

1. Aspectos político-institucionales

El año 1990 se inicia en la Comunidad Autónoma de La Rioja con un acontecimiento «traumático», justificado entonces por la necesidad de superar la situación de inestabilidad parlamentaria y gubernamental que, ciertamente, se arrastraba desde el principio de la II Legislatura autonómica: se trata del triunfo de la moción de censura, presentada por siete Diputados, integrados en el Grupo Parlamentario Socialista, contra el Presidente de la Comunidad Autónoma, Joaquín Espert Pérez-Caballero, del Partido Popular, y el Consejo de Gobierno políticamente homogéneo que éste presidía con el apoyo del correlativo Grupo Parlamentario del Partido Popular.

La ruptura inmediata anterior del pacto de gobierno suscrito por el Partido Popular y el Partido Riojano Progresista (1) —fundamento político del mandato del Presidente Espert y de un Consejo de Gobierno de coalición entre ambos partidos, respaldados por los respectivos Grupos Parlamentarios— determinaría la disolución de la coalición gubernamental y colocaría al Presidente de la Comunidad Autónoma y al Consejo de Gobierno en una comprometida situación política al verse privados de los imprescindibles apoyos parlamentarios que les permitieran una estable continuidad de sus funciones.

La coyuntura descrita propiciaría la presentación de la aludida moción de censura, que contó con el favor no sólo del Grupo Parlamentario Socialista (como promotor de la iniciativa a través de siete de sus diputados), sino también del propio Grupo Parlamentario Progresista (2); por su parte y como era obvio, los Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Popular votaron en contra; el Grupo Parlamentario Mixto se abstuvo formalmente; y, en fin, los Diputados del Grupo Parlamentario Centrista se ausentaron simbólicamente de la correspondiente sesión en el momento mismo de la votación. Tales posiciones originaron el voto favorable a la propuesta de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara regional y, con ello, el triunfo de la iniciativa de responsabilidad.

El éxito de la moción de censura determinó el ascenso a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de José Ignacio Pérez Saénz, del Partido Socialista Obrero Español, y la constitución de un nuevo Consejo de Gobierno de coalición entre esta formación política y el Partido Riojano Progresista, en cuyo seno los regionalistas asumirían la Vicepresidencia y la titularidad de la Consejerías de Industria, Trabajo, Turismo y Comercio y de

(1) A lo largo de este año, la fuerza política citada cambiaría su denominación original por la de Partido Riojano.

(2) Posteriormente, Grupo Parlamentario Riojano.

Educación, Cultura y Deportes, reservándose los socialistas la dirección de las restantes Consejerías además de la Presidencia.

El nuevo pacto de gobierno consigue aglutinar en torno suyo el apoyo expreso de los Grupos Parlamentarios Socialistas y Riojano Progresista, reuniendo así la mayoría absoluta de voluntades de la Diputación General de La Rioja, lo que ha permitido consolidar una situación de estabilidad parlamentaria y gubernamental que, sin fisura alguna, se ha mantenido a lo largo de todo el año 1990 y que, previsiblemente, se proyectará en el futuro hasta la próxima convocatoria electoral autonómica de 1991.

Sin embargo y paradójicamente, la solución al problema de la inestabilidad política regional no ha comportado durante 1990, como por otra parte cabía esperar, una modificación sustancial de las líneas generales de la actividad pública autonómica según fueron esbozadas en el *Informe* de 1989. En el año en que La Rioja recupera la paz política perdida, permanecen inalterables las constantes institucionales destacadas con referencia al anterior período considerado, cuando el nivel de tensión resultó ser muy superior; y, de la misma forma, las grandes cuestiones pendientes por aquel entonces se encuentran aún precisadas de inaplazable solución en el último año de la década. Probablemente, este hecho debe forzar a la reflexión acerca de las anómalas divergencias en La Rioja entre los índices de intensidad del conflicto político y del conflicto social (si se prefiere, entre la representación política y la opinión pública) o, incluso, acerca de la total ausencia de un proyecto general de actuación política, tanto desde el gobierno cuanto desde la oposición, capaz de traducirse en alternativa institucional con incidencia en los problemas estructurales autonómicos y que permita definir lo que han de ser las líneas de proyección futura de la acción pública regional. La ausencia de un proyecto político autonómico propio puede hallarse en la raíz —o se trata, tal vez, de un efecto— de aquel mal, certeramente diagnosticado ya en el *Informe* del año pasado como «síndrome de Diputación Provincial», que aqueja a las Comunidades Autónomas uniprovinciales de bajo techo competencial las cuales, como en el caso de La Rioja, parecen absorbidas por su pobre papel de entidades intermedias redistribuidoras de fondos de inversión pública (en su mayoría de procedencia estatal), entre las entidades locales, sin ocuparse seriamente en la construcción de una unidad política sólida.

Lo expuesto hasta ahora con carácter general puede referirse a las distintas esferas en las que la actividad de la Comunidad Autónoma se despliega y que, a continuación, se glosan.

2. Actividad normativa

A) LEGISLACIÓN

Aunque han transcurrido casi dos legislaturas desde su origen, La Rioja no ha cerrado aún el capítulo relativo al desarrollo legislativo de las instituciones autonómicas y de las normas estatutarias de contenido programático. Cuestiones que afectan directamente a la organización y régimen de

la Comunidad Autónoma y que, inexcusablemente, requieren de solución legal precisa (régimen jurídico y procedimiento administrativo, patrimonio, hacienda pública y presupuestos, materias tributarias y de régimen local de competencia propia, etc...), se hallan todavía a la espera de su cobertura legal autonómica propia que exima del obligado recurso directo a la supletoriedad del Derecho estatal. Ello, sin mencionar las debidas reformas que habrían de practicarse sobre leyes institucionales y programáticas de la Comunidad Autónoma vigentes, al objeto de superar algunas disfuncionalidades concretas que su aplicación práctica ha puesto de manifiesto (Ley 4/1983, de 29 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 1/1985, de 22 de enero, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Reglamento de la Diputación General de La Rioja, de 27 de febrero de 1987; Ley 1/1987, de 23 de enero, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, etc.).

Muy poco se ha avanzado en la dirección apuntada durante el año 1990, si exceptuamos la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (que, con acierto, resuelve el complejo problema del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración autonómica), y, si acaso, la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Las demás expresiones de potestad legislativa autonómica a lo largo del período considerado, manteniéndose la tónica habitual de años anteriores, se traducen en normas de contenido estrictamente técnico o, incluso, de carácter marcadamente reglamentario (así, Ley 6/1989, de 27 de diciembre, por la que se fijan la capitalidad de las Partidos Judiciales de La Rioja; Ley 4/1990, de 29 de junio, de Bibliotecas de La Rioja; y Ley 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, Infracciones y Sanciones en materia turística). Mención aparte merecen las dos Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma aprobadas durante 1990 (Ley 1/1990, de 24 de abril; y Ley 6/1990, de 13 de diciembre), cuya concurrencia temporal se explica por el retraso en la tramitación del texto correspondiente al ejercicio económico de 1990 y la aprobación en el plazo legal del previsto para 1991 (dicho sea de paso, esto último no sucedía en La Rioja desde el año 1986); si la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma da pie al debate parlamentario más intenso y constituye la decisión política anual de más trascendencia, en 1990 ha habido ocasión de vivir por dos veces esa experiencia en La Rioja.

Recapitulando, el panorama legislativo de la Comunidad Autónoma en el año en cuestión sigue siendo de «mínimos institucionales», tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Cuantitativamente, porque, como ya sucediese en años anteriores, el número de Leyes dictadas (siete, si tomamos como referencia temporal la fecha de publicación oficial; seis si tomamos en cuenta la aprobación parlamentaria), constituye escaso bagaje para un período de producción legislativa como el tomado en consideración. Cualitativamente, porque las Leyes aprobadas, con las lógicas excepciones ya apuntadas, abordan contenidos de escasa relevancia institucional y menor trascendencia política, revelando una cierta apatía del legislador autonómico (no sólo en relación con las materias de competencia exclusiva, sino también y especialmente respecto de aquellas que precisan de desarro-

llo de la legislación básica del Estado) que, además, cuando resulta ocasionalmente vencida, deja al descubierto una pobre imaginación legiferante y un evidente afán mimético satisfechos con la reproducción literal de contenidos legales análogos del Estado o de otras Comunidades Autónomas, respecto de los que las modificaciones introducidas son mínimas y, en ocasiones, inoportunas en cuanto, mediante enmiendas parciales e inconexas, rompen la original coherencia de un proyecto o proposición de Ley que, puestos a imitar, mejor sería respetar en su primitiva redacción una vez practicadas las elementales adaptaciones técnicas o terminológicas.

Lo que se afirmaba en el *Informe* de 1989 puede ahora reproducirse respecto de La Rioja en 1990: «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 sus dimensiones competenciales, 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...».

En honor a la verdad, ha de reconocerse, no obstante lo anterior, que el mayor nivel de estabilidad política alcanzado en La Rioja durante 1990 respecto de años anteriores ha permitido conseguir a su vez en aquél período una mayor celeridad en la tramitación de los procedimientos legislativos, así como una cierta univocidad en los objetivos políticos perseguidos y, en consecuencia, en los textos legales resultantes. Ahora bien, más allá de los logros descritos, laudables por otra parte, el panorama legislativo de La Rioja durante 1990 responde esencialmente a los rasgos expuestos que, además, reproducen las constantes del año precedente.

B) ACTIVIDAD NORMATIVA DEL CONSEJO DE GOBIERNO

Como es lógico, el número de disposiciones normativas emanadas del Consejo de Gobierno de La Rioja supera con creces el número de Leyes aprobadas, abarcando asimismo un ámbito material más amplio.

Son pocas las normas de esta índole que reproducen disposiciones de carácter reglamentario (p. ej. Decretos 62/1989, 58/1990 ó 79/1990); probablemente por falta de Leyes que reglamentan lo que, a su vez, contrasta con la aprobación de Reglamentos ejecutivos de dudoso fundamento legal por falta de norma de cobertura.

Mucho más numerosos son los Decretos del Consejo de Gobierno de naturaleza organizativa a través de los que procede a la creación y regulación de todo tipo de órganos —con frecuencia de carácter colegiado, consultivo y participativo o en forma de registros administrativos— (Decretos 40/1990, 44/1990, 49/1990, 70/1990, 83/1990, 87/1990 y 89/1990), incluyendo las disposiciones sobre función pública regional (Decretos 65/1990, 74/1990 y 88/1990, por ejemplo).

No faltan, en fin, normas de contenido subvencional (Decreto 68/1990) u otras cuya finalidad básica consiste en la distribución territorial de las inversiones públicas (Decreto 55/1990).

Debe destacar, por último, la frecuencia con que, sin superior razón que a ello obligue o al menos lo justifique, se emplea la forma del Decreto del Consejo de Gobierno para disciplinar materias que, por su significación, podrían ser objeto idóneo de regulación a través de Ordenes de la Consejería correspondiente lo que, además, aseguraría una mayor ductibilidad normativa (p. ej. Decretos 63/1990, 77/1990 ó 91/1990).

3. Actividad parlamentaria de control

Frente al bajo número de iniciativas legislativas tramitadas por la Diputación General de La Rioja durante 1990, la actividad parlamentaria de control del Ejecutivo autonómico ha alcanzado notables cotas de intensidad, sobre todo en relación con la limitada composición de la Cámara regional. Ello no obstante, la estabilidad parlamentaria y gubernamental recuperada ha determinado, durante el período que consideramos, una disminución del número de iniciativas de tal índole, así como minoración de la trascendencia de las materias sobre las que versan.

Los datos relativos a la actividad parlamentaria de control desplegada por la Diputación General de La Rioja, muy especialmente si son comparados con los referidos al ejercicio de la función legislativa autonómica, parecen apuntar hacia una peculiar configuración de la Asamblea regional en la que destaca sobremanera su papel de «Cámara de control» por encima de su consideración como «Cámara de legislación». Incide ello, asimismo en la propia organización interna de la Diputación General en cuanto pueda contestarse un número muy superior de preguntas o proposiciones no de Ley tramitadas respecto de cualquier otra iniciativa de la misma naturaleza y, sobre todo, una abrumadora superioridad de los actos de control sustanciados en sede plenaria en relación con los evacuados ante las Comisiones de la Cámara, hecho éste que, al margen de su intervención en los procedimientos legislativos, pone en tela de juicio la funcionalidad de las Comisiones parlamentarias en Cámaras de reducidas dimensiones y bajo número de Diputados.

4. Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma

Es probable que el cambio en la dirección política de la Comunidad Autónoma de La Rioja experimentado en los inicios de 1990 y la identidad de la formación política que asume la función de gobierno en la Nación y la cuota principal en La Rioja hayan favorecido el clima de entendimiento entre las instancias estatal y autonómica. Pero, en todo caso, la Comunidad Autónoma se ha caracterizado siempre por el bajo índice de conflictividad con el Estado. Puede tildarse en este sentido de excepcional el recurso de inconstitucionalidad 248/90, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 5/1989, de 19 de octubre, del

Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja, cuya resolución se encuentra pendiente de fallo ante el Tribunal Constitucional.

Respecto de la relación entre la Administración regional y las Corporaciones Locales, a falta de normación autonómica propia que, más allá de lo prescrito por la legislación básica estatal, las defina e institucionalice, la actuación de la Comunidad Autónoma se concreta en relaciones tutelares y subvenciones a través de los planes regionales de obras y servicios, potenciándose al mismo tiempo las fórmulas mancomunadas como marco idóneo para el desarrollo de importantes funciones municipales en un ámbito regional territorialmente muy limitado pero con un elevado número de Ayuntamientos.

Y, en fin, en lo tocante a las relaciones con otras Comunidades Autónomas, como parece regla general, éstas han resultado ser prácticamente inexistentes en el plano formal, al margen de contactos puntuales, sin traducción en la mayoría de los casos en convenios de cooperación de alto nivel.