

# EL DERECHO AUTONÓMICO DE LA RIOJA (1982-1999): EVOLUCIÓN, CONTENIDO Y EFICACIA SOCIAL

Ignacio Granado Hijelmo  
Consejo Consultivo de La Rioja

## 1. Introducción: el sistema jurídico riojano

De alguna forma, la presente ponencia forma una unidad con la que tuve el honor de exponer en el *I Simposio de Historia Actual* en 1996<sup>1</sup> por lo que no voy a repetir como introducción la concepción sistémica que sostengo sobre las Ciencias Sociales, el Derecho y la propia Rioja<sup>2</sup>. Baste con señalar que, en mi criterio, el Derecho constituye un sistema (tridimensional, diacrónico y relacionado con otros) y que también La Rioja conforma uno (geoambiental, demosocial y referencial), de suerte que la intersección de ambos grupos sistémicos (La Rioja y el Derecho) posibilita y requiere una reflexión científica sobre el Derecho Autónomo riojano.

Ahora bien, en el *I Simposio* me ocupé más bien del “entorno” de dicho sistema, es decir, de su imbricación en lo que Forrester denomina el “*sistema mundial*”, así

---

1. GRANADO HIJELMO, Ignacio, “*La Comunidad Autónoma de La Rioja en el proceso autonómico español (1975-1996)*”, en VV.AA (Navajas Zubeldía, Carlos, ed.), *Actas del Primer Simposio de Historia Actual de La Rioja*, Logroño, IER, 1997, 169-188.

2. He desarrollado esas ideas con amplitud en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, III vols., Logroño, Gobierno de La Rioja, 1993.

como las implicaciones que conlleva su integración en el sistema europeo de convergencia supranacional y en el constitucional español que conocemos como *Estado de las Autonomías*; ahora trataré de centrarme en lo que el jurista argentino Ernesto Grün –partiendo de una sugerencia de Ch. François–, denomina el “*intorno*” sistémico<sup>3</sup>. Para ello, analizaré, como expresa el título de la ponencia, la *evolución, contenido y eficacia social* del Derecho Autonomístico de La Rioja durante el periodo 1982-1999, que no es sino la horquilla temporal determinada por la creación de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en lo sucesivo C.A.R.) y la fecha del *II Simposio*, a finales de 1998, si bien, al redactar posteriormente estas líneas, me he permitido alargar el espectro temporal para abarcar justo hasta las elecciones autonómicas de 13 de junio de 1999 que ponen fin a la IV.<sup>a</sup> Legislatura riojana.

Así pues, comenzaremos por la *diacronía del sistema* jurídico riojano analizando su *evolución*, para lo que distinguiremos, en primer lugar, la experimentada por su texto básico de cabecera, el *Estatuto de Autonomía*, a través de las tres versiones que ha conocido durante el periodo de estudio, para, en un segundo momento, estudiar brevemente la evolución de la normativa autonómica que lo ha desarrollado y que conforma la *estática del sistema*, esto es, el contenido de lo que usualmente se conoce como *Derecho Autonomístico de La Rioja* (en lo sucesivo D.A.R.).

Por último, aludiremos a la *dinámica del sistema* jurídico riojano que hemos cifrado en la *eficacia social* del D.A.R., en cuyo análisis incluiremos las características que el mismo ha presentado hasta la actualidad y su previsible comportamiento en el futuro.

## **2. El Estatuto de Autonomía de La Rioja: su evolución**

### **2.1. Redacción originaria del Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (E.A.R. '82)**

La redacción originaria del Estatuto de Autonomía de La Rioja (en lo sucesivo, E.A.R.), determinada por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (en lo sucesivo E.A.R. '82) comenzó su vigencia el 21 de julio de 1982 y constaba de 44 artículos,

---

3. La obra de E. Grün, *Una visión sistémica y cibernética del Derecho*, Buenos Aires, 1998, puede consultarse en internet en <http://inter-mediacion.com/cibernetica.htm>.

2 Disposiciones Adicionales (D.A.) y 12 Disposiciones Transitorias (D.T.), siguiendo, con muy pocas variantes, el modelo estatutario normalizado para las Comunidades Autónomas (CC.AA.) constituidas por la denominada vía lenta del art. 143 de la Constitución (CE.) y que, como es sabido, deriva de los denominados *Pactos Autonómicos de 1981*, verdadera convención constitucional mediante la cual los grandes partidos nacionales fijaron la indefinición del Título VIII de la CE. respecto al “*mapa*” autonómico de España.

Muy similar, pues, a los de otras CC.AA. de la vía lenta y, en especial, al Estatuto de Asturias, que se tramitó conjuntamente en las Cortes Generales, el E.A.R. formalizó las ansias de autogobierno de La Rioja manifestadas de forma espontánea a lo largo del proceso autonómico iniciado con la transición política desde 1977.

A) El *Título Preliminar* del E.A.R. recogía los *aspectos sistémicos fundamentales* de la C.A.R., tales como el reconocimiento de la misma como una de las 17 CC.AA. del Estado Autonómico español, con la peculiaridad de constituir una Comunidad Autónoma Uniprovincial (C.A.U.)<sup>4</sup>, la delimitación de su *territorio*, que se efectúa por referencia a la Provincia creada por Javier de Burgos en 1833 y que, poco antes del E.A.R., había cambiado su nombre de *Logroño* por el de *La Rioja*<sup>5</sup>. Determina también el elemento subjetivo de la C.A.R., esto es, la *población*, haciéndolo desde el punto de vista jurídico, es decir, señalando los requisitos para la adquisición y pérdida de la condición jurídica de riojano, y, finalmente, regula en sus aspectos fundamentales los *signos de identidad riojana*<sup>6</sup>.

B) El *Título Primero* recoge el *nivel competencial* convenido en los *Pactos Autonómicos de 1981* para las CC.AA. constituidas por la vía del art. 143 CE., con

4. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, “*La Rioja en un momento constituyente*”, en VVAA, *Actas de las Jornadas sobre el Estado de las Autonomías*, Logroño 11 al 15 de Abril de 1994, Ed. Gobierno de La Rioja- Asociación de Amigos de La Rioja, Logroño, 1995, págs. 113-130.

5. Pueden seguirse las incidencias de la delimitación provincial riojana y del cambio de nombre de la provincia en mi obra *La Rioja como sistema*, cit., vol. I, págs. 379 a 430, y vol. III, págs. 1697 a 1780. Cfr. también SALARRULLANA DE VERDA, Pilar, *En el nombre de La Rioja*, Logroño, IER, 1999.

6. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, “*La bandera de La Rioja como paradigma del sistema jurídico regulador de los signos distintivos de las Comunidades autónomas*”, en Revista *Hidalguía*, Madrid, Septiembre-octubre, 1998, núm. 270, págs. 657-695. Id., “*La bandera de La Rioja y la Ley de signos de identidad riojana*”, en *Revista Internacional de Protocolo, Ceremonial, Etiqueta, Heraldica, Nobiliaria y Vexilología*, Ed. Instituto de Estudios de Protocolo, Universidad de Oviedo, núm. 4 (junio/julio), 1996, págs. 92-94.

19 competencias “*exclusivas*” –o sea, en las que la C.A.R. asume tanto la legislación como su desarrollo normativo y la ejecución–, 10 “*compartidas*” –es decir, relativas a materias en las que la C.A.R. dispone de las potestades de desarrollo legislativo y ejecución, reservándose el Estado central la legislación básica–, 5 “*de ejecución*” –esto es, en las que el Estado se reserva la legislación y su desarrollo normativo y la C.A.R. sólo asume la gestión y ejecución–, y 7 que podemos denominar “*expectantes*”, porque, si bien figuraban *nominatim* en el E.A.R.’82, sin embargo sólo las podría asumir la C.A.R. pasados 5 años y mediante Ley Orgánica. A todas ellas habría que añadir las competencias procedentes de la Diputación Provincial de La Rioja, que quedaba extinta (art. 14 E.A.R.’82) y las que en el futuro se asignasen a las Diputaciones Provinciales (D.A. 20 E.A.R.’82).

C) El *Título Segundo* recogía el esquema institucional clásico que establece el art. 152 CE. pensando en las CC.AA. constituidas por la vía del art. 151 CE., pero que se generalizó merced al consenso en que se fraguaron los Estatutos de Autonomía de las CC.AA. constituidas por las vía del art. 143 CE.. De esta suerte, el E.A.R.’82 establece como instituciones de la C.A.R.:

- Una Asamblea parlamentaria que aquí se denominó “*Diputación General*”.
- Un *Presidente* elegido por la Asamblea parlamentaria de entre sus miembros, que no podían ser menos de 32 ni más de 40. Se instauraba un régimen parlamentario imperfecto, pues, si bien el Presidente de la C.A.R. dependía de la confianza de la Cámara (cfr. art. 22.3 E.A.R.’82), sin embargo ésta prácticamente no podía ser disuelta (cfr. art. 18.3 E.A.R.’82). Esta *vis resistiva* del Parlamento frente al Ejecutivo, unida a la escasa actividad legislativa de las primeras legislaturas, condujeron a un desequilibrio institucional en casi todas las Comunidades Uniprovinciales, que reubicaba las crisis políticas en el seno del Gobierno y la Administración y especializaba al Parlamento en las funciones de fiscalización y control político.
- Un *Consejo de Gobierno*, compuesto por no más de 10 miembros, encargado de la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y la dirección administrativa (cfr. art. 23.1 E.A.R.’82), quedaba convertido en la *dramatis persona* de la C.A.R. y centro en torno al cual giraba todo el devenir autonómico de La Rioja.
- Una *Administración Pública*, regulada en sus aspectos fundamentales en el *Título Tercero* del E.A.R.’82, pero que se constituía a partir de la heredada de la Diputación Provincial (art. 14 E.A.R.’82) y partiendo prácticamente de cero.

D) El *Título Cuarto* se refería a la financiación, recogiendo la normativa de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.).

E) El *Título Quinto* aludía a la reforma del E.A.R., distinguiendo una *compleja*, destinada a revisiones de fondo, y una *simple* para la mera ampliación de competencias, en obsequio a las “expectantes” previstas en el propio E.A.R.’82. También se recogía la posibilidad de incorporación de la C.A.R. a otras CC.AA., fruto de los *Pactos Autonómicos de 1981*.

F) Las *Disposiciones Transitorias*, conscientes de que la C.A.R. nacía sin haber disfrutado de un régimen pre-autonómico, instrumentaron, como pálido remedo, un *periodo provisional de autonomía* hasta las elecciones autonómicas de 1983 que la práctica demostraría como insatisfactorio. También diseñaron el *régimen general de traspaso* de medios personales y materiales del Estado para el ejercicio por la C.A.R. de las competencias asumidas, estableciendo al respecto una *Comisión Mixta de Transferencias*.

## **2.2. Redacción del Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo (E.A.R.’94)**

A finales de los años ochenta habían transcurrido con creces los cinco primeros años de vigencia de los distintos Estatutos de Autonomía y se imponía materializar las competencias expectantes prometidas en los mismos a las distintas CC.AA. constituidas por la vía del art. 143 CE., lo que significaba la apertura de una segunda fase de ampliación competencial.

Ahora bien, así como en la fase estatuyente los grandes partidos políticos de implantación nacional protagonizaron un amplio consenso que presidió la elaboración de los Estatutos y la puesta en marcha del proceso autonómico, ahora el acuerdo era más difícil debido, no sólo a la hegemonía inherente a la mayoría absoluta que en el Congreso de los Diputados disfrutaba el Gobierno central, sino a las discrepancias que éste mantenía con la oposición sobre si debía procederse o no a la ampliación y, en su caso, sobre la fórmula más adecuada para realizarla.

En efecto, el Partido Socialista (P.S.O.E.), entonces en el Gobierno central, temía que una ampliación de las competencias de las CC.AA. constituidas por la

vía del art. 143 CE. generase nuevas peticiones de las CC.AA. constituidas por la vía del art. 151 CE. y de ahí que, caso de acceder a lo primero, prefería ampliar las competencias autonómicas empleando la vía extra-estatutaria del art. 150.2 CE., esto es, mediante Leyes Orgánicas de Transferecia o Delegación, por entender que su revocabilidad y amplias posibilidades de control reforzaban la posición del Ejecutivo. Por el contrario, el Partido Popular (P.P.), entonces en la oposición, se inclinaba por la idea de que la ampliación era inevitable y debía instrumentarse siempre a través de una reforma de los Estatutos de Autonomía, por entender que éstos son el medio ordinario de asumir competencias y la sede natural de las mismas<sup>7</sup>.

Pese a que la situación política no era propicia al consenso, los dos grandes partidos nacionales lograron firmar el 28 de febrero de 1992 un segundo *Pacto Autonómico* por el que ambos aceptaban la idea de la ampliación competencial si bien, en obsequio a la tesis socialista, se dictaría primero una Ley de transferencias y, después, en obsequio a la tesis popular, se procedería a una reforma estatutaria limitada a recoger en los Estatutos el nivel competencial previamente asignado por la Ley Orgánica de transferencias.

En cumplimiento de ese acuerdo político, se dictó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CC.AA. constituidas por la vía del art. 143 CE., y seguidamente, se inició el proceso de reforma simple de los Estatutos de Autonomía correspondientes. Por lo que a La Rioja respecta, dicho proceso se materializó en la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de reforma del E.A.R. para ampliación de competencias que determinó así la segunda redacción del texto estatutario que denominamos abreviadamente E.A.R.'94.

El E.A.R.'94 sólo afectó al nivel competencial, dejando intacto en el resto la redacción del E.A.R.'82. De esta suerte, las competencias "exclusivas", de 19, pasaron a 29; las "compartidas", de 10, a 13; las "de ejecución", de 5, a 12; desaparecieron las "expectantes", por materialización; y se añadieron, con el carácter de compartidas, las competencias especiales sobre dos grandes servicios públicos: la educación (art. 12 E.A.R.'94) y ciertas competencias en materia de Administra-

---

7. Sobre los aspectos técnicos de esta polémica cfr. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *La revisión del sistema de autonomías territoriales: Reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid, Ed. Cívitas -Cuadernos Cívitas-, 1988.

ción de Justicia (art. 13 E.A.R.'94), aunque era idea tácitamente aceptada que los trasposos en ambas materias se retrasarían bastante.

### 2.3. Redacción del Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (E.A.R.'99)

Pasado un quinquenio desde la ampliación pactada en 1992 que, como se preveía, generó como reacción una espiral ampliatoria también en las CC.AA. constituidas por la vía del art. 151 CE., se imponía ir pensando, si no directamente en el cierre definitivo del modelo autonómico diseñado por la CE., sí, al menos, en avanzar hacia su definición competencial con ánimo de lograr una forma consolidada de Estado Autonómico<sup>8</sup>.

En este marco, surgió la polémica sobre si la CE. diseña un modelo de *Estado asimétrico*, esto es, en el que es posible que unas CC.AA., merced a la dinámica inherente a ciertos "*hechos diferenciales*", tengan un mayor nivel competencial que otras, tesis auspiciada desde ambientes nacionalistas o proclives a un pacto con los nacionalismos, o si, por el contrario, la CE. contempla más bien un modelo de *Estado simétrico* donde los principios de lealtad, solidaridad e igualdad exigen un nivel competencial bastante homogéneo entre las distintas CC.AA.<sup>9</sup>.

El propio planteamiento de esta polémica dificultaba la reformulación de un gran pacto entre los partidos políticos de implantación nacional e inclinó a los mismos a lograr el consenso en el seno de los distintos parlamentos autonómicos para elaborar propuestas de reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía.

En La Rioja, dicho consenso se logró mediante la formulación conjunta de una Proposición de reforma del E.A.R. suscrita en 1998 por los Grupos parlamentarios

---

8. Cfr., VVAA, *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1996.

9. Sobre esta polémica, cfr. VVAA, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, Jornadas sobre el Estado Autonómico: integración y eficacia*, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997; y LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. He dedicado a esta materia mi obra: GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis: Nuevo orden internacional, constitución europea y proceso autonómico español*, Barcelona, EUINSA, 1997.

del P.P., P.S.O.E. e Izquierda Unida<sup>10</sup>, si bien ésta última formación se desmarcó posteriormente, al igual que el Partido Riojano que no la aceptó desde el comienzo e incluso formuló una Propuesta alternativa en la que introdujo todo tipo de cláusulas para asegurar el máximo nivel competencial a la C.A.R. y la garantía de su igualdad con otras CC.AA.<sup>11</sup>. Reducido, pues, el consenso a los dos partidos mayoritarios, la Propuesta terminó convirtiéndose en Ley Orgánica 2/1997, de 7 de enero, que conforma la tercera gran redacción estatutaria a la que hemos convenido en denominar E.A.R.'99.

La redacción E.A.R.'99 no se limita a la ampliación competencial sino que es de mucho más calado. El texto estatutario pasa a tener 58 artículos, 4 Disposiciones Adicionales y 12 Disposiciones Transitorias.

A) En el *Título Preliminar* son bastantes las novedades:

- Por de pronto, no se acoge la idea –debatida durante la tramitación– de que La Rioja sea una *nacionalidad* de las contempladas en el art. 2 CE., pero, simultáneamente, se elimina la anterior referencia a que sea una *región* y, aunque el E.A.R.'99 opta por establecer que “*se constituye en Comunidad Autónoma*” (art. 1.1 E.A.R.'99), matiza que su Estatuto “*aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los riojanos, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España*” (art. 1.3 E.A.R.'99), disposición ésta que hay que entender muy intencional por cuanto, por un lado, incluye, y por dos veces, una expresa referencia a la *igualdad*: la primera como principio aplicable a todos los riojanos, y la segunda para referirlo a las relaciones de La Rioja con las demás nacionalidades y regiones de España; y, por otro, introduce, precisamente en ésta última expresión (“*las demás nacionalidades y regiones*”), una ambigua indeterminación respecto a la naturaleza de la C.A.R. Estas sutiles precisiones del E.A.R.'99 no se entienden si no es en el marco de la polémica *Estado simétrico-asimétrico* y en el seno del debate de la propuesta alternativa presentada por el Partido Riojano.

10. La Proposición conjunta de reforma del E.A.R. fue publicada en el Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja núm 148, de 20 de marzo de 1998.

11. Cfr. la enmienda a la totalidad presentada por el P.R. con texto alternativo del E.A.R., en el Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja, núm. 161, de 6 de mayo de 1998.



- Se regulan las *comarcas*, pero eliminando la obligatoriedad inherente a las mismas en el art. 5 E.A.R.'82, al sustituir el mandato “*estructurará*”, referido a la organización territorial de la C.A.R. en municipios y comarcas, por la expresión potestativa “una ley del parlamento *podrá* reconocer la comarca...”, que ahora luce en el art. 5.2 E.A.R.'99.
- En cuanto a la condición de riojano, el E.A.R.'99 incurre en su art. 6.1 en el vulgarismo jurídico –copiado acriticamente del, en este punto, muy imperfecto técnicamente Estatuto de Cataluña–, de considerar que es una “condición *política*”, cuando está técnicamente demostrado que constituye una verdadera condición, pero no sólo política, sino precisamente *jurídica*<sup>12</sup>.

B) En el *Título Primero* se eleva significativamente el nivel competencial e incluso se prevén las vías para ampliarlo, aunque también se habilitan otras para transferir competencias a los entes locales riojanos:

- En efecto, si nos atenemos únicamente a la enumeración estatutaria, en el E.A.R.'82, fruto de los *Pactos Autonómicos* de 1981, la C.A.R. accedió, como antes señalábamos, a 19 competencias *exclusivas*, 10 *compartidas*, 5 de *ejecución* y 7 que podemos denominar “*expectantes*”, además de las procedentes de la Diputación Provincial (art. 14 E.A.R.'82) o de las que, en el futuro, se asignasen a las Diputaciones Provinciales (D.A. 20 E.A.R.'82). Recordemos también que, en el E.A.R.'94, las *exclusivas* pasaron a 29, las *compartidas* a 13, las *de ejecución* a 12, desaparecieron las “*expectantes*” –al haberse materializado entre las anteriores– y se añadieron las especiales en materia de “*educación*” (art. 12 E.A.R.'94) y “*justicia*” (art. 13 E.A.R.'94), mientras se mantuvieron inalteradas las competencias propias de la extinta Diputación o que en el futuro se asignasen a las Diputaciones Provinciales. Pues bien, la redacción E.A.R.'99 ha determinado que las competencias *exclusivas* pasen a ser recogidas en 38 números del art. 8 y las *compartidas* queden en 12 números del art. 9 (aunque hay que añadir a ellas la de “*educación*” a que se refiere el art. 10); mientras que las *de ejecución* aumentan a 15 números en el art. 11, incluyendo la de gestión de la “*asistencia sanitaria de la Seguridad Social*”. Las compe-

---

12. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, “*La condición jurídica de riojano en el Estatuto de Autonomía*”, en *Berceo*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 1991, n.º 120, 165-177, resumen de la Ponencia presentada en el *I Congreso Mundial de Centros Riojanos* celebrado en Logroño y San Millán de la Cogolla, 1990.

tencias de la extinta Diputación o que, en el futuro, se asignen a las Diputaciones Provinciales permanecen inalteradas (art. 13 y D.T. 10).

Así pues, el simple recuento numérico de las competencias listadas en el E.A.R.'99 parece indicar un sustancial aumento de las mismas y una intensificación del nivel de atribución de muchas de ellas. Desde luego, esta primera impresión cuantitativa debe matizarse un tanto al proceder a un análisis más detallado del E.A.R.'99 desde el punto de vista cualitativo, debido a que, junto a competencias propiamente dichas, existen otras que, en realidad, son simples submaterias o especificaciones de otras genéricamente asumidas<sup>13</sup>, o bien potestades y funciones implícitas en la misma entidad autonómica de la Comunidad Autónoma como persona jurídica investida de poder público<sup>14</sup>. Esto explica la diversidad de opiniones existentes sobre el nivel competencial determinado por el E.A.R.'99.

---

13. Así sucede, entre las exclusivas, con las competencias sobre *ferias y mercados interiores* (art. 8.1.7 E.A.R.'99), que puede reputarse una especie de la más genérica competencia en materia de *comercio interior* (art. 8.1.6 E.A.R.'99). Algo similar sucede en las competencias sobre *zonas de montaña* (art. 8.1.22 E.A.R.'99), muy relacionada con la competencia en materia de *agricultura y ganadería* (art. 8.1.19 E.A.R.'99). Más claro aún parece el caso de las competencias sobre *protección y tutela de menores* (art. 8.1.32 E.A.R.'99), que —tal y como declaró en Consejo Consultivo de La Rioja en sus Dictámenes 9/96, F.J. 2, sobre protección de menores, y 6/97, F.J. 3, sobre adopción internacional—, están comprendidas en la genérica competencia sobre *asistencia y servicios sociales* (art. 8.1.30 E.A.R.'99); y otro tanto podría decirse de las competencias en materia de *desarrollo comunitario, promoción e integración de discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección* (art. 8.1.31 E.A.R.'99). Este fenómeno se aprecia, igualmente, entre las competencias de desarrollo normativo, donde la competencia genérica en materia de *sanidad e higiene* (art. 9.5 E.A.R.'99), que mantiene este carácter desde el E.A.R.'82 y conoce una, también antigua, especificación en materia de *coordinación hospitalaria* (art. 9.4 E.A.R.'99), se extiende ahora a una nueva, como es la *ordenación farmacéutica* (art. 9.12 E.A.R.'99) que el Consejo Consultivo de La Rioja, en su Dictamen 3/97, F.J. 2, incluía en la competencia genérica sobre *sanidad*.

14. Como sucede con la de *autoorganización* (arts. 8.1 y 26.1 E.A.R.), la *creación y gestión de un sector público propio* (art. 8.1.5 E.A.R.), la *investigación científica y técnica* (art. 8.1.24), las competencias para la formulación de *normas adicionales de protección del medio ambiente* (art. 9.1. E.A.R.), para la regulación del *procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia* (art. 8.1.2 E.A.R.'99), la *ordenación de la actividad económica* (art. 8.1.4 E.A.R.'99) y para *planificar la actividad económica* (art. 8.1.4 E.A.R.'99). También es el caso de las facultades para el *establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, así como de las servidumbres públicas en materias de su competencia, y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad* (art. 31.5 E.A.R.'99).

Desde luego, lo que acabo de señalar no significa, en absoluto, que los preceptos estatutarios que recogen este tipo de competencias sean inútiles, ya que la técnica de la atribución competencial del género y, además, de algunas de sus especies, tiene la ventaja de aclarar la *delimitación* competencial y evitar dudas en una materia siempre tan complicada como es la distinción filosófica entre el todo y la parte que, jurídicamente, se traduce con frecuencia en la, no menos delicada, de la delimitación entre sistemas y subsistemas o grupos normativos que está en la base de muchos conflictos competenciales<sup>15</sup>.

- Por otra parte, hay que destacar que el E.A.R.'99 ha compensado la lógica desaparición de las competencias “expectantes” operada en 1994 con la inclusión de las que podemos denominar “*cláusulas residuales de alimentación competencial*” que operan como verdaderos elementos *de cierre* del sistema competencial de la C.A.R., aunque, en rigor, más bien constituyan válvulas para dejarlo *abierto*, como son:
  - a) Respecto a las competencias “exclusivas”: la cláusula del art. 8.1.38 E.A.R.'99, a cuyo tenor: “*corresponde a la C.A.R. competencia exclusiva en cualesquiera otras (materias) que le correspondan de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto o, en general, el ordenamiento jurídico*”.
  - b) Respecto a las competencias “de desarrollo legislativo y ejecución”: la cláusula del art. 9.9 E.A.R.'99, según la cual: “*En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la C.A.R. el desarrollo legislativo y la ejecución en las restantes materias que con este carácter y mediante Ley del Estado le sean transferidas*”.
  - c) Respecto a las competencias “de ejecución”, la cláusula del art. 11.2. E.A.R.'99 se limita a aludir a “*las materias señaladas en este artículo o, con el mismo carácter, en otros preceptos del presente Estatuto*”, es decir,

---

15. Tal sucede, por ejemplo, con la especificación referente a la “*regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad*” respecto a la que, sin la especificación del art. 31.5, *in fine*, del E.A.R.'99, podría discutirse si se trataba o no de una facultad comprendida en la potestad de auto-organización, mientras que ahora, aunque esa incardinación siga siendo teóricamente discutible, el asunto ha quedado estatutariamente zanjado por la disposición terminante del E.A.R.'99 en ese sentido.

no alude a las competencias *extra-estatutarias*, sino a las competencias *estatutarias no listadas*<sup>16</sup>.

- d) Las competencias “expectantes” del E.A.R.’82, no existen ahora como tales, pero su eliminación, no sólo ha sido compensada por las precitadas cláusulas de alimentación, sino también por el nuevo art. 12 del E.A.R.’99 que prevé la *ampliación de competencias* a través de dos posibles mecanismos, uno estatutario<sup>17</sup> y otro extra-estatutario<sup>18</sup>.
- e) No puede olvidarse tampoco que persiste la vía específica de alimentación competencial de la C.A.R., en cuanto que es *Comunidad Autónoma Uniprovincial (C.A.U.)*, que supone el heredar, no sólo las competencias de la extinta Diputación Provincial (art. 13 E.A.R.’99, que reproduce el antiguo art. 14 E.A.R.’82)<sup>19</sup>, sino, lo que es mucho más importante, las “*que en el*

---

16. Es el caso de la gestión por concesión del *tercer canal de televisión* a que se refiere la D.A. 40 E.A.R.’99 y de la competencia relativa a la *ejecución por la C.A.R. de los Tratados y Convenios Internacionales* a que alude el art. 14.6, inciso primero, E.A.R.’99. También podemos reseñar aquí las competencias en materia de “*justicia*” que, si bien carecen de un título competencial específicamente listado en el E.A.R.’99, aparecen desgranadas en forma de competencias, potestades y facultades varias en el Capítulo II del E.A.R.’99 (arts. 34, 37, 38 y 39), incluyendo *personal de la Administración de justicia, notarias y registros*, entre otros aspectos.

17. El procedimiento estatutario de ampliación competencias se instrumenta mediante previo acuerdo de asunción de nuevas competencias adoptado en el Parlamento de La Rioja por mayoría de dos tercios de sus miembros y posterior aprobación de las Cortes Generales mediante *Ley Orgánica*, siempre que se trate de materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado o en que sólo estén atribuidas al mismo las bases o principios según el art. 149 CE.. Todo parece indicar que estas “*Leyes Orgánicas*” no son sino las de reforma del Estatuto a que se refiere el art. 147.3 CE., pero una reforma que podemos denominar *simple*, ya que se encuentra limitada a la ampliación competencial y, por tanto, no queda sujeta al procedimiento rígido establecido para las reformas de más amplio calado a que se refiere el art. 58 E.A.R.

18. El procedimiento extra-estatutario de ampliación competencial debe canalizarse a través de alguno de los mecanismos establecidos en los números 1 y 2 del art. 150 CE., es decir, mediante las todavía inéditas *Leyes marco* estatales (art. 150.1 CE.) o las bien conocidas *Leyes Orgánicas de transferencia o delegación* (art. 150.2 CE.).

19. Es curioso resaltar que el precepto exige que la Diputación General (ahora, Parlamento de La Rioja) distribuya las competencias de la extinta Diputación Provincial entre los órganos de la C.A.R., cosa que nunca se ha efectuado por ley sino por el, ahora derogado, Decreto 15/83, si bien el mismo fue elaborado mediante procedimiento parlamentario por la Diputación General Provisional, pero cuando carecía de potestad legislativa (cfr. D.T. 20.3 a) del E.A.R.’82, que continúa incorporada al texto del E.A.R.’99), por lo que fue aprobado como tal Decreto por el Consejo de Gobierno, aunque –quizá pensando en una eventual congelación del rango derivada de su mera tramitación parlamentaria anterior–, sólo sería derogado mediante una norma con

*futuro se asignen a las mismas*”, tal y como establece la D.T. Primera E.A.R. '99<sup>20</sup>.

- f) Finalmente, no puede olvidarse que los incrementos de nivel competencial que la C.A.R. pueda experimentar por cualesquiera de las vías que hemos expuesto quedan compensados por las también *nuevas vías de transferencia de competencias autonómicas a los entes locales riojanos* previstas en el E.A.R. '99. En efecto, los arts. 19.1. h) y 33.3 E.A.R. '99, elaborados en un ambiente de “*pacto local*”<sup>21</sup>, prevén que el Parlamento riojano autorice la transferencia de competencias de la C.A.R. a favor de los entes locales incluidos en su territorio. Por su parte, los arts. 5, 8.3 y 27 E.A.R. '99 reservan a Ley la creación de comarcas, agrupaciones municipales y áreas metropolitanas, entidades todas ellas que, de crearse, han de ser receptoras de competencias.

C) En los *Títulos Segundo y Tercero* se refuerza la organización institucional de la C.A.R.:

- La *Diputación General* pasa a denominarse simplemente *Parlamento de La Rioja* (art. 15.1 E.A.R. '99), por más que la antigua denominación ya estaba consolidada por el uso y aún se mantiene en las Disposiciones Transitorias del E.A.R.
- Se incluye entre las instituciones al *Tribunal Superior de Justicia de La Rioja*, al *Defensor del Pueblo* y al *Consejo Consultivo*, aunque no se recoge la institución de un propio *Tribunal de Cuentas* (ya que el art. 32 E.A.R. '99 alude sólo al estatal), si bien se mantiene la mención a un propio *Tribunal Económico-Administrativo* (art. 50 E.A.R. '99).
- Se introducen varias importantes mejoras técnicas, como:
  - a) El reconocimiento de la *potestad del Presidente para la disolución del Parlamento antes del término natural de la legislatura* (art. 17.6

---

rango de ley (cfr. Disposición Derogatoria Única de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la C.A.R.).

20. Esta última expresión hay que entenderla referida a partir de la entrada en vigor, no del E.A.R. '99, sino de la redacción originaria del E.A.R., es decir, desde el E.A.R. '82, ya que el texto de esta DT ha permanecido inalterado desde entonces.

21. Cfr. El libro institucional MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El pacto local: medidas para el desarrollo del gobierno local*, Madrid, Ed. MAP-INAP, 1999.

E.A.R.'99). Se introduce así un necesario equilibrio en el juego de pesos y contrapesos institucionales sin los que no puede funcionar un régimen parlamentario, por más que se trate de una potestad bastante limitada por una serie de apremios temporales que hacen que el sistema parlamentario de la C.A.R. siga siendo restringido<sup>22</sup>.

- b) La previsión en el art.24.6 E.A.R.'99 de la *dimisión obligatoria del Presidente por pérdida de la cuestión confianza*, aspecto éste tomado del art. 12.2 de la Ley 3/95, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la C.A.R., que no estaba previsto en el art. 24.2 del E.A.R.'82.
- c) La *nueva configuración del régimen de publicación de las disposiciones generales de la C.A.R.* en el art. 21 E.A.R.'99 pues, si en el art. 21 E.A.R.'82 se establecía que las leyes y los reglamentos de desarrollo de normativa estatal se publicarían en los Boletines Oficiales del Estado (B.O.E.) y de La Rioja (B.O.R.) y que, si no establecían otra cosa, entrarían en vigor a los 20 días de su última publicación, ahora se mantiene la exigencia de la doble publicación, pero se dispone la entrada en vigor de las leyes a contar desde la publicación en el B.O.R.<sup>23</sup>. Por lo que se refiere a los reglamentos, el art. 28 E.A.R.'99 determina que su publicación únicamente en el B.O.R. es suficiente para su entrada en vigor, complementando así lo que ya disponía el art. 27 E.A.R.'82.
- d) La mejora en la redacción del precepto relativo a las potestades administrativas de la C.A.R., pues, si en el art.30. E.A.R.'82 se establecía que la C.A.R. *“gozará de las siguientes potestades y prerrogativas de la Admi-*

---

22. En efecto, el art. 17 6 E.A.R.'99 impide la disolución en cinco supuestos que suponen otros tantos límites temporales, a saber: 1) durante el primer periodo de sesiones de la legislatura; 2) cuando reste menos de un año para su terminación; 3) cuando se encuentre en tramitación una moción de censura; 4) antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento; y 5) cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. Además, se establece que *“en todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”*.

23. La referencia que el art. 21.2 E.A.R.'99 sigue haciendo a los *“reglamentos a que se refiere el párrafo anterior”* carece ahora de sentido ya que dicho párrafo, que en el E.A.R.'82 aludía a los antes citados reglamentos de desarrollo de normativa estatal, se refiere ahora exclusivamente a las leyes de la C.A.R., incluyendo las que desarrollen bases estatales. Por su parte, hay que entender que el régimen de publicación de los reglamentos establecido en el art. 28 E.A.R.'99 resulta también aplicable a los que se dicten en desarrollo de la legislación estatal.

*nistración del Estado*” –lo que suponía que la enumeración de las mismas que establecía el precepto era taxativa, esto es, que se conferían por el sistema de *numerus clausus*–, ahora, en el nuevo art. 31.1 E.A.R.’99, se establece que la C.A.R. “gozará de las potestades y prerrogativas propias de la Administración del Estado, entre las que se encuentran” las que enumera el precepto, lo que supone que su enumeración es meramente enunciativa, esto es, que se confieren por el sistema de *numerus apertus*.

D) Los *Títulos Cuarto y Quinto*, sobre financiación de la C.A.R. y reforma del E.A.R. contienen también algunas novedades dignas de mención, todas ellas en línea con una mayor institucionalización y consolidación de la C.A.R., como:

- La *inclusión de mecanismos de negociación financiera bilateral C.A.R.-Estado*. La bilateralidad de las relaciones entre Haciendas autonómica y local que trasluce el art. 53 E.A.R.’99, se completa con medidas, también bilaterales, en el seno de las relaciones entre las Haciendas autonómica y estatal que constituyen una de las más llamativas novedades del E.A.R.’99, como son la popularmente conocida como “*cláusula anti-efecto frontera*” del art. 46 E.A.R. que institucionaliza un “*acuerdo bilateral*” entre la C.A.R. y la Administración General del Estado, y la “*negociación*” que impone el art. 47 E.A.R.’99 para fijar la participación anual de la C.A.R. en los ingresos del Estado.
- La *previsión de una obligatoria concesión estatal de un tercer canal de televisión a la C.A.R.* en la D.A. 40 E.A.R.’99.
- La *supresión de la posibilidad, prevista en el art. 44 E.A.R.’82, de la incorporación de la C.A.R. a otra Comunidad Autónoma*, unida al mantenimiento del régimen previsto para la incorporación a la C.A.R. de enclaves territoriales (D.A. 20 E.A.R.’99).

En suma, la reforma E.A.R.’99 merece, en su conjunto, una crítica favorable por más que haya que lamentar algunas imperfecciones técnicas que podrían haberse evitado con una tramitación más sosegada en su tramo final, que se obvió para lograr una pronta aprobación del texto estatutario por las Cortes Generales antes de concluir el periodo ordinario de sesiones de 1998<sup>24</sup>.

---

24. En el mismo sentido, FANLO LORAS, Antonio, “*La Rioja*”, en VVAA, *Informe Comunidades Autónomas, 1998*, Barcelona, Ed. Instituto de Derecho Público, 1999, vol. I, pág. 347.

### 3. Contenido del Derecho Autonómico de La Rioja

Una vez expuesta la *evolución*, en sus rasgos generales, del E.A.R., estamos en condiciones de adentrarnos en el análisis de la evolución de la normativa de desarrollo de dicho Estatuto que conformará el *contenido* del Derecho Autonómico de La Rioja (D.A.R.). Para ello, hemos adoptado una metodología diacrónica. A tal efecto, tras establecer las etapas y periodos en que convencionalmente estimamos que puede dividirse, estudiaremos algunas de sus principales incidencias.

#### 3.1. Etapas y periodos

Las fases temporales que proponemos para el estudio del D.A.R. se basan fundamentales en las elecciones y en las legislaturas respectivas<sup>25</sup>, y son las siguientes:

- ETAPA DE *INICIO INSTITUCIONAL* (1979-1987):
  - Período *estatuyente* (1979-1982).
  - Período de *autonomía provisional* (1982-1983).
  - Período de la *I.ª Legislatura* (1983-1987).
- ETAPA DE *TRANSICIÓN Y PROGRESIVO ASENTAMIENTO INSTITUCIONAL* (*II.ª LEGISLATURA*: 1987-1991):
  - Período de *coalición P.P.-P.R.P* (1987-1989).
  - Período de *coalición P.S.O.E.-P.R.* (1990-1991).
- ETAPA DE *CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL* (*III.ª y IV.ª LEGISLATURAS*: 1991-1998):
  - Período de la *III.ª Legislatura* (1991-1995).
  - Período de la *IV.ª Legislatura* (1991-1999).

25. Los datos numéricos y estadísticos sobre las diversas elecciones celebradas en La Rioja desde 1979, pueden consultarse en LÓPEZ RODRÍGUEZ, Pedro, *La Rioja política actual: Las elecciones legislativas, 1977-1996*, Logroño, IER, 1997. También, FERNÁNDEZ FERRERO, Miguel Ángel, *Procesos electorales: elecciones autonómicas y municipales en La Rioja (1979-1995)*, Logroño, UR, 1997. Para Logroño, cfr. ORTIZ ALEJOS, Florencio y SOBRÓN GARCÍA, Ignacio, *Atlas electoral de la ciudad de Logroño (1976-1989)*, Logroño, 1990.



### 3.2. Etapa de *inicio institucional* (1979-1987)

Calificamos de “*inicio institucional*” a la etapa comprendida entre 1979 y 1987 ya que durante la misma se constituye la C.A.R., se aprueba el E.A.R. ’82 y, tras un paréntesis de inestabilidad institucional que duraría hasta la celebración de las primeras elecciones autonómicas en junio de 1983, se abre la I.<sup>a</sup> Legislatura con una gobernación socialista que, apoyándose en una mayoría absoluta parlamentaria, inicia el proceso de recepción de las primeras transferencias competenciales, en un marco de indefinición de modelos de organización y gestión. En esta etapa sugerimos distinguir, a su vez, los periodos *estatuyente* y de *autonomía provisional* antes expresados.

#### 3.2.1. Período *estatuyente* (1979-1982)

Este periodo comprende desde 3 de abril de 1979, en que se celebran las primeras elecciones locales de la democracia –a consecuencia de las cuales resulta elegido Presidente de la Diputación Provincial de La Rioja D. Joaquín Ibarra Alcoya, del Partido Unión de Centro Democrático (U.C.D.)–, hasta a la entrada en vigor del E.A.R. ’82, el 24 de julio de 1982.

Denominamos “*estatuyente*” a este periodo porque está presidido por la elaboración y aprobación del E.A.R. ’82 en un marco de consenso constitucional heredado de la transición política a la democracia<sup>26</sup>, aunque no desprovisto de tensiones políticas derivadas del proceso de descomposición de U.C.D. y de la inexperiencia política y administrativa de casi todos los protagonistas institucionales<sup>27</sup>.

---

26. Sobre el proceso de elaboración del E.A.R. ’82, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. III, págs 1643 a 1697. Los primeros borradores, en SAULEDA PARES, Jorge, *Crónica del proceso autonómico de La Rioja: El Estatuto de San Millán*, Logroño, Diputación de La Rioja, 1982. Una reproducción facsímil de parte de la documentación, en FERNÁNDEZ FERRERO, Miguel Ángel, *El Estatuto de Autonomía de La Rioja. Bases documentales del proceso autonómico riojano*, Pamplona, Ed. Newbok, 1996.

27. Hemos estudiado este periodo en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. III, págs 1548 a 1553 (relativas a la labor de la última Diputación Provincial) y 1643 a 1667 (sobre la transición política en La Rioja y circunstancias de elaboración del E.A.R. ’82). Cfr. También, LÓPEZ RODRÍGUEZ, Pedro, “*De la transición política a la democracia en La Rioja*”, en VVAA, Bermejo Martín (coord.), *Historia de la ciudad de Logroño. Edad Contemporánea (II)*, vol. V, Logroño, Ayuntamiento de Logroño, 1994, págs. 431-462. Para la historia anterior de la Diputación Provincial, cfr. BERMEJO MARTÍN, Francisco, y

Desde la perspectiva de historia jurídico-institucional, la principal aportación de este periodo es, sin duda, la extinción de la Diputación Provincial, que había regido la vida político-social riojana desde la creación de la Provincia en 1833, y su sustitución por la Comunidad Autónoma de La Rioja, dotada de un Estatuto de Autonomía Uniprovincial consensuado al amparo de la vía del art. 143 CE., si bien, como proceso previo de concienciación riojana no debe olvidarse la consecución del cambio de nombre de la Provincia antes denominada de *Logroño*, para recuperar el tradicional de *La Rioja*, conservando el de Logroño para su capital, que se conseguiría merced a la Ley estatal ordinaria núm. 57/1980, de 15 de noviembre<sup>28</sup>.

### 3.2.2. Periodo de *autonomía provisional* (1982-1983)

Este periodo comprende desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, el 24 de julio de 1982, hasta las primeras elecciones autonómicas de la democracia, celebradas el 8 de mayo de 1983.

Corresponde este periodo a los breves mandatos de los dos primeros Presidentes provisionales de la C.A.R. El primero, desde 24 de julio de 1982 hasta 24 de enero de 1983, D. Luis Javier Rodríguez Moroy, del Partido *Unión de Centro Democrático* (U.C.D.) que, tras su salida de dicho partido sin integrarse en el *Centro Democrático y Social* (C.D.S.), fundaría, en diciembre de 1982, el *Partido Riojano Progresista* (P.R.P.), acordando un relevo pactado en la Presidencia con el socialista D. Antonio Rodríguez Basulto (P.S.O.E.), que sería el segundo Presidente provisional de la C.A.R., desde 24 de enero de 1983 hasta 1 de junio de 1983, en que toma posesión el Presidente electo tras las elecciones autonómicas de 8 de mayo de 1983<sup>29</sup>.

Se trata de un periodo muy inestable a causa de la crisis de U.C.D. y el interregno institucional que provoca hasta la celebración de las primeras elecciones auto-

---

DELGADO IDARRETA, José Miguel, *La Administración Provincial Española. La Diputación Provincial de La Rioja*. Logroño, Ed. Gobierno de La Rioja, 1989.

28. Para un estudio de esta Ley, así como de todo el proceso de origen, generalización, eliminación y recuperación del nombre de La Rioja, nos remitimos también a nuestra obra GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. III, págs. 1699 a 1712. Cfr. también SALARRULLANA DE VERDA, Pilar, *En el nombre de La Rioja*, op. cit.

29. Cfr. también GRANADO HIJELMO, Ignacio, "*La implantación de los partidos políticos en La Rioja durante la transición (1975-1982) y el primer decenio de vigencia del Estatuto de Autonomía (1982-1992)*", en VV.AA., *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el Régimen Electoral*, Madrid, Congreso de los Diputados, Monografías, 1997.

nómicas. En materia jurídica, lo más destacable de este periodo es la aprobación de los Decretos 15 y 16/83, de 8 de abril, sobre Régimen y Organización provisional de la Administración Pública de la C.A.R. y del Real Decreto 1225/83, sobre el Régimen de traspasos del Estado a la C.A.R. y establecimiento de la Comisión Mixta de Transferencias<sup>30</sup>.

En el ámbito parlamentario, destaca la publicación del Reglamento de la Diputación General de La Rioja de 20 de diciembre de 1983, técnicamente bastante imperfecto e inspirado en el del Congreso de los Diputados, lo que provocó no pocas disfunciones, algunas de las cuales todavía se arrastran, por su falta de adaptación a un pequeño Parlamento como es el riojano, que ha colocado al texto en una continua dinámica de cambios y modificaciones.

### 3.2.3. Período de la I.<sup>a</sup> Legislatura: 1983-1987

Celebradas las primeras elecciones autonómicas el 8 de mayo de 1983, este periodo comprende desde la toma de posesión, el 1 de junio de 1983, del primer Presidente electo de la C.A.R., D. José María de Miguel Gil (P.S.O.E.), hasta su cese a consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas el 10 de junio de 1987.

Es un periodo de aparente normalidad institucional exterior debido a la mayoría absoluta parlamentaria que disfruta el Gobierno (que se refuerza con la también absoluta que su mismo Partido ostenta en las Cortes Generales), pero aquejado de una fuerte crisis interna de adaptación que justifica el que incluyamos la I.<sup>a</sup> Legislatura riojana en la etapa de "*inicio institucional*".

Lo más destacable de este periodo, desde el punto de vista jurídico, es que comienzan a recibirse los *primeros traspasos* de medios y servicios para el ejercicio de las competencias asumidas en el E.A.R.'82. Concretamente, se reciben un total de 35 Reales Decretos de traspasos, mal llamados "de transferencias", a razón de

---

30. Hemos estudiado detenidamente la significación y contenido del Decreto 15/83 en el marco general de extinción de la Diputación Provincial y el nacimiento de la nueva C.A.R., en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 890 a 897. En cuanto a la organización administrativa de la C.A.R. determinada por el Decreto 16/83, además de las reflexiones dedicadas *ibidem*, págs. 897 a 898, nos remitimos a nuestro estudio GRANADO HIJELMO, Ignacio. "*La estructura orgánica de la Comunidad Autónoma de La Rioja (1982-1992)*", en *Berceo*, Logroño, I.E.R., 124, 1993, 131-164.

15 en 1983, 9 en 1984, 9 en 1985, 1 en 1986 y 1 en 1987<sup>31</sup>, seguidos de los correspondientes Decretos autonómicos *de asunción y distribución* de cada una de ellas.

Sin embargo, la labor legislativa de la Diputación General e incluso la reglamentaria del Consejo de Gobierno durante toda la Legislatura es muy escasa, como puede comprobarse mediante el siguiente resumen anualizado donde extraçtamos sólo las disposiciones de cierta relevancia para la ciudadanía.

En 1983, sólo espigamos el parvísimo D. 5/83 sobre *Creación, modificación y supresión de puestos de trabajo* que habilitaba al Consejo de Gobierno para realizar alteraciones en la organización administrativa de la C.A.R., lo que, en rigor, era innecesario ya que la potestad de auto-organización administrativa venía claramente establecida en el art. 25 E.A.R.'82 que era de aplicación directa. En todo caso, se trataba de una norma meramente interna. Con relevancia exterior quizá sólo queda destacar el D. 44/83 sobre *Daños catastróficos*.

Habrà que esperar a 1984 para la entrada en vigor de la Ley 4/83, reguladora *del Presidente y del Consejo de Gobierno*, inspirada en normas similares de otras CC.AA., técnicamente deficiente y limitada a regular el estatuto jurídico de los más altos órganos del Ejecutivo autonómico y las relaciones institucionales entre el Gobierno y el Parlamento (moción de censura, cuestión de confianza, etc.), sin ninguna novedad digna de mención. Por lo demás, en 1984 sólo se registra la imprescindible Ley 1/84, de Presupuestos generales de la C.A.R., y, con rango reglamentario, dos nuevas disposiciones de régimen interior: el D.6/84 sobre la *Comisión de Patrimonio Histórico-Artístico* y el D. 20/84 sobre *provisión de jefaturas de servicio*. De relevancia externa, sólo destaca la Orden 28/84 *sobre distancias entre plantaciones*.

El año 1985 tampoco fue pródigo en leyes pues, prescindiendo de la consabida de presupuestos, sólo cabe reseñar las Leyes núms 1, 3 y 4. La minuciosa Ley 1/85, *de Incompatibilidades de altos cargos*, es demasiado casuística y, además, también de ámbito doméstico. La ley 3/85, *de Iniciativa legislativa popular*, regula esta materia de forma similar a otras CC.AA. y con las grandes cautelas con que

---

31. Puede consultarse su enumeración en la última edición que hemos manejado de la conocida obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ESCALANTE, J. Antonio, *Código de las Leyes Administrativas*, Madrid, Cívitas, 1998, págs. 1405 y 1406.

los parlamentos representativos admiten las formas de democracia directa, lo que explica que prácticamente este tipo de iniciativas sean inéditas entre nosotros<sup>32</sup>. La Ley 4/85, *de Signos de identidad*, tiene la virtud de haber evitado en la C.A.R. las polémicas que esta materia provocó en otras CC.AA., pero deja indefinida la letra y adaptación del himno oficial de La Rioja, problema que continúa sin resolver<sup>33</sup>. En cuanto a los reglamentos de relevancia externa, sólo destacamos los Decretos núms. 2/85 (*Federaciones deportivas*), 5/85 (*Traslados de cadáveres*), 18/85 (*Comisión Regional de Urbanismo*) y 48/85 (*Concesión de avales*).

El año 1986 no registra ninguna ley distinta a la de presupuestos y, entre los reglamentos externos, algunos de dudosa cobertura legal, sólo los aprobados por Decretos núms. 4/86 (*Consortios forestales*), 7/86 (*Cajas de Ahorro*), 10/86 (*Adjudicación de viviendas de protección oficial*), 11/86 (*Comisión de Medio Ambiente*), 28/86 (*Escuelas de animación y tiempo libre*), 24/86 (*Comité de Disciplina Deportiva*) y 28/86 (*Órganos rectores de Cajas de Ahorro*).

En 1987, el Parlamento riojano cierra su I.<sup>a</sup> Legislatura aprobando sólo dos leyes destacables: la Ley 1/87, sobre *Elecciones a la Diputación General*, que resultaba necesaria para regir la inminente consulta popular, y la Ley 2/87, *de Salud escolar*, uno de los mejores y más eficaces textos legales de este periodo de tan notoria escasez normativa<sup>34</sup>.

A caballo entre el final de esta II.<sup>a</sup> Legislatura y el inicio de la siguiente, aparece la aprobación de dos importantes instrumentos de ordenación territorial, medioambiental y urbanística: El *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN)* y las *Normas Urbanísticas Regionales (NUR)*<sup>35</sup>.

32. Cfr. APELLÁNIZ BARRIO, Jorge, "Iniciativa legislativa popular. Experiencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja", en VVAA. *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El Proceso Legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1994, págs. 575-578.

33. Para un estudio de los signos de identidad riojanos, cfr. GRANADO HIJELMO, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. III, págs. 1699 a 1780 y, concretamente para el análisis de la Ley 4/85, págs. 1737 a 1741, 1744 a 1748, 1751 a 1757 y 1764.

34. La escasa actividad parlamentaria durante este periodo resulta adverbada por el propio Letrado Mayor de la Cámara en su reseña: NASARRE ALASTRUEY, Rafael, "Breve crónica del parlamento riojano", en *Revista de las Cortes Generales*, 1985, núm. 5, págs. 255-266.

35. Elaborados al final de la II.<sup>a</sup> Legislatura y presentados en mayo de 1987 por su impulsor, el entonces Director General de Urbanismo, D. Miguel Ángel Prieto (P.S.O.E.), aunque aprobados en junio de 1998, ya durante el Gobierno de coalición P.P.-P.R.P., mediante Resoluciones de 18

### 3.3. Etapa de transición y progresivo asentamiento institucional (II.ª Legislatura: 1987-1991)

Son varias las causas que determinan que podamos calificar a la II.ª Legislatura autonómica como etapa “*de transición y asentamiento institucional*”:

Por una parte, el P.S.O.E. se mantiene con mayoría absoluta en el gobierno central, pero, en La Rioja, la crisis interna a que hemos aludido se une a la renovación que experimenta el P.S.O.E. riojano al desplazar al denominado “sector crítico” que encabezaba el propio Presidente de la C.A.R. y que terminará apartándole de dicho cargo<sup>36</sup>.

A este movimiento en la izquierda política corresponde el de refundación que, hacia una línea más centrista, experimenta la derecha con el surgimiento en 1998 del Partido Popular, liderado entonces en La Rioja por D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, que alcanzaría la Presidencia autonómica tras las elecciones de 1987, si bien en un marco de falta de sintonía política con el Gobierno central y de crisis en el seno de la coalición gobernante en La Rioja que impiden la consolidación institucional pretendida<sup>37</sup>.

No puede, por lo demás, olvidarse la función de oscilante partido-bisagra asumida por el P.R.P., que, primero, apoya, desde 1987 hasta finales de 1989, un gobierno de coalición con el P.P., y, luego, desde enero de 1990, termina apoyando una moción de censura que le conduce a una nueva coalición, esta vez con el P.S.O.E., hasta el final de la Legislatura<sup>38</sup>.

Finalmente, aunque, sobre todo en la segunda mitad de la legislatura, se inicia la institucionalización de la C.A.R. en materias tan fundamentales como función

---

de junio de 1988 (B.O.R. núm 78, de 30 de junio), de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Existe publicación oficial independiente de ambos instrumentos: GOBIERNO DE LA RIOJA, *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja*, Logroño, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, 1989; y *Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja*, Logroño, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, 1989. Hemos estudiado el proceso de elaboración, estructura, naturaleza jurídica y contenido del *PEPMAN* y las *NUR* en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. I, págs.. 552-561.

36. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, pág. 851-852.

37. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, pág. 853-856.

38. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, pág. 856-858.

pública y régimen jurídico de la Administración Pública, sin embargo el traumático corte que supone el cambio de Gobierno a virtud de una moción de censura, revela todavía una inestabilidad que no se corregirá hasta las elecciones de mayo de 1991. Por todo ello, hemos sugerido dividir esta etapa en los dos periodos antes anunciados y que pasamos a considerar.

### 3.3.1. Período de *coalición P.P.-P.R.P. (1987-1989)*

Se inicia este período con las elecciones autonómicas de 10 de junio de 1987, que llevaron a la Presidencia de la C.A.R. a D. Joaquín Espert Pérez-Caballero (P.P.), con un gobierno de mayoría relativa del P.P. apoyado en un pacto de estabilidad entre P.P.- P.R.P y C.D.S. y la formación de un gobierno de coalición entre P.P. y el Partido Riojano Progresista (P.R.P) que se mantendría hasta que las discrepancias producidas con ocasión de la designación del Senador autonómico y varios episodios de “*transfuguismo*” político en los grupos minoritarios determinaron la ruptura del pacto, el apoyo del P.R.P. al P.S.O.E. y, finalmente, la aprobación, en diciembre de 1989, de una moción de censura que llevaría a la Presidencia a D. José Ignacio Pérez Sáenz (P.S.O.E.) en enero de 1990<sup>39</sup>.

Durante este periodo continuó la disminución del ritmo de traspasos, en parte debido al agotamiento de las transferencias previstas en el E.A.R. '82 y, en parte, a la falta de sintonía política con el Gobierno central. En cualquier caso, lo cierto es que sólo se registraron 2 RR.DD. de traspasos en 1988 y ninguno en 1989 ni en 1990.

En cuanto a legislación, la situación política y la inercia del periodo anterior propiciaba el recurso a una amplia supletoriedad del Derecho estatal con muy escasa legislación propia. Las nuevas Leyes se concentran todas en el año 1989 en que el Gobierno goza de mayor estabilidad política. Así, se aprueban las Leyes núms. 2/89 (*Agrupaciones de municipios*), 3/89 (*Consejo Económico y Social*), 4/89 (*Colectividades riojanas en el exterior*), 5/89 (*Consejo Asesor de RTVE en La Rioja*) y 6/89 (*Capitalidad de partidos judiciales*).

Ley 2/1989 regula los supuestos en que procede la Agrupación de Municipios para el sostenimiento en común de los puestos de trabajo de Secretaría e Interven-

39. Para una crónica detallada de las diversas incidencias políticas, cfr. MOLLINEDO, Joaquín, “*La Rioja*”, en VVAA, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1989*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals- Ed. Civitas, Barcelona, 1990, págs. 158-160.

ción, los procedimientos de agrupación, modificación y disolución de las Agrupaciones, tanto a instancia de las Corporaciones Locales interesadas como de oficio. Incluye, igualmente medidas administrativas y financieras de fomento de estas Agrupaciones.

A destacar la Ley creacional del C.E.S., verdaderamente pionera, ya que en aquellas fechas no se habían constituido este tipo de Consejos ni en el Estado ni en otras CC.AA., pero la falta de apoyo sindical determinó la imposibilidad de constituir un C.E.S. en La Rioja —a pesar de haberse aprobado la reglamentación precisa para ello mediante el D. 44/89— y desencadenó también una crisis interna en el propio Gobierno riojano<sup>40</sup>.

Otra Ley que no ha sido seguida de la creación del Consejo correspondiente ha sido la núm. 4/89 sobre *Colectividades riojanas en el exterior*, aunque sí se han puesto en práctica el resto de medidas en ella prevista que han dinamizado mucho los Centros Riojanos existentes fuera de La Rioja<sup>41</sup>.

En cuanto a la Ley reguladora del *Consejo Asesor de RTVE* supuso el primer desarrollo de la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social y la creación del primer órgano de asesoramiento externo creado por la C.A.R.<sup>42</sup>.

Por lo que se refiere a la potestad reglamentaria, son de reseñar los Decretos núms.8/88 (*Agencias de viaje*), 21/89 (*Supresión de barreras arquitectónicas*), 22/89 (*Viviendas de protección oficial*), 28/89 (*Clasificación hotelera*), 36 y 37/89

40. Hemos estudiado la naturaleza jurídica, organización y funcionamiento del C.E.S. previsto en la citada Ley en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 1072-1077.

41. Para un amplio estudio sobre la Ley 4/89 puede acudirse a mi obra GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, vol. II, págs. 1128-1144. Cfr. También mi trabajo "*Los Centros riojanos en el exterior y su Ley reguladora*", publicado, con anexo legislativo, en *Berceo* núm. 130, Logroño, I.E.R., 1996, págs. 181-200.

42. Ambos motivos me movieron a un detenido estudio de esta materia en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 1077-1098 y en mi trabajo "*El Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja y sus Ley reguladora*", publicado en *Berceo*, Logroño, I.E.R., 1992, núm. 122, págs. 127-150. Esta Ley sería objeto de impugnación por el Gobierno central en cuanto que regulaba ciertos principios de actuación que, pese a reproducir preceptos constitucionales, no eran competencia de la C.A.R. Dicho recurso fue resuelto por STC 147/93 que determinó la anulación de algunos artículos.



(Residuos), 38/89 (*Inspección Técnica de Vehículos*) y 61/89 (*Fianzas arrendaticias*), todos ellos aprobados también durante el periodo de mayor estabilidad política del Gobierno.

### 3.3.2. Período de coalición P.S.O.E.-P.R. (1990-1991)

Comprende este periodo desde el acceso a la Presidencia de la C.A.R., en enero de 1990, de D. José Ignacio Pérez Sáenz (P.S.O.E.), a consecuencia de la moción de censura aprobada en diciembre de 1989, hasta las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 1991 que le ratificarán en la Presidencia de la C.A.R., continuando en coalición con el Partido Riojano (P.R., nueva denominación, adoptada en junio de 1990, por el Partido Riojano Progresista –P.R.P.–).

Es un periodo de tranquilidad institucional, sin grandes innovaciones, pero con una interesante labor legislativa. No se registra ninguna transferencia, pero, en cuanto a Leyes, se aprobarán, sin contar la de presupuestos, cuatro de cierta importancia<sup>43</sup>.

En primer lugar, la Ley 3/90, *de la Función Pública*, auspiciada por la entonces Consejera de Presidencia, D.<sup>a</sup> Carmen Valle de Juan, y que puso fin a una situación de indefinición en los derechos y deberes del personal autonómico, que se arrastraba desde la constitución de la C.A.R. y que provocaba un continuo malestar, especialmente con los Sindicatos, por lo que no cabe duda de que se trató de una de las primeras medidas estructurales en el camino hacia la consolidación institucional de la C.A.R.

En el área de la asistencia y bienestar social se aprobó otra crucial disposición, la Ley 2/1990, *de Servicios Sociales*, técnicamente bien concebida y que

---

43. Mi opinión sobre este periodo, que conocí muy de cerca en concepto de Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, es, como se ve, más positiva, que la mantenida por mi buen amigo y entonces Letrado Mayor de la Diputación General, J. Mollinedo, en el informe de actividad que reporta a la Fundación Pi y Suñer –cfr. MOLLINEDO, J., *“La Rioja”*, en VV.AA., *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1990*, Fundació Carles Pi i Sunyer-Ed. Cívitas, Barcelona, 1991, págs. 154-155–, donde expresa que la C.A.R. seguía siendo víctima de lo que este autor denomina “*síndrome de Diputación Provincial*” que, en su opinión, aquejaba “*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*”.

disciplina una materia hasta entonces de normación dispersa a la que se dota de una unidad sistémica encomiable que, por nuestra parte, hemos estudiado ampliamente<sup>44</sup>.

Finalmente, a destacar las Leyes núms, 4/90 (*Bibliotecas*) y 5/90 (*Infracciones y Sanciones en materia de turismo*) que dotan de la precisa cobertura legal a las respectivas materias.

En lo relativo a los reglamentos, destacan en este periodo varios Decretos, aprobados todos ellos en el año de 1990, con los núms. 1 (*Residencias de ancianos*), 66 (*Industrias agro-alimentarias*), 68 (*Ingreso mínimo de inserción*)<sup>45</sup>, 72 (*Licencias de caza*), 79 (*Piscinas de uso público*) y 91 (*Salud escolar*), que revelan el creciente interés de la C.A.R. en áreas competenciales tan diversas como la agricultura, la caza, ciertos servicios sociales especiales, y la sanidad pública.

### **3.4. Etapa de consolidación institucional (III.<sup>a</sup> y IV.<sup>a</sup> Legislaturas: 1991-1998)**

Aunque la continuidad del gobierno de coalición entre el P.S.O.E. y el P.R. durante la III.<sup>a</sup> Legislatura podría aconsejar la anexión del último periodo de la etapa anterior a esta que, convencionalmente, proponemos denominar “*de consolidación institucional*”, la traumática experiencia de la moción de censura con que se inició la última fase de la II.<sup>a</sup> Legislatura y el hecho de clarificarse el panorama tras las elecciones de 1991, nos inclina a incluir, como hemos explicado antes, aquel periodo como último de la segunda etapa y reservar la tercera, que ahora nos ocupa, para los periodos en que la consolidación institucional resulta evidente, por más que algunos signos de la misma se vislumbran ya en los dos últimos periodos de la etapa anterior.

La división de periodos que proponemos se ajusta a las III.<sup>a</sup> y IV.<sup>a</sup> Legislatura de la Diputación General de La Rioja.

---

44. Cfr. Nuestro estudio de la Ley 4/89 en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 1098-1112.

45. Sobre la normativa en materia de ingreso mínimo de inserción, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 1112-1116.

### 3.4.1. Período de la III.ª Legislatura: 1991-1995

Esta fase abarca desde las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 1991 hasta las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 1995<sup>46</sup>. Durante la misma se mantiene la Presidencia de D. José Ignacio Pérez Sáenz (P.S.O.E.), en coalición con el Partido Riojano (P.R.) que afianza así su condición de “partido-bisagra” entre los mayoritarios<sup>47</sup>, en un marco de pacificación institucional sólo truncada al final de la legislatura por la convulsión provocada en el seno del P.R. debido a la expulsión de los representantes de su denominado “sector crítico” y el clima de acusaciones de corrupción que se ciernen sobre el P.S.O.E. a nivel estatal<sup>48</sup>.

En materia de transferencias, no se registra ningún Real Decreto de trasposos hasta 1994 en que, fruto de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de *Transferencia de competencias a las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.*, volcada luego en la reforma del E.A.R. llevada a cabo mediante Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, se registran ocho RR.DD. en favor de La Rioja.

46. Cfr. DIPUTACION GENERAL DE LA RIOJA, *Memoria. Tercera Legislatura 1991-1995*, Logroño, Diputación General de La Rioja, 1995.

47. MOLLINEDO, J., “La Rioja”, en VVAA, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991*, Fundació Pi i Sunyer-Ed. Civitas, Barcelona, 1992, pág. 135, afirma que “la clave de la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma quedó en manos de los regionalistas, cuyo poder de decisión real y efectivo conforme a los índices de medida del poder en órganos colegiados de uso habitual en la politología, arroja coeficientes superiores al cincuenta por ciento, reveladores de la situación estratégica del P.R. en el proceso de decisión política”. Por su parte, FANLO LORAS, A., “La Rioja”, en *Informe Comunidades Autónomas, 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, pág. 348, revela que: “el P.R. dispone de una Vicepresidencia y dos Consejerías –de las ocho Consejerías existentes–, muy importantes por su volumen inversor y su incidencia política y social (Vicepresidencia, Obras Públicas y Urbanismo y Cultura y Deportes). En los presupuestos de 1994 y 1995 estas tres Consejerías han dispuesto o van a disponer de casi una cuarta parte del Presupuesto de la Comunidad. El nombramiento del Senador designado por la Comunidad Autónoma ha recaído asimismo en uno de los diputados del P.R. (en su Presidente, Sr. Virosta), lo que les ha permitido a los regionalistas riojanos intervenir en cuanto tales con motivo del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. Difícilmente puede encontrarse un apoyo político tan pequeño en término de apoyo parlamentario, mejor recompensado”.

48. Una crónica detallada del ambiente político de esos años, en los cuidados informes sobre la C.A.R. debidos a FANLO LORAS, A., que se incluyen en la obra colectiva *Informe Comunidades Autónomas de los años 1993, 1994 y 1995*, editada por el Instituto de Derecho Público en Barcelona en los años, 1994, 1995 y 1996, respectivamente.

Sin duda, la noticia institucional de este periodo fue la creación de la *Universidad de La Rioja (U.R.)* por Ley (estatal) 17/1992, de 15 de junio, y Estatutos aprobados por R.D. 1296/1995, de 21 de julio, que se interpretó como un logro histórico y un hito decisivo en la consolidación institucional de la C.A.R. fruto del esfuerzo y consenso de todas las fuerzas políticas y sociales<sup>49</sup>.

Por lo que hace a la legislación autonómica, aunque el ritmo legislador del Parlamento riojano sigue siendo bajo y tampoco abundan reglamentos con relevancia externa para ante la ciudadanía, ambas variables van a experimentar un *crescendo* que se mantendrá durante la legislatura siguiente, denotando en conjunto una clara tendencia de la C.A.R. hacia su consolidación institucional.

Quizá ese mayor peso institucional influyera también en el aumento cualitativo de la conflictividad. En efecto, en 1993 se inicia el amplio “contencioso” sobre las denominadas “*vacaciones fiscales*”, esto es, incentivos tributarios de variado signo aprobados por los territorios forales vasco-navarros circundantes y que la C.A.R. comenzó a impugnar en diversos frentes jurídicos y políticos, tanto españoles como comunitario-europeos<sup>50</sup>.

#### **A) Actividad normativa durante 1992**

En 1992, prescindiendo del enorme impacto de la creación, por Ley (estatal) 17/92, de la Universidad de La Rioja, antes aludido, cabe reseñar, por lo que a la normativa procedente de la C.A.R. se refiere, las Leyes núms. 2/92 (de modificación de la Ley 2/86, sobre *Consejo de la Juventud* en materia de Consejos locales y comarcales) y, sobre todo, la compleja y necesaria Ley 3/92, de *Tasas y precios públicos*<sup>51</sup>. Entre los reglamentos, destacan los DD. núms. 40/92, sobre *Procedi-*

49. Para un análisis de la situación universitaria de La Rioja anterior a la creación de la U.R. y centrada en el Colegio Universitario de La Rioja (C.U.R.) dependiente de la Universidad de Zaragoza, así como sobre los avatares de creación de la U.R., cfr. GRANADO HIJELMO, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. II, págs. 624-629.

50. Un resumen de la situación impugnatoria en cada año de esta legislatura, son útiles las reseñas sobre La Rioja efectuadas por FANLO LORAS, A., en VVAA, *Informe Comunidades Autónomas*, op. cit.

51. Sobre esta Ley, MOLLINEDO, J., “*La Rioja*”, en VVAA., *Informe Comunidades Autónomas, 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, afirma que: “*supone una innovación del ordenamiento jurídico autonómico en la materia sobre la que versa...cuyo mérito principal,*

*miento en materia de subvenciones*, que sentaría las bases del control financiero de esta generalizada forma de fomento, y 46/92, de regulación del *Boletín Oficial de La Rioja*. En otro orden de cosas, destaca este año la firma del primer *Pacto Social* entre C.A.R., la Federación Riojana de Empresarios (F.E.R.) y los Sindicatos más representativos, Unión General de Trabajadores (U.G.T.) y Comisiones Obreras (CC.OO.), que se renovarían posteriormente y que asentó las bases de un consenso social sobre la estabilidad y el progreso económico regional.

### **B) Actividad normativa durante 1993**

En 1993 hay que destacar tres Leyes: La Ley 1/93, *de Patrimonio de la C.A.R.*, necesaria pero no todo lo perfecta técnicamente que cabría de esperar en la regulación de una materia tan importante sobre la que existía una amplia legislación estatal y autonómica previa; la Ley 2/93, *de Presupuestos*, en cuanto que introduce la regulación de las multas coercitivas para estimular al cumplimiento de los actos administrativos, normativa ésta que sería recurrida por cincuenta parlamentarios nacionales del P.P. ante el TC, alegando que excede de los límites normativos de una Ley de Presupuestos; y la Ley 3/93, *de Régimen local*, cuya denominación puede inducir a error ya que la C.A.R. no disponía entonces de competencias globales en materia de Administración local y, por tanto, esta Ley no regula *in complexu* la Administración local riojana, sino que se limita a ejercer la potestad normativa sobre las concretas competencias locales de que entonces disponía, por más que, al hacerlo, contribuya a la clarificación de una normativa confusa y dispersa<sup>52</sup>.

En la actividad reglamentaria destacan varias Resoluciones de 25 de junio de 1993 sobre *Adaptación de diversos aspectos administrativos a la entonces nueva Ley estatal 30/92, de Procedimiento administrativo común*, y los DD. núms. 10 (*Pagos a justificar*), 14 (*Calidad de la edificación*), 16 (*Avales*), 44 (*Protección civil*), 51 (*Residuos sólidos*), 52 (*Recursos naturales del Camero Viejo*), 55 (*Viviendas de*

---

*más allá del innegable efecto recaudador, se centra en la sistematización en un mismo texto legal de la totalidad de las tasas y precios públicos autonómicos, tipificando las preexistentes a la fecha y el procedimiento de su establecimiento futuro, al tiempo que unifica al amparo de una única norma aquellas figuras tributarias procedentes de la extinta Diputación Provincial, transferidas por el Estado y establecidas directamente por la Comunidad Autónoma”.*

52. Un amplio comentario a esta Ley en FANLO LORAS, A., “*La Rioja*”, en VVAA, *Informe Comunidades Autónomas, 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, págs. 308-309.

*protección oficial*), 41 (*Acampadas*) y 50 (*Zonas deportivas*) y la Orden de 3 de febrero de 1993, de la Consejería de Agricultura, sobre *Plantaciones de viñedo*, que resultaría muy polémica ya que conllevaba el arranque de las que no se legalizasen<sup>53</sup>.

### **C) Actividad normativa durante 1994**

El año de 1994 estuvo presidido por la publicación de reforma del E.A.R. por ampliación de competencias efectuada mediante la Ley Orgánica 3/1994, de 3 de marzo, que ya hemos comentado y que se traduce en la reapertura del proceso de transferencias.

Por lo que se refiere a la legislación, la Diputación General se muestra mucho más activa pues, no sólo aprueba, con fecha 30 de junio de 1994, una amplia reforma de su Reglamento de 1987, sino que incrementa también la producción de Leyes, de las que destacamos las núms. 2 (*de Artesanía*), 3 (*de modificación del C.E.S.*), 4 (*de Archivos y Patrimonio documental*), 5 (*de Supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad*), 6 (*Tasas cárnicas*), 7 (*Saneamiento y depuración de aguas*), 8 (*de modificación de la Ley de la función pública*) y 9 (*Designación de Senadores en representación de la C.A.R.*).

En materia reglamentaria, prescindiendo de los organizativos e internos, destaquemos los DD. núms. 2 (*Horarios comerciales*), 12 (*Viviendas de protección oficial*), 17 (*Piscinas*), 36 a 45 (*Adecuación de procedimientos a la Ley de Procedimiento administrativo común*), 67 (*Voluntariado social*), 28 (*Voluntariado verde*) y 46 (*Residuos sólidos*).

### **D) Actividad normativa durante la parte de 1995 correspondiente a la III.ª Legislatura**

En vísperas del fin de la legislatura, la Diputación General de La Rioja aprobó la que, por su posición institucional, quizá sea, después, naturalmente, del Estatuto, la más importante y trascendental de las Leyes autonómicas riojanas, me refie-

---

53. Sobre el desarrollo posterior de las regularizaciones de viñedo, cfr. Las referencias FANLO LORAS, A., en los informes sobre La Rioja obrantes en VVAA, *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, de los años 1993 (Barcelona, 1994, pág. 313), 1994 (*ibid.*, 1995, 357-358), 1995 (*ibid.*, 1996, pág. 351), 1996 (*ibid.*, 1997, págs. 335-336) y 1997 (*ibid.*, 1998, págs.).

ro a la Ley 3/1995, de 8 de marzo, *de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la C.A.R.*<sup>54</sup>. Esta Ley, en cuyo detalle técnico, no podemos ahora, obviamente, detenernos, deroga la vieja Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno, regulando nuevamente las más altas instituciones del ejecutivo riojano con mayor precisión y rigor.

La Ley adapta a La Rioja la nueva legislación básica de régimen jurídico y de procedimiento administrativo. El *Título Preliminar* fija el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, y establece los órganos superiores de la Administración autonómica. El *Título I* regula el régimen jurídico de la Presidencia, su estatuto, elección y nombramiento, los supuestos de sustitución y cese y las atribuciones. El *Título II* acoge el régimen jurídico del Consejo de Gobierno. El *Título III* regula el estatuto político y administrativo de los Consejeros y Vicepresidentes. El *Título IV* se dedica a las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Diputación General de La Rioja. El *Título V* se dedica a la Administración autonómica. Fija la estructura organizativa básica sobre una base departamental y el régimen de creación de órganos administrativos. Se regula la Secretaría General Técnica, sus atribuciones y funciones así como las de las Direcciones Generales. El *Capítulo II* disciplina el régimen jurídico de las competencias administrativas, regulando la delegación, la avocación, la delegación de firma, y la encomienda de gestión así como la suplencia y los conflictos de atribuciones. El *Capítulo IV* regula las disposiciones administrativas; rango jerárquico y nombre. La *Sección cuarta* de este Capítulo regula las multas coercitivas y la *Sección quinta*, los Registros Administrativos. Se identifican qué actos agotan la vía administrativa y cuáles son susceptibles de impugnación mediante recurso jerárquico. Se atribuye al Tribunal Económico-Administrativo de La Rioja, que se regula en el *Título VIII*, la competencia para resolver las reclamaciones de este género. La Ley regula las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales. El *Capítulo V* se dedica al ejercicio de la potestad sancionatoria. El *Capítulo VI* remite el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma a la legislación del Estado. El *Título VI* regula el régimen de creación y constitución de organismos autónomos y empresas públicas. A la Asistencia Jurídica se destina el *Título VII* de la Ley. Se regula la

---

54. Esta Ley fue auspiciada por la malograda y entonces Consejera de Presidencia, D.<sup>ª</sup> Carmen Valle de Juan, con la que tuve el honor de colaborar en la redacción del anteproyecto y a cuya memoria quiero rendir ahora un nuevo homenaje.

Asesoría jurídica del Gobierno y el Consejo Consultivo, que se crea como órgano colegiado superior de asesoramiento externo de la Administración autonómica, atribuyéndole las competencias del Consejo de Estado en el ámbito autonómico. La contratación es el objeto del *Capítulo II*, con una remisión normativa a la legislación básica del Estado, y estableciendo los órganos de contratación y un Registro de Contratistas propio. El Control financiero interno cierra el articulado de la Ley, en el *Capítulo III* de este Título, atribuyendo tales funciones a la Intervención General y a la Tesorería General de la Comunidad autónoma.

En cuanto a la regulación que acomete de la Administración Pública de la C.A.R., la Ley pone fin a la larga vigencia del Decreto 15/83 que había regulado con carácter provisional el funcionamiento administrativo de la C.A.R. y adapta éste a las nuevas disposiciones de la LPAC. En materia institucional, destaca la creación del *Consejo Consultivo de La Rioja*, a resultas de la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/92 sobre la posibilidad de que las CC.AA. creen sus propios órganos consultivos superiores para desempeño de funciones similares al Consejo de Estado, una materia que la Ley 3/95 regula en el seno de todo un título (el VII) dedicado a la *Asistencia jurídica*<sup>55</sup>.

Otras Leyes a destacar son las aprobadas en este año con los núms. 1 (de *Infracciones y Sanciones en materia de horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales*), 2 (*Protección y Desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja*), 8 (*del Deporte*)<sup>56</sup>, 7 (nueva Ley de *Coordinación de policías locales*, que deroga la anterior Ley 1/91 sobre esta materia), 5 (de *Protección a los animales*), 4 (creación del *Parque Natural de Sierra de Cebollera*), y 6 (creación de *Santa Lucía de Ocón* como Entidad local menor).

En materia reglamentaria, destacan los DD. 6/95 (sobre distintivo "*La Rioja'calidad*"), 8/95 (*Turismo rural*), 9/95 (*Asociaciones para el desarrollo turístico*),

---

55. Tal es, precisamente, el título del libro donde se contiene mi visión general sobre esta materia, con amplias referencias a la C.A.R.: GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas*, Logroño, IER, 1996.

56. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La nueva Ley del Deporte desde la perspectiva autonómica*, en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública e Instituto de Estudios Autonómicos, n.º 13, Diciembre, 1991, págs. 125-134. Hay traducción catalana: *La nova Llei de l'esport de la perspectiva autonómica*, *ibid.*, págs. 123-132.



10/95 (creación del *Comite ético de investigación clínica*), 11/95 (*Controles de salud infantil*), así como la aprobación del *Plan Territorial de Protección Civil de La Rioja* (D. 15/95) y, al final de la Legislatura, el estudio macro-económico y de planificación denominado *Plan Estratégico de La Rioja*.

### 3.4.2. Periodo de la IV.<sup>a</sup> Legislatura: 1991-1999

El periodo que hemos identificado con la IV.<sup>a</sup> Legislatura comprende desde las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 1995, hasta las elecciones autonómicas de 13 de junio de 1999. Durante este periodo accede a la presidencia de la C.A.R. D. Pedro Sanz Alonso (P.P.), gobernando con mayoría absoluta en la Diputación General, en el marco de un Ejecutivo central monocolor del P.P. que gobierna en minoría con el apoyo de los grupos nacionalistas en el Congreso de los Diputados.

Durante este periodo continúan las transferencias derivadas de la ampliación competencial que supuso el E.A.R.'94 y se registran 13 RR.DD. de traspasos, a razón de 3 en 1995, 8 en 1996 y 2 en 1998.

En cuanto a la legislación, la holgada mayoría absoluta de que disfruta el Ejecutivo incrementa la labor legislativa del Parlamento<sup>57</sup>, así como también el ejercicio de la potestad reglamentaria, continuando el *crescendo* y la consolidación institucional a que hacíamos referencia en el periodo anterior. Fruto de todo ello, es la reforma consensuada del Estatuto de Autonomía que se producirá al final de esta legislatura y que hemos estudiado antes como E.A.R.'99.

Se potencia también la institucionalización de la C.A.R. mediante órganos y organismos a los que aludiremos oportunamente, como el *Consejo Consultivo*, el *Consejo Económico y Social*, el *Consejo Social de la Universidad*, los *Consejos Escolares*, la *Agencia de Desarrollo Regional*, el *Instituto Riojano de Salud Laboral*, el *Consejo Riojano del Agua*, el *Consortio de Aguas y Residuos* y la remodelación del *Instituto de Estudios Riojanos*.

---

57. Cfr. APELLANIZ BARRIO, Jorge, "Crónica parlamentaria 1996-97", en *Anuario Jurídico de La Rioja*, Universidad de La Rioja-Diputación General de La Rioja, núm. 3, 1997, págs. 483-500, y JIMENO JODRA, Cipriano, "Crónica parlamentaria 1997-98", *ibidem*, núm. 4, 1998, págs. 401-430.

En cuanto a la conflictividad se produce un nuevo enfoque del polémico asunto de las denominadas “vacaciones fiscales” abriendo la negociación de “compensaciones” del Gobierno central, la denuncia ante las instituciones europeas, mientras se mantienen las vías impugnatorias de carácter judicial abiertas durante periodos anteriores y se postula un “código de conducta” en esta materia<sup>58</sup>.

**A) Actividad normativa registrada durante la parte del año 1995 correspondiente a la IV.ª Legislatura**

El final de 1995 está marcado por la elaboración y aprobación de la Ley 10/95, “de acompañamiento” a la Ley 9/95, de presupuestos generales de la C.A.R. para 1996, donde, entre otras cosas, se acomete una reforma de los artículos de la Ley 3/95 relativos al *Consejo Consultivo de La Rioja* para dotarle de 5, en vez de 3 miembros, y ampliar sus competencias a la emisión de dictámenes sobre proyectos y proposiciones de ley<sup>59</sup>. Este Alto Cuerpo Consultivo comienza su labor en septiembre de 1996, una vez aprobado su Reglamento por D.33/1996, de 7 de junio<sup>60</sup>.

En cuanto a la reglamentación, dejando aparte las alteraciones orgánicas y funcionales en el seno del Ejecutivo<sup>61</sup>, cabe destacar el D. 92/95 (regulación del

---

58. Para un breve análisis del *status quaestionis*, cfr. Los informes sobre “La Rioja” debidos a FANLO LORAS, A., publicados en VVAA, *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, correspondientes a los años 1996 (op. cit., 1997, págs. 338-340), 1997 (op. cit., págs. 350-354) y 1998 (op. cit., págs. 360-361).

59. Para un análisis de esta reforma, cfr. CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de normativa, memoria, dictámenes y doctrina legal, 1996*, Logroño, Ed. Consejo Consultivo de La Rioja, 1998, págs. 69-83. Sobre el alcance los Dictámenes del Consejo Consultivo en los distintos supuestos, cfr. el Dictamen 5/97 (una referencia al mismo en FANLO LORAS, A., *Informe... 1997*, op. cit., págs. 350-351).

60. Sobre la posición institucional de esta institución, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio: “*Altos Organismos Consultivos y control preventivo de constitucionalidad*”, en VVAA., *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía-Junta de Andalucía, Granada, 1998, págs. 73-111, y “*La posición institucional de los Altos Organismos Consultivos y en especial del Consejo Consultivo de La Rioja*”, estudio asumido por el Consejo Consultivo de La Rioja como “*Observaciones y Sugerencias para el mejor funcionamiento de la Administración*” incluidas en la Memoria del Consejo Consultivo de La Rioja de 1996, y publicado en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal, 1996*, Logroño, op. cit., págs. 107-138. Cfr. también mi estudio “La función de los Consejos Consultivos (una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)”, en *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 28, Pamplona, 1999, págs. 42 a 64.

61. DD. de.1995, núms. 3 (*nueva Denominación de Consejerías*), 29 (*Órganos de apoyo al Presidente*), 33 a 38 (*Estructura de las nuevas Consejerías*), 86 (*Registro de intereses de altos car-*

*bingo acumulado*) y la Orden de 4 de diciembre de 1995, de la Consejería de Agricultura sobre nuevo *Régimen en materia de plantaciones de viñedo*, que abre un nuevo plazo de regularización poniendo fin a la polémica sobre arranques suscitada desde 1993.

### **B) Actividad normativa durante 1996**

Una vez asentado orgánica y funcionalmente el nuevo Gobierno, se registra una nueva edición, el 6 de julio de 1996, del *Pacto Social* con la FER y los Sindicatos más representativos y comienza una labor legislativa en la que cabe destacar las Leyes núms. 1/96 (*de Cooperación al Desarrollo*)<sup>62</sup>, 2/96 (*Consejo Social de la Universidad de La Rioja*) y 4/96 (*“de Acompañamiento” a la Ley 3/96, de Presupuestos Generales de la C.A.R. para 1997*, donde destaca la modificación que efectúa de la Ley 7/94 en materia del canon de saneamiento).

La acción del Gobierno en materia reglamentaria conduce a destacar en este año los DD. núms. 4 (*Federaciones deportivas*), 6 (*Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo*), 22 (*Consejo del Agua*), 24 (*Servicios a domicilio*), 6 (*Emisoras de radio-difusión*)<sup>63</sup>, 38 (*Comisión de Precios*), 46 (*Gasolineras*), 47 (*Comisión Interinstitucional de Bienestar Social*), 48 (*Consejo Riojano de Consumo*), 51 (*Consejo de Cooperación al Desarrollo*), 52 (*Intervenciones delegadas*), 58 (*Horarios comerciales*) y 55 (*Farmacias*)<sup>64</sup>.

### **C) Actividad normativa durante el año 1997**

El año 1997 está presidido por el prolongado secuestro a manos de la organización terrorista E.T.A. del Sr. Ortega Lara, funcionario estatal de instituciones penitenciarias destinado en Logroño, por la continuación de los trabajos parlamentarios para la reforma del E.A.R. y por la declaración por la UNESCO de los Monasterios de San Millán de la Cogolla como *Patrimonio Cultural de la Humanidad*.

---

gos) y 91 (*Ejercicio de competencias administrativas en desarrollo de la Ley 3/95*, que atribuye competencias y funciones a cada uno de los órganos de las nuevas Consejerías).

62. Sobre el proyecto de esta Ley, cfr. Dictamen 1/96, del Consejo Consultivo de La Rioja, en, *Repertorio...1996*, op. cit., págs. 143 y ss.

63. Cfr., Dictamen 3/96, del Consejo Consultivo, en *Repertorio...1996*, op. cit., págs. 166 y ss.

64. Cfr. Dictamen 5/96, del Consejo Consultivo, en *Repertorio...1996*, op. cit., págs. 206 y ss.

En materia legislativa destacan las Leyes núms. 1/97 (*Saneamiento de Haciendas Locales*)<sup>65</sup>, 2/97 (*Colegio de Podólogos*), 3/97 (*Consejos Escolares*)<sup>66</sup>, 4/97 (*Cámara Agraria*)<sup>67</sup>, 5/97 (*Enajenación de acciones de la C.A.R. en Bodegas Berberana SA*), 6/97 (*nueva regulación del Consejo Económico y Social*)<sup>68</sup>, y 7/97 (*Agencia de Desarrollo Regional –ADER–*).

Respecto a la actividad reglamentaria, podemos reseñar los DD. núms. 4 (*desarrollo de la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales*)<sup>69</sup>, 36 (*Instituto de Salud Laboral*)<sup>70</sup>, 38 (*Modificación parcial del Instituto de Estudios Riojanos*), 14 y 40 (*Farmacias*)<sup>71</sup>, 42 (*Canon de saneamiento*)<sup>72</sup>, 46 (*Piensos*), 20 (*Segunda licencia para la apertura de grandes superficies comerciales*)<sup>73</sup>, 22 (*Reclamaciones de consumidores*), 29 (*Adopciones internacionales*)<sup>74</sup>, 27 (*Guías turísticos*), 35 (*Agencias de viajes*)<sup>75</sup>, 47 (*Horarios de espectáculos*)<sup>76</sup>, 50 (*Habitabilidad de viviendas*) y 51 (*Cámaras Agrarias locales*)<sup>77</sup>.

#### **D) Actividad normativa durante el año 1998**

Este año la Diputación General ultimó el trámite de la Proposición de Reforma del E.A.R. que sería aprobada por las Cortes Generales en enero de 1999 y que hemos estudiado como E.A.R. '99.

En materia legislativa, el Parlamento riojano acomete además una desusada actividad aprobando las Leyes núms. 1 (*Tasa fiscal sobre el juego*), 2 (*Aprobación de*

65. Cfr. Dictamen 6/96, del Consejo Consultivo, en *Repertorio...1996*, op. cit., págs. 215 y ss.

66. Cfr. Dictamen 7/96, del Consejo Consultivo, en *Repertorio...1996*, op. cit., págs. 229 y ss. Cfr. También Dictamen 2/98, del Consejo Consultivo.

67. Cfr. Dictamen 10/96, del Consejo Consultivo, en *Repertorio...1996*, op. cit., págs. 276 y ss.

68. Cfr. Dictamen 2/97, del Consejo Consultivo.

69. Cfr. Dictamen 17/97, del Consejo Consultivo.

70. Cfr. Dictamen 7/97, del Consejo Consultivo.

71. Cfr. Dictamen 3/97, del Consejo Consultivo.

72. Cfr. Dictamen 13/97, del Consejo Consultivo.

73. Cfr. Dictamen 4/97, del Consejo Consultivo.

74. Cfr. Dictamen 6/97, del Consejo Consultivo.

75. Cfr. Dictamen 9/97, del Consejo Consultivo.

76. Cfr. Dictamen 22/97, del Consejo Consultivo.

77. Cfr. Dictamen 25/97, del Consejo Consultivo.

un Convenio con Navarra en materia de carreteras), 3 (Investigación y desarrollo), 4 (Menores), 5 (Derechos de los usuarios de los servicios sociales), 7 (Voluntariado), 8 (Ordenación farmacéutica), 9 (Caza) y 10 (Ordenación del Territorio y Urbanismo), todas ellas de amplia trascendencia social, especialmente ésta última<sup>78</sup>.

La misma tónica se aprecia en el ejercicio de la potestad reglamentaria donde cabe reseñar los DD. núms. 2 (Asesoría Jurídica), 3 (Reglamento de Vías Pecuarias)<sup>79</sup>, 4 (Reglamento del Consorcio de Aguas), 9 y 16 (Reglamento de la A.D.E.R.)<sup>80</sup>, 12, 25, 44 y 68 (sobre Funciones y Competencias de los órganos administrativos), 27 (Residencias de ancianos), 28 (Suspensión de la segunda licencia para apertura de grandes superficies comerciales), 30 y 54 (Policía sanitaria mortuoria)<sup>81</sup>, 32 (Protección de avifauna), 34 (Máquinas de juego)<sup>82</sup>, 39 (Declaración de fiestas de interés turístico), 48 (Parques eólicos)<sup>83</sup>, 53 (Registro de per-

---

78. FANLO LORAS, A., en *Informe...1998*, op. cit., pags. 354-355, afirma que: la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, "cubre una importante laguna en cuanto que La Rioja no disponía de legislación urbanística propia de ninguna clase. Constituye una respuesta completa, al tiempo que acomodada a las circunstancias de los municipios de La Rioja, al reto planteado tras la STC 61/1997 y una vez aprobada la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones. La ley regula conjuntamente los instrumentos de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, manteniendo un equilibrio entre las competencias autonómicas y municipales y entre lo público y lo privado.... Establece las distintas clases de suelo y las cesiones para dotaciones y de aprovechamiento determinadas éstas últimas en función de la población de los municipios. Simplifica las clases de planes urbanísticos (el Plan General Municipal, obligatorio en los municipios de más de 1.000 habitantes y el Plan de Ordenación de Suelo Urbano, para los de menos de 1.000 habitantes) y reduce los plazos de aprobación de los planes. En cuanto a la ejecución del planeamiento, junto a los instrumentos tradicionales (compensación, cooperación y expropiación), introduce algunas figuras novedosas, como la concesión de obra urbanizadora, los convenios urbanísticos y la ocupación directa, como técnica de obtención de terrenos dotacionales. No faltan en la ley otras instituciones tradicionales: los patrimonios municipales del suelo, de existencia potestativa y la posibilidad de crear un Patrimonio regional del suelo, vinculado a las Zonas de interés regional, la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística. Con la finalidad de legalizar las ocupaciones de suelo desarrolladas al margen de la legalidad que sean susceptibles de ajustarse a ella, se ha previsto la figura de los Planes Especiales de Regularización Urbanística".

79. Cfr. Dictamen 29/97, del Consejo Consultivo.

80. Cfr. Dictamen 3/98, del Consejo Consultivo.

81. Cfr. Dictamen 5/98, del Consejo Consultivo.

82. Cfr. Dictamen 10/98, del Consejo Consultivo.

83. Cfr. Dictamen 17/98, del Consejo Consultivo.

sonal), 57 (*Elecciones a la Cámara Agraria*) 58 (*Creación del Servicio de Información, Calidad y Evaluación -S.I.C.E.-*), 59 (*Catálogo de especies amenazadas*), 60 (*Viviendas tuteladas*), 61 (*Reglamento de la Ley de I+D*)<sup>84</sup>, 64 (*Senderismo*), y 74 (*Modificación del procedimiento en materia de subvenciones*).

#### **D) Actividad normativa durante 1999 hasta el fin de la IV.<sup>a</sup> Legislatura**

El año 1999 se estrena con la asunción de los esperados traspasos en materia de educación no universitaria, el gran servicio público asignado a la competencia de la C.A.R. en el E.A.R.'94 pero que se retrasó hasta el final de la IV.<sup>a</sup> Legislatura y que, sin duda, constituirá un punto de inflexión en la evolución diacrónica de la C.A.R.

Por otro lado, es también a comienzos de este año cuando entra en vigor la nueva redacción del Estatuto de Autonomía que hemos estudiado como E.A.R.'99, por lo que la consolidación de la C.A.R. de cara a la siguiente Legislatura es evidente.

El Parlamento aprueba antes de la convocatoria de las elecciones de 13 de junio de 1999 las Leyes núms. 1 (*Tasas cárnicas*), 2 (*Colegio de Protésicos Dentales*), 3 (*Reserva Regional de Caza de Cameros*), 4 (*Colegios Profesionales*) y 5 (*Juegos y apuestas*), de las cuales son éstas dos últimas las más trascendentes por su importancia social.

En materia reglamentaria, destacan los DD. núms. 3 (*Modificación del Consorcio de Aguas y Residuos*), 5 (*Regulación del Sistema S.O.S.-Rioja*), 6 (*Regulación de la marca de garantía "La Rioja calidad"*), 10 (*Quejas y sugerencias*), 11 (*Régimen del Conservatorio de Música*), 12 (*Protección del entorno emilianense*), 14 (*Reglamento-marco de Policías locales*)<sup>85</sup> y 22 (*Precios comunicados en hostelería*).

## **4. Eficacia social del derecho autonómico de La Rioja**

Una vez examinada la *estática del sistema* jurídico riojano, que hemos desgarnado con metodología diacrónica a través de un análisis, siquiera sea a grandes rasgos, de su *evolución y contenido*, estamos en condiciones de adentrarnos ahora en la *dinámica del sistema* en que el Derecho Autonómico de La Rioja consiste,

84. Cfr. Dictamen 18/98, del Consejo Consultivo.

85. Cfr. Dictamen 7/99, del Consejo Consultivo.

esto es, en el análisis de su *eficacia social* para lo cual distinguiremos diversos aspectos en los que centraremos el *diagnóstico* de situación del Derecho Autonomico de La Rioja y el *pronóstico* que el mismo nos merece.

#### 4.1. De la escasez a la sistematicidad

Una de las primeras características que estimo puede destacarse de la evolución y contenido del D.A.R. durante las cuatro primeras legislaturas es su *escasez*. En efecto, el D.A.R. ha sido un *Derecho escaso*, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Cuantitativamente, hay que reseñar que la labor del Parlamento riojano en lo que se refiere al ejercicio de su potestad legislativa, ha sido durante estos años, más bien escasa. Pareciera como si La Rioja hubiera quedado estupefacta de disponer por primera vez en su historia de un organismo legiferante y, víctima de un excesivo respeto por la institución, temiera darle un uso inadecuado. En cualquier caso, lo cierto es que la Diputación General de La Rioja ha aprobado durante sus IV primeras Legislaturas sólo una media de 3 a 5 leyes por año y ello contando las de presupuestos, e incluso éstas han sido dictadas en varias ocasiones, fuera de las fechas estatutariamente previstas, por causa de diversos avatares políticos.

Tampoco el Ejecutivo ha sido pródigo en el ejercicio de su potestad reglamentaria. Por supuesto que los Decretos aprobados superan los 50 como media cada año, pero, si de esa cifra descontamos los que doctrinalmente se conocen como *internos* o *auto-reflexivos*, es decir, los meramente *organizativos* (de estructura orgánica, tales como los de creación, supresión o modificación de órganos, determinación de competencias y funciones, o los de personal, plantillas y puestos de trabajo) y los que tienen por objeto acciones *de fomento* (subvenciones y ayudas varias), llegaremos a la conclusión de que los reglamentos con verdadera *eficacia externa para ante la ciudadanía*, por instrumentar políticas de policía, servicio público o desarrollo y ejecución de leyes, han sido muy pocos, quizá entre 5 y 10 al año, tal y como demuestra el elenco que hemos efectuado al estudiar cada periodo.

A esta *escasez cuantitativa*, a la que reiteradamente se han referido los comentaristas<sup>86</sup>, se añade una- más dolorosa de reconocer- *escasez cualitativa*, esto es, una

---

86. Cfr., a este respecto, los reiterados comentarios anuales de J. Mollinedo y A. Fanlo en los *Informes sobre Comunidades autónomas* tantas veces citados.

baja calidad técnica de los textos aprobados, en un marco de acusado mimetismo respecto a lo legislado sobre cada materia por otras CC.AA. o por el propio Estado, sin efectuar la siempre necesaria crítica competencial y de adecuación de soluciones alógenas a las requeridas por los problemas riojanos.

Esta situación, que, desde luego, no es exclusiva de La Rioja, se debe, a mi juicio, a una pluralidad de concausas, tales como: la falta de mentalización sobre la importancia de la calidad de las normas, la falta –hasta la Ley 3/95– de una regulación clara del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que disciplinase la confección de las iniciativas legislativas en el seno del Gobierno, la inexistencia de órganos institucionalmente destinados a velar por estas cuestiones, o el eclipse del *momento jurídico* por el político a la hora de la toma de decisiones normativas.

Estas y otras causas semejantes suelen aparecer en las instituciones nacientes y de formas funcionales aún no consolidadas. Pero no sería justo extender hasta nuestros días una crítica como la que –desde el gran cariño y respeto que sentimos por La Rioja y sus instituciones de autogobierno– estamos realizando. En efecto, por una parte no puede generalizarse la idea de falta de calidad técnica para extenderla a todas las normas aprobadas por la C.A.R. durante el periodo transcurrido de autonomía desde 1982 a nuestros días, ya que algunas presentan un más que aceptable grado de calidad, como sucede, por ejemplo, con el Decreto 15/83 que, tramitado parlamentariamente, diseñó el régimen provisional de la C.A.R. en el periodo de autonomía provisional y que ha mantenido su vigencia hasta la aprobación de la Ley 3/95.

Precisamente es en esta última citada Ley 3/95 donde creo que hay que situar el punto de inflexión en esta materia. En efecto, la Ley 3/95, *de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la C.A.R.*, no sólo deroga viejas normas que databan de 1983, como el Decreto 15, de régimen provisional, o Ley 4, del Presidente y del Consejo de Gobierno, sino que regula, por vez primera entre nosotros, el *procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general* (arts. 67 y 68), instaurando la intervención preceptiva de los distintos centros directivos promotores de los proyectos, de las Secretarías Generales Técnicas, de la Asesoría Jurídica del Gobierno y del Consejo Consultivo de La Rioja creado en la misma Ley (arts. 97-102).



El Consejo Consultivo de La Rioja, desde su constitución, se ha impuesto la labor de velar por la calidad de los textos sometidos a su dictamen, un esfuerzo en el que se sitúa también la creación por el Gobierno, mediante el D. 58/98, del *Servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E.)* y los recientes pasos en orden al establecimiento de directrices de técnica legislativa<sup>87</sup>.

Soy, pues, optimista en cuanto al pronóstico que, de cara al futuro, presenta la evolución del D.A.R. Es de esperar una sustancial mejora tanto cuantitativa como, lo que es mucho más importante, cualitativa en esta materia. Pero ello sólo se logrará si, entre otras, se cumplen, al menos, dos condiciones:

- La primera, que los “gobernantes” –e incluyo aquí tanto al Gobierno como a los parlamentarios riojanos y a los funcionarios de la C.A.R. en general–, sean conscientes de la sistematicidad del D.A.R., esto es, de que el D.A.R. constituye un verdadero sistema jurídico que no puede tolerar imprecisiones, incoherencias, lagunas, faltas de cobertura jurídica y otras lacras semejantes.
- La segunda estriba en el progresivo afianzamiento de los órganos de asesoramiento jurídico, tanto internos como externos, con que cuentan el Gobierno y el Parlamento riojanos ya que sólo ellos son capaces de “poner en tensión” de legalidad, estatutoriedad y constitucionalidad todo el entramado normativo que conforma el D.A.R. y orientarlo a lo que, sin duda alguna, debe ser: un Derecho moderno y eficaz.

## 4.2. De la supletoriedad a la auto-normación

Muy en relación con la escasez a que acabamos de referirnos –las características que apuntamos están en función unas de otras– se encuentra la que podemos denominar “*intersticialidad*” del D.A.R.

En efecto, el riojano no ha sido un *Derecho integral*, sino un *Derecho intersticial*, esto es, un Derecho que, por lo general, no ha pretendido regular en su totalidad las materias sobre las que la C.A.R. ostentaba competencias normativas, sino que se ha limitado a dictar las normas que se han reputado imprescindibles, dejando el grueso de la normación al Estado cuya legislación resultaba aplicable en La

---

87. Sobre esta importante materia, cfr. Dictamen 8/99, del Consejo Consultivo.

Rioja merced al mecanismo constitucional de la supletoriedad del Derecho estatal instaurado en el art. 149.3 *in fine* CE.

Esta actitud generalizada entre las CC.AA., especialmente las constituidas por la vía del art. 143 CE. y, dentro de ellas, las Uniprovinciales, ha propiciado que la legislación estatal haya devenido en la única que conformaba una visión holística de cada materia competencial regulándola en su integridad, tanto al establecer la legislación básica, como la supletoriamente aplicable por las CC.AA. que no desearan dictar sus propias normas de desarrollo o mientras no decidieran hacerlo. En esta situación, las CC.AA., y la C.A.R. singularmente, se han limitado a una cómoda regulación que denominamos *intersticial*, en cuanto que se ha ceñido sólo a ciertos aspectos en que la legislación estatal básica podía ser desarrollada por las CC.AA. y no habían sido suficientemente desarrollados por el propio Estado para que sirvieran como supletoriamente aplicables a las CC.AA.

Toda esta construcción ha quedado en entredicho tras la reciente jurisprudencia constitucional sobre la cláusula de supletoriedad del derecho estatal contenida en el art. 149.3 CE.. En efecto, el Tribunal Constitucional (especialmente en SS. 118/1996 y 61/1997, sobre inconstitucionalidad de las Leyes estatales del Transporte y del Suelo, respectivamente) ha proclamado la doctrina de que el Estado no puede dictar Derecho válido, ni siquiera de carácter supletorio, mas que cuando disponga de un título habilitante específico para legislar sobre la materia de que se trate. En estos fallos se contienen afirmaciones muy ricas en consecuencias para la configuración del modelo de Estado de las Autonomías:

- Que la cláusula de supletoriedad contenida en el art. 159.3 CE. no supone título competencial alguno para el Estado;
- Que se trata de una supletoriedad de ordenamientos y no de leyes;
- Que la supletoriedad constituye una técnica dirigida al aplicador del Derecho para la integración del ordenamiento jurídico; y, por último,
- Que no es posible acudir a la supletoriedad si todas las Comunidades Autónomas tienen homogéneamente atribuido el mismo título competencial con el carácter de exclusivo.

Tras esta jurisprudencia, la C.A.R. no ha podido seguir “delegando” en el Estado la responsabilidad de normar con eficacia supletoria sobre sus propias competencias y ha tenido que comenzar a dictar sus propias leyes y a crear sus propias

instituciones jurídicas. Tal es el caso que, significativamente, ha ocurrido con la Ley 10/98, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, que representa el típico supuesto de legislación autonómica inducida por la declaración de inconstitucionalidad de la legislación estatal sobre la materia.

En lo sucesivo, ya no podrá seguirse con el modelo *intersticial* anterior y los casos de legislación “inducida” no sólo se multiplicarán sino, lo que es más importante, habrá que abandonar incluso la idea negativa de que es una normativa “obligada” por las circunstancias jurisprudenciales establecidas por el TC, y dar el paso en positivo hacia la consideración de que, si la C.A.R. ha asumido sus propias competencias normativas en el Estatuto, es obligado que las lleve a término en ejecución de una “propia política legislativa”, sin esperar a que otras instancias, y, en especial, el Estado central, provean al efecto. Sólo cabe, pues, augurar un futuro de mucha mayor entidad del ordenamiento jurídico riojano en cuanto que está llamado a reglar integralmente todas las materias sobre las que el E.A.R. confiera competencias normativas a la C.A.R. y en la medida en que las confiera, esto es, respetando siempre, en su caso, la legislación básica del Estado.

### 4.3. De la invertebración a la institucionalización

Parangonando la célebre metáfora orteguiana sobre España, podemos decir que también La Rioja ha estado invertebrada desde el momento en que su Derecho Autonómico ha denotado un muy bajo nivel de institucionalización.

En efecto, aunque los primeros borradores del Estatuto de Autonomía o las enmiendas a ellos presentadas preveían la creación en La Rioja de un Tribunal Superior de Justicia, un Consejo Consultivo y una Sindicatura de Cuentas, esas tres instituciones fueron eliminadas en la discusión parlamentaria merced a sendas enmiendas formuladas por los partidos representativos del consenso constitucional sobre el proceso autonómico que debían seguir los Estatutos de las CC.AA. uni-provinciales que se formasen por la vía del art. 143 CE.<sup>88</sup>

De esta forma, el E.A.R. '82 se limitó a recoger como instituciones de la C.A.R., incluso con la simple denominación de “órganos”, a la Diputación General, el

---

88. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, op. cit., vol. III, págs. 1681-1690.

Consejo de Gobierno y su Presidente (art. 16 E.A.R.'82). Además, como ya sabemos, la actividad de la Diputación General como Cámara legislativa ha sido escasa y nuestro Parlamento ha destacado más por sus funciones como Cámara de control del Ejecutivo. Por lo que respecta a la figura del Presidente, más que hacia la representación global de la C.A.R., se ha orientado a sus funciones como Presidente del Consejo de Gobierno por lo que ha sido este último órgano el que, merced a sus potestades reglamentaria y de dirección de la Administración, ha monopolizado, en definitiva, el peso específico institucional en la C.A.R. durante las IV primeras legislaturas autonómicas.

Hubo que esperar a la publicación de las Leyes 6/1985, *Orgánica del Poder Judicial*, y 38/1988, *de Planta y Demarcación judicial*, para que se crease en La Rioja un *Tribunal Superior de Justicia* al igual que en el resto de CC.AA. Ahora bien, la institucionalización en este caso aún es imperfecta. En efecto, aunque el Poder Judicial es único y, por tanto, los Tribunales Superiores de Justicia no son órganos judiciales “de” las CC.AA., sino radicados “en” ellas (art. 152 CE.), lo cierto es que el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja carece de las necesarias adaptaciones al carácter Uniprovincial de esta Comunidad Autónoma, lo que ha producido situaciones anómalas, como la persistencia de la *Audiencia Provincial* junto con una poco operativa *Sala de lo Civil y Penal*. En cuanto a los órganos de lo Contencioso-administrativo que, por ejercer la jurisdicción revisora de los actos y disposiciones administrativos de la C.A.R., son los que tienen mayor importancia autonómica, la Sala correspondiente se ha caracterizado por su agobiante número de expedientes y ha habido que esperar a 1999 para la puesta en funcionamiento del primer Juzgado de lo Contencioso-administrativo en La Rioja.

Por lo que se refiere al *Consejo Consultivo*, encargado de la revisión preventiva de las actuaciones y disposiciones de la C.A.R., su creación se demoró hasta la Ley 3/95, que la explica por efecto de la Sentencia 204/92 del TC, pero su puesta en funcionamiento, con arreglo a la modificación operada por la Ley 10/95, se retrasaría hasta bien entrado 1996 cuando se publicó su Reglamento (D. 33/96). No obstante, la institucionalización de este órgano parece definitiva en cuanto que el art. 42 E.A.R.'99 le ha dotado de rango estatutario.

La creación del *Consejo Económico y Social (C.E.S.)*, que pudo ser pionera en España (Ley 3/89), se demoró, por falta de entendimiento entre las fuerzas políti-

cas y sociales, hasta la Ley 6/97, cuando ya había sido creado en el Estado y en otras CC.AA., pero su puesta en funcionamiento se demoraría hasta 1999. Aunque con problemas por su composición, hay que reseñar, también en el área social, la reciente creación del *Tribunal de Arbitraje Laboral de La Rioja (T.A.L.)*.

Mejor fortuna tuvo la Ley 5/89 creacional del *Consejo Asesor de R.T.V.E. en La Rioja*, pero se trataba de un órgano de funciones limitadas y de creación inducida por otra norma estatal: el Estatuto de R.T.V.E..

En cuanto al *Defensor del Pueblo*, institución existente en otras CC.AA., y que el E.A.R.'99 prevé en su art. 22, aún no ha sido creado, como tampoco la Sindicatura de Cuentas, que ni siquiera está prevista en el art. 32 E.A.R.'99. También se encuentra a la espera de creación la *Comisión Mixta* del art. 46 E.A.R.'99 y el *Tribunal Económico-administrativo* propio de La Rioja, posibilitado por los arts. 50, 51 y D.T. 110 E.A.R.'99.

Desde luego, en el seno de la Administración Pública de la C.A.R. han proliferado los órganos colegiados y de participación social que, con la denominación de Consejos, Comités, Juntas y similares, ejercen normalmente funciones de informe y propuesta, sólo excepcionalmente de decisión, sobre los más variados asuntos. Entre ellos, destacan las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de Medio Ambiente, de Vivienda, el Consejo Agrario, el de Cooperación al Desarrollo, el del Agua, los varios Consejos sectoriales en materia de Bienestar Social, el Consejo Escolar, la Juntas Arbitrales de Consumo, Transportes Terrestres y Arrendamientos Rústicos, la Comisión de Patrimonio Histórico-Artístico, las Juntas de Retribuciones, de Personal, el Comité de Ética Clínica, el de Disciplina Deportiva etc, etc.

Mención especial merecen los *Consejos de la Juventud*, al tener personalidad jurídica propia y, por supuesto, la *Universidad*, donde, pese a ser de creación estatal (Ley 17/1992, de 15 de junio, y Estatutos aprobados por R.D. 1296/1995, de 21 de julio), la C.A.R. ha aportado la regulación de su *Consejo Social* (Ley 2/96).

Sin embargo, la C.A.R. se ha mostrado muy remisa a la creación de entes personificados y así denota una muy débil Administración Institucional, donde sólo cabe destacar la reciente creación de la *Agencia de Desarrollo Económico Regional (A.D.E.R.)* y ciertas empresas públicas como la *Sociedad Anónima de Informá-*

tica de la C.A.R. (S.A.I.C.A.R.), el Instituto Riojano de la Vivienda (I.R.V.I.) o la gestora de la estación invernal *Valdezcara* S.A. Un ejemplo de personificación pendiente es el *Instituto de Estudios Riojanos*<sup>89</sup>.

En cuanto a la Administración Corporativa, la C.A.R. sólo ha aportado la estructuración de las *Federaciones Deportivas*, de la *Cámara Agraria* y de los *Colegios Oficiales de Protésicos y Podólogos*, pero ha suprimido la *Cámara de la Propiedad* y las *Cámaras Agrarias Locales* y sólo recientemente ha regulado los Colegios Profesionales.

En suma, una institucionalización todavía incipiente, más desarrollada en el ámbito interno de la Administración que en externo y que va potenciándose lentamente, sobre todo a partir de la Ley 3/95 que, como antes señalábamos, puede considerarse el punto de inflexión en esta materia.

#### **4.4. De la escasa conflictividad a la lucha por la homogeneidad competencial**

Otra de las características a destacar del Derecho Autonómico Riojano ha sido la escasa, casi nula, conflictividad competencial que la C.A.R. ha denotado desde 1982 a la actualidad. En efecto, relativas a La Rioja sólo hay que reseñar: la Sentencia 149/93 por la que el Tribunal Constitucional anuló por motivos formales algunos preceptos de la Ley reguladora del Consejo Asesor de R.T.V.E., al igual que se hizo con preceptos semejantes de otras CC.AA.; el recurso contencioso-administrativo de derechos fundamentales reñido entre la C.A.R. y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo durante 1987 y 1988 con ocasión de la denegación de ayudas para financiación de viviendas de protección oficial; y una impugnación presentada en su momento ante el TC por varios parlamentarios nacionales del Grupo popular contra la previsión de las multas coercitivas en la Ley 3/93 de presupuestos.

Desde luego, no hay que olvidar que el TC también tiene pendiente de sentenciar el muy importante recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la C.A.R. contra la D.A. 8.ª de la Ley 42/94, “de Acompañamiento” a la de Presupuestos Generales del Estado para 1995, una disposición que la C.A.R. entiende

---

89. Cfr. NAVAJAS ZUBELDÍA, Carlos, *El IER. Una historia del Instituto de Estudios Riojanos (1946-1996)*, Logroño, I.E.R., 1997.

discriminatoria en cuanto que no posibilita a los residentes en La Rioja la misma compensación que el precepto impugnado prevé para los residentes en otros estados miembros de la U.E.

Este recurso se enmarca en el amplio “contencioso” mantenido por el Gobierno y otras entidades sociales riojanas en varios frentes nacionales y europeos contra las denominadas “vacaciones fiscales”, es decir, determinadas ventajas tributarias otorgadas unilateralmente por los territorios forales limítrofes y que generan para La Rioja la deslocalización de empresas y, en general, de actividades económicas que se ha dado en calificar como “efecto-frontera”<sup>90</sup>.

Esta “lucha” contra las “vacaciones fiscales” en sentido amplio puede congrega a otras CC.AA. junto a la C.A.R. en una estrategia mucho más ambiciosa, no tanto para evitar la instauración del modelo autonómico denominado *Estado asimétrico* e impedir una “lectura” nacionalista de la Constitución, cuanto para caminar hacia la homogeneidad competencial defendiendo una lectura autonomista, leal y solidaria de la CE y” e<sup>91</sup>.

#### **4.5. La “suavidad” del modelo y su previsible evolución: El Derecho Autonómico de La Rioja como Derecho “dúctil”**

En coherencia con las características anteriores (escasez cuantitativa y cualitativa, intersticialidad, bajos niveles de institucionalización y de conflictividad competencial) el Derecho Autonómico Rioja se ha ido conformando hacia un modelo de sistema jurídico caracterizado por lo que podemos denominar “suavidad”.

En efecto, en La Rioja se ha optado por un modelo de Derecho “suave”, con muy pocas medidas *de policía* e intervención administrativa sobre la ciudadanía<sup>92</sup>,

---

90. Para una breve exposición de mi pensamiento en esta materia, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, “*Límites constitucionales y Comunitario-europeos a la financiación jacobea*”, en VV.AA. (Yebra, Perfecto, coord.), *Xornadas sobre fiscalidade no Camiño de Santiago*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1994, págs. 67-85.

91. He defendido esta idea, sobre todo, en *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis...*, op. cit., págs. 117 y ss.

92. Las actuaciones obligatorias y la ejecución coactiva de los actos administrativos han sido muy escasas. A este respecto, puede reflexionarse sobre la dificultad –casi imposibilidad en muchos casos– de la Administración autonómica para arrancar plantaciones ilegales, derribar edifi-

con una Administración muy reducida y una escasa actividad *de servicio público* (aún no se ha transferido la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y acaba de estrenarse, en enero de 1999, la transferencia en educación) donde, en suma, han primado las acciones *de fomento*, especialmente a través de ayudas y subvenciones, sobre cualquier otra actividad administrativa.

Se trata de un modelo donde ha prevalecido la cooperación sobre el mando, la dirección y las potestades de coordinación directa, como demuestran los cientos de convenios firmados por el Gobierno con las más variadas instituciones públicas y privadas sin ánimo de lucro. La extensa actividad convencional de la C.A.R. ha instrumentado, por lo general, una política de fomento mediante ayudas económicas canalizadas por convenio a partir de una disposición reglamentaria (normalmente, una Orden de Consejería) reguladora de la línea de ayudas correspondiente.

La “suavidad” del modelo se ha incrementado merced a la política de diálogo, pacificación y entendimiento social llevada a cabo desde 1992 cuando se firmó el primer *Pacto Social* entre la C.A.R., la F.E.R. y los Sindicatos más representativos que, desde entonces, se encuentran implicados en múltiples órganos de participación social en un clima muy notable de estabilidad que ha permitido la consolidación de la C.A.R. en los más altos niveles económicos de España.

Otro síntoma de la “suavidad” del modelo es el moderado empleo de las potestades de planificación compulsiva. El descrédito que la planificación del franquismo mereció, por reacción, a la clase política que realizó la transición a la democracia, hizo que las potestades planificadoras quedasen prácticamente latentes hasta que el ingreso de España en la Unión Europea exigió que las Comunidades Autónomas presentasen planes sectoriales para beneficiarse de determinadas ayudas estructurales y de cohesión. Ha sido, pues, al hilo de las instancias europeas como se han realizado los primeros *Planes de Desarrollo Económico Regional (P.D.R.)* y el *Plan Estratégico de La Rioja*. En materia sectorial han ido apareciendo planes como el *Especial de Protección del Medio Ambiente Natural (P.E.P.M.A.N.)*, de *Saneamiento y Depuración de Aguas*, de *Modernización de la Administración*, de

---

cios fuera de ordenación, cerrar instalaciones disconformes con la normativa vigente, imponer multas coercitivas o sanciones ejemplares por infracciones graves.



*Recogida de Residuos, de Drogodependencias, de Protección Civil, las Directrices de Ordenación Territorial (D.O.T.)...* Normalmente, se trata de planificaciones indicativas, sólo vinculantes política y jerárquica, más que jurídicamente, para la Administración y, en menor medida, para los ciudadanos, aunque indirectamente estos deben respetarlas si desean disfrutar de ayudas y subvenciones o ver aprobados determinados proyectos para los que se exige licencia o autorización administrativa.

En buena lógica, pudiera parecer que la “suavidad” del modelo conduciría al Derecho Autonómico de La Rioja a una notable ineficacia social, sin embargo nada más lejos de la realidad. Aunque pueda parecer sorprendente, lo cierto es que la C.A.R. está funcionando aceptablemente bien desde el punto de vista jurídico, especialmente desde el inicio de la III.<sup>a</sup> Legislatura cuando comienza la etapa de consolidación institucional<sup>93</sup>.

En este sentido podemos decir que la “suavidad” del modelo jurídico de la C.A.R. se está encaminando en materia jurídico-administrativa hacia lo que, con lucidez, Zagrebelsky ha denominado “el Derecho dúctil”<sup>94</sup>, esto es, un ordenamiento que, sin ser reflejo acrítico de la realidad social subyacente, esto es, sin convertirse en una superestructura inerte que meramente refleje la estructura social existente, como correspondería a la visión clásica que el marxismo tenía del Derecho antes de la obra de Pasukanis, tampoco se convierte en una instancia reformadora de dicha realidad con visos radicales como ha pretendido la escuela del alternativismo jurídico, sino que, más bien, se orienta hacia una conformación justa de la realidad social teniendo en cuenta las exigencias estructurales que se desprenden de los subsistemas, sobre todo sociales, subyacentes.

Esa ductibilidad constituye, a mi juicio, una de las principales virtudes que puede encerrar un modelo jurídico como el riojano, una virtud que lo es en la medida en que sitúa al Derecho Autonómico de La Rioja “en línea” con los diversos elementos que componen el gran sistema en que La Rioja consiste y que sólo toleran ser tratados con acciones y medidas sistémicas.

---

93. Un ejemplo paradigmático de ello es la regularización voluntaria de viñedos que se ha llevado a cabo en más de 8.000 plantaciones sin necesidad de recurrir a un solo arranque compulsivo (aunque es cierto que el sector entendió que se estuvo a punto de ordenarlos).

94. Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho dúctil*, Madrid, Ed. Trotta, 30 ed., 1999.

Así pues, y como conclusión general, mi pronóstico de futuro es optimista si sabemos mantener la suavidad del modelo jurídico riojano y encaminarlo hacia un Derecho dúctil y sistémico donde prime la calidad y la institucionalización en los procesos de toma de decisiones y de elaboración de disposiciones de carácter general, sin dejar nunca de luchar por un horizonte de homogeneidad competencial en el seno del Estado Autonómico español.