentaria–, vulnera el acceso a la función pública en condiciones de igualdad y los principios de mérito y capacidad, exigidos por nuestra Constitución. Ello motivó la interposición por parte del presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad con invocación del art. 161.2 de la CE, de cara a su suspensión provisional, que fue admitido por a trámite por el pleno del Tribunal Constitucional el 16 de septiembre.

Por su parte, el presidente del Parlamento riojano ha venido insistiendo en la idea de que su personal no se halla vinculado al Estatuto de la Función Pública.



*3.3. Comisión Bilateral de Cooperación: Ley 3/2021 de 28 de abril, de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

El 15 de septiembre se publicó en el BOE el Acuerdo de la Comisión para iniciar negociaciones dirigidas a resolver discrepancias relativas a los art. 8, 9, 10 y 11 de la Ley.

Dichos preceptos reconocían un “crédito fiscal” a favor de los donantes que participen en las acciones previstas por la Ley (25%), que podía ser utilizado para satisfacer el pago de tributos propios de la CAR o deducirlos de la cuota de los impuestos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados o en la del impuesto sobre de sucesiones y donaciones.

Pues bien, aunque a 31 de diciembre no se había publicado todavía el acuerdo alcanzado, la Ley de medidas para 2022 modificó los arts. 8 y 10, justamente, para implementar dicho acuerdo.

La desavenencia competencial se centraba en la eventual lesión de las competencias estatales al aplicarse también este “crédito fiscal” a tributos cedidos por el Estado. La solución alcanzada ha consistido, sencillamente, en ceñir la utilización del crédito fiscal a los tributos propios, si bien ello, a su vez, estrecha bastante el margen de imputación disponible, sobre todo si se trata de aportaciones elevadas.