

## LA RIOJA

*Joaquín Mollinedo*

Si, como dijera el clásico, Derecho y Política existen por, para y bajo cada uno del otro de suerte que recíprocamente se implican, tal afirmación podría ver contrastada eficazmente su veracidad en la vida pública de La Rioja durante el año 1989. En efecto, la actividad institucional de esta Comunidad Autónoma durante ese período de tiempo difícilmente podría resultar explicada sin referencia alguna a los acontecimientos políticos que han tenido lugar en La Rioja durante 1989, los cuales, a su vez, sólo pueden entenderse a la luz del sistema de alianzas entabladas al inicio de la II Legislatura autonómica en la que aquel año se enmarca.

Tras las elecciones del 10 de junio de 1987 y el consiguiente proceso de investidura, la recién constituida Diputación General alumbraría un Consejo de Gobierno homogéneo encomendándose su dirección al Diputado regional del Grupo Parlamentario entonces de Alianza Popular, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero. Los apoyos parlamentarios vendrían en aquel momento de los trece Diputados del propio Grupo Parlamentario de Alianza Popular y del Grupo Parlamentario Mixto, en el que se integraban los dos Diputados electos por las listas del Partido Riojano Progresista. Los cuatro Diputados del Grupo Parlamentario Centrista se abstuvieron. Los catorce del Grupo Parlamentario Socialista votaron en contra de la investidura. Con ello, el Consejo de Gobierno que se formó se correspondía con un partido político —el de Alianza Popular— que disponía de un Grupo Parlamentario que ni tan siquiera constituía la minoría más numerosa de la Cámara regional y cuya supervivencia quedaba a expensas del explícito apoyo del Partido Riojano Progresista y de la actitud de abstención del Centro Democrático y Social. El proceso de investidura, a su vez, abriría una profunda grieta en las relaciones entre los Grupos Parlamentarios Socialista y Centrista acusando el primero al segundo de haber propiciado con su abstención un Consejo de Gobierno de Alianza Popular incumpliendo con ello el pacto previo entre ambos en cuya virtud, presumiblemente, se aseguraría el Gobierno regional en manos del Partido Socialista Obrero Español-Partido Socialista de La Rioja con el apoyo del Centro Democrático y Social.

En cualquier caso, pronto se constataría lo endeble de los apoyos de que el Consejo de Gobierno recién formado disponía. Efectivamente, en el primer proyecto de Ley inmediatamente remitido a la Cámara —el de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el ejercicio económico de 1988— tanto el Grupo Parlamentario Centrista cuanto el Partido Riojano Progresista, a través del Grupo Parlamentario Mixto, presentaron sendas enmiendas a la totalidad y un elevadísimo número de enmiendas parciales lo que, lógicamente, fue traducido, en términos políticos, como rechazo del programa económico anual del Consejo de Gobierno que el proyecto de Ley de Presupuestos traducía en cifras.

La situación de inestabilidad gubernamental que los hechos relatados expresan se prolongaría a lo largo de todo el año 1988 durante el cual, además, se producen algunos significativos acontecimientos. Por un lado, el paso al Grupo Mixto de dos Diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Centrista se saldará con la dimisión, tras perder una atípica votación de confianza, del Presidente de la Cámara regional —perteneciente a aquel último Grupo Parlamentario— insistentemente solicitada desde el Grupo Parlamentario Socialista y alcanzada ahora con el apoyo de los votos de los Diputados escindidos del Grupo Parlamentario Centrista. Y, en fin, una reforma del Reglamento de la Cámara rebajaría de cuatro a dos el número mínimo de miembros necesarios para constituir y mantener un Grupo Parlamentario lo que permitiría la formación de Grupo Parlamentario propio por los dos Diputados electos en la lista del Partido Riojano Progresista y la pervivencia del Grupo Parlamentario Centrista con los dos Diputados que aún le quedaban, continuando los escindidos en el Grupo Parlamentario Mixto.

Con este conflictivo panorama se abre 1989: Un Consejo de Gobierno con el apoyo definido del Grupo Parlamentario ya por entonces del Partido Popular (segunda minoría mayoritaria de la Cámara), un vacilante e irregular apoyo del Grupo Parlamentario Riojano Progresista, una actitud abstencionista del Grupo Parlamentario Centrista, mermado en sus fuerzas hasta la mitad, y la oposición frontal del Grupo Parlamentario Socialista a lo que se añadiría la de los dos Diputados escindidos del Centrista e incorporados al Grupo Parlamentario Mixto.

El intento de solución de esta inestabilidad gubernamental, se promueve, a principios del año 1989, con la firma de un pacto de gobernabilidad entre el Partido Popular, el Centro Democrático y Social y el Partido Riojano Progresista cuyos respectivos representantes en la Diputación General de La Rioja permitían alcanzar a la nueva coalición o bloque político la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. El pacto se articuló en torno a dieciocho puntos traducidos, a su vez, en otras tantas iniciativas legislativas que habrían de tramitarse y aprobarse hasta el final de la Legislatura y se concretó en la formación de un Consejo de Gobierno de coalición Partido Popular-Partido Riojano Progresista (este último asumiría la Vicepresidencia y la Consejería de Educación, Cultura y Deportes) con el expreso apoyo de los Grupos Parlamentarios del Partido Popular, Riojano Progresista y Centrista.

Sin embargo, tras los meses iniciales, el pacto de gobernabilidad firmado iría progresivamente debilitándose. Las tensiones entre el Centro Democrático y Social y el Partido Riojano Progresista constituyeron un primer indicio de este hecho. El proceso se vio, a su vez, acelerado con los cambios producidos en la dirección de este último partido al acceder a ella alguno de lo más caracterizados representantes de la corriente interna de opinión contraria a este compromiso. El acto de designación de Senador en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituyó el detonante que precipitó la denuncia del pacto. El Partido Riojano Progresista, que carecía de representación en el Parlamento nacional, anhelaba alcanzarla en aquel trámite; el Centro Democrático y Social, por su parte, pretendía compensar por la vía de la designación de Senadores en represen-

tación de las Comunidades Autónomas su escasa representación en la Cámara Alta alcanzada tras las últimas elecciones generales. Frente a la alternativa, el Consejo de Gobierno y el Grupo Parlamentario del Partido Popular concluirían por inclinarse en favor del candidato propuesto por el Centro Democrático y Social. Este hecho determinaría finalmente la ruptura del pacto de gobernabilidad por el Partido Riojano Progresista, cuyo Grupo Parlamentario acabaría apoyando al candidato del Grupo Parlamentario Socialista que, con el apoyo a su vez de los dos Diputados integrantes del Grupo Parlamentario Mixto, resultaría, por último, designado Senador. Este compromiso quedaba definitivamente rescindido sin que hubieran llegado a alcanzar virtualidad ninguno de los dieciocho puntos sobre los que se sostenía.

A partir de ese momento, ya a finales del año, se abre un brevísimo período durante el cual el Consejo de Gobierno permanece en régimen de interinidad —amenazado por una moción de censura cuyo anuncio había sido ya hecho desde el Partido Socialista Obrero Español-Partido Socialista de La Rioja y el Partido Riojano Progresista—, y se produce una recomposición de las relaciones de fuerzas políticas en la Asamblea Regional —un Diputado del Grupo Parlamentario Riojano Progresista abandona éste para integrarse en el Grupo Parlamentario Mixto y los dos Diputados que conformaban éste último (a su vez, separados antes del Grupo Parlamentario Centrista) se incorporan a las filas del Grupo Parlamentario Riojano Progresista—.

La anunciada moción de censura acaba por ser presentada en los primeros días de 1990 por el Grupo Parlamentario Socialista y su triunfo —gracias al apoyo del Grupo Parlamentario presentante y del Riojano Progresista, con los votos en contra del Grupo Parlamentario del Partido Popular y la abstención del Diputado del Grupo Parlamentario Mixto (los dos Diputados del Grupo Parlamentario Centrista se ausentarían en el momento mismo de la sesión en que había de tener lugar la votación)— determinaría el acceso a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja del Diputado regional del Grupo Parlamentario Socialista D. José Ignacio Pérez Sáenz y la formación de un Consejo de Gobierno de coalición entre el Partido Socialista de La Rioja-Partido Socialista Obrero Español y Partido Riojano Progresista (asumiendo éste último la Vicepresidencia, la Consejería de Industria, Trabajo, Turismo y Comercio y la Consejería de Educación, Cultura y Deportes).

Como se señaló al principio, el proceso político experimentado por la vida pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante 1989 no ha podido menos que afectar sensiblemente a la actividad autonómica institucional y, muy especialmente, a la actividad de producción normativa.

En efecto, la constante búsqueda (en ocasiones, infructuosa) de una mayoría parlamentaria estable que pudiera ofrecer sólido apoyo a un Consejo de Gobierno capaz de desarrollar unidireccionalmente un programa gubernamental ha impedido, o, cuando menos, ha dificultado enormemente el progreso institucional de la Comunidad Autónoma no sólo durante el año 1989 sino, asimismo, durante el año y medio anterior que completa el período transcurrido de II Legislatura. Durante este tiempo, La Rioja ha vivido un cierto «impasse» en su desarrollo político que, en todo momento,

ha quedado condicionado a la resolución de la cuestión de la estabilidad gubernamental. Buenas pruebas de lo dicho puede aportar un somero análisis, en términos cuantitativos y cualitativos, de la producción normativa —legislativa y reglamentaria— de la Comunidad Autónoma durante 1989 en el que puede destacarse al respecto lo siguiente:

1) Escasa producción legislativa. A lo largo del período que consideramos, tan sólo han resultado aprobados seis textos legislativos de los cuales uno de ellos corresponde a la obligada Ley de Presupuestos. Es cierto que La Rioja se ha caracterizado, desde su origen autonómico, por el bajo índice aprobatorio de textos legales por término anual y que, dadas las dimensiones competenciales de la Comunidad Autónoma, concurren sobradas razones que justifican este hecho frente a otros fenómenos de inflación legislativa autonómica que conducen a resultados desproporcionados. Pero no es menos cierto que resta aún por colmar un vasto campo de desarrollo legislativo en materia competencial, de organización y de definición de la posición institucional de la Comunidad Autónoma que implican tareas que dadas las circunstancias no ha sido posible acometer durante el año 1989.

2) Ausencia de dirección unívoca del programa legislativo. Efectivamente, la inestabilidad gubernamental ha impedido al Consejo de Gobierno asumir el papel director en el desarrollo de un programa legislativo durante el período de tiempo que tomamos en consideración. De los textos legislativos aprobados por la Diputación General de La Rioja durante 1989, tan sólo la mitad responden a iniciativa del Consejo de Gobierno mientras que los restantes resultan de proposiciones de Ley de los Diputados regionales y Grupos Parlamentarios. Ello hace que, teniendo presente el carácter cambiante de las relaciones de mayorías y minorías en la Cámara regional, la legislación autonómica anual apunte a objetivos políticos diversos y, en ocasiones, incluso contrapuestos.

3) Intensidad de los debates legislativos. Si se admite que, como se ha dicho, cualquier materia es susceptible de discusión política en función de la intensidad con que se presenta y se intuye el elevado grado de intensidad del debate parlamentario en torno a las propuestas legislativas, se comprenderá que, dados los vertiginosos cambios producidos en el esquema de relación de las fuerzas políticas en la Diputación General, estos han afectado al contenido de los textos legales en los que, conjuntamente, se recogen propuestas que responden a objetivos políticos cuando menos disímiles, según la mayoría dominante en cada momento del procedimiento legislativo. Incluso, problemas inocuos que habrían de resolverse conforme a ortodoxas reglas de técnica legislativa comunmente aceptadas alcanzarían elevados tonos de conflicto en la discusión política, lo que haría difícil la búsqueda y determinación de una adecuada solución al conflicto que en cada caso se presentaba.

4) Parco desarrollo reglamentario autonómico. Habida cuenta del bajo nivel de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria ejecutiva del Consejo de Gobierno ha tomado como marco de referencia en la mayoría de los casos la legislación estatal de carácter supletorio o básico. Por lo demás, los Decretos gubernamentales en casi todos los supuestos se limitaron al ámbito organizativo interno o carecen de generalidad.

En consecuencia, puede afirmarse que en la Comunidad Autónoma de La Rioja, al fin del año 1989 se hallan aún pendientes de solución las grandes cuestiones autonómicas que lo estaban al término de la I Legislatura. Mas no debe extraerse de lo dicho una errónea visión de un sombrío panorama. El enriquecimiento político que se desprende del proceso vivido durante la II Legislatura y la esperanza, nunca perdida, de estabilidad, permiten sostener fundadas aspiraciones favorables al desarrollo autonómico que hagan posible afrontar los problemas pendientes en relación a los órdenes competencial, organizativo y relativo a la posición instrumental de la Comunidad Autónoma; tarea que, en nuestra opinión, puede acometerse conforme a las directrices que, a continuación, se exponen

### **Organización institucional de la Comunidad Autónoma**

Al margen del Reglamento de la Diputación General de 2 de marzo de 1987 y de la Ley 4/1983, de 29 de diciembre del Presidente y del Consejo de Gobierno y Ley 1/1985, de 22 de enero de Incompatibilidades de Altos Cargos restan aún por aprobar las disposiciones normativas básicas sobre la organización y régimen jurídico de la Comunidad Autónoma, cuestiones respecto de las que cabría formular las siguientes respuestas:

1.º Resultaría necesario afrontar una nueva configuración de la Asamblea Legislativa regional que, no sólo salve disfuncionalidades hoy existentes (limitaciones en los periodos de sesiones, prohibición de retribución periódica de los Diputados, etc...), sino que garantice la acomodación del Reglamento que la rige a sus dimensiones reales evitando la aplicación mimética de soluciones normativas importadas de los Reglamentos de las Cámaras nacionales y desproporcionadas para un Parlamento territorial. Y ello, es referible tanto a las cuestiones relativas a la organización parlamentaria, cuanto a lo tocante a los procedimientos de actuación, materias ambas susceptibles de medidas tendentes a la simplificación, racionalización y agilización.

2.º La Presidencia de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno y la Administración Pública que éste dirige requieren, asimismo, de una precisa determinación normativa de su régimen jurídico y procedimientos de actuación. Dentro de los límites competenciales propios se hace necesario, por tanto, una reactualización de la Ley reguladora del Presidente y del Consejo de Gobierno y Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos, y la aprobación de las disposiciones que habrán de disciplinar el régimen jurídico y procedimientos administrativos, función pública, incompatibilidades, etc...

### **Competencias**

En relación con la materia apuntada se hace preciso agotar los desarrollos normativos —legislativos y reglamentarios— de las competencias estatutariamente asumidas (campo en el que quedan importantes lagunas que colmar) como paso previo a la incorporación de la Comunidad Autónoma de La Rioja a un eventual proceso general de nivelación de las competencias

autonómicas a través de los procedimientos contemplados en el Estatuto de Autonomía: reforma estatutaria o, lo que parece aconsejable, leyes orgánicas de transferencia o delegación.

### **Posición institucional de la Comunidad Autónoma**

Por último, es de especial trascendencia la definición precisa de la posición institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja en sus relaciones con el Estado, con las restantes Comunidades Autónomas y con la Administración Local.

En relación con el Estado ha de potenciarse el principio de colaboración a través de los mecanismos al efecto conocidos: órganos mixtos de coordinación, convenios y acuerdos en materia de información y de prestación de servicios técnicos y de apoyo, etc..., tanto a nivel general como sectorial.

El mismo espíritu de colaboración ha de alentar las relaciones de La Rioja con el resto de las Comunidades Autónomas a través de la suscripción de los oportunos acuerdos y convenios tendentes a fomentar la utilización conjunta de determinados servicios y organismos comunes.

Por último, en relación con la Administración Local deben potenciarse por la Comunidad Autónoma las labores de coordinación de los entes locales así como la prestación de servicios complementarios en aquellas materias técnicas en que así se requiera (especialmente urbanísticas) y, en fin, la presencia y participación de las entidades locales en los centros de decisión autonómica a través de las Federaciones y Asociaciones de municipios y otras entidades locales.