

BERCEO	124	131-164	Logroño	1993
--------	-----	---------	---------	------

## LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA DE LA RIOJA (1982-1992)\*

Ignacio Granado Hijelmo\*\*

### RESUMEN

*La Comunidad Autónoma de La Rioja ha cumplido en 1992 los primeros diez años de vigencia de su Estatuto de Autonomía y parece una buena ocasión para describir y valorar la evolución de su estructura administrativa autonómica.*

*La Rioja ha seguido un modelo de asunción decidida de la extinta Diputación Provincial en el marco de un esquema departamental, básicamente diseñado por los Decretos 15 y 16/83, que ha servido para acoger a los órganos de gestión de las competencias transferidas por el Estado.*

*Palabras clave: Comunidad Autónoma, La Rioja, organización administrativa.*

*La Communauté Autonome de La Rioja va à accomplir en 1992 les premiers dix ans en vigueur de son Statut d'Autonomie et il semble une bonne occasion pour décrire et évaluer l'évolution de sa structure administrative autonome.*

*La Rioja a suivie un modèle d'assomption résolu de l'exteinte Diputación Provincial dans le cadre d'un schéma départemental, basiquement dessiné par les Décrets 15 et 16/83, qui ont été utiles pour accueillir aux organes de gestion des compétences transférées par l'Etat.*

*Mots clef: Communauté Autonome, La Rioja, organization administrative.*

### 1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL MARCO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS IMPLANTADAS EN LA RIOJA: LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Con anterioridad a 1982 las Administraciones Públicas operativas en La Rioja estaban básicamente implantadas a tres niveles: la Administración Periférica del Estado; la Diputación Provincial y las Administraciones municipales.

\* Recibido el 25 de mayo de 1992. Aprobado el 23 de octubre de 1992.

\*\* Doctor en Derecho. Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

La aprobación en dicho año del Estatuto de Autonomía supuso la supresión de la Diputación Provincial y la aparición de un nuevo nivel administrativo: la Comunidad Autónoma<sup>1</sup>.

Al cumplirse los diez primeros años de vigencia del texto estatutario, parece oportuno detenerse a examinar cuál ha sido la evolución de la Administración riojana, ya que concurre una doble circunstancia que muy posiblemente altere el *status quaestionis* respecto a la implantación del poder ejecutivo en La Rioja.

Me refiero, por un lado, a la firma entre los Partidos Políticos P.S.O.E. y P.P. del *Pacto Autonómico, 1992* que determinará un sustancial incremento de competencias para las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del art. 143 de la Constitución, como es el caso de La Rioja<sup>2</sup>; y por otro, a la reciente propuesta de convertir a las Comunidades Autónomas en Administración única en sus respectivos territorios<sup>3</sup>.

Para explicar la situación administrativa existente, nos limitaremos a un análisis de la estructura orgánica pues nos parece revelador de las grandes líneas de actuación de la Comunidad Autónoma durante este periodo.

1. Para una visión general de la naturaleza y trascendencia del proceso autonómico en La Rioja, cfr. GRANADO HIJELMO, I., *La Rioja como sistema*, tesis doctoral, 4 vols. Universidad de Navarra, Departamento de Derecho Administrativo, Pamplona, 1992, de próxima publicación por el Gobierno de La Rioja. Más breve, GRANADO HIJELMO, I., *Comunidad Autónoma de La Rioja*, en la obra colectiva SECCIÓN ESPAÑOLA PARA LA EXPOSICIÓN UNIVERSAL DE SEVILLA 1992, *Comunidades Autónomas*, Ed. Electa, Barcelona, 1992, pp. 162-171.

2. El Pacto Autonómico de 28 de Febrero de 1992 se ha plasmado en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución (B.O.E. núm. 308, de 24 de Diciembre de 1992 y B.O.R. núm. 7, de 16 de Enero de 1993). En ejecución del mismo Pacto, los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular presentaron en la Diputación General de La Rioja una Proposición de Ley de 15 de Febrero de 1993, de Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja sobre ampliación de competencias (B.O.D.G. núm. 35, serie A, de 16 de Febrero de 1993, pp. 1.098-99). La toma en consideración y su remisión a la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública se aprobaron mediante Acuerdos del Pleno de la Diputación General de La Rioja de 18 y 19 de Febrero de 1993, respectivamente (B.O.D.G., núm. 36, serie E, de 19 de Febrero de 1993). Las enmiendas a la misma se recogen en el B.O.D.G. núm. 39, serie A, de 2 de marzo de 1993, pp. 1.154 y ss.) y el Dictamen de la Comisión, así como las enmiendas para su defensa ante el Pleno aprobando la Proposición y remitiéndola al Congreso de los Diputados para su tramitación como Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja se adoptó el 12 de Marzo de 1993 (B.O.D.G. núm. 46, serie A, de 15 de Marzo de 1993), si bien la iniciativa decayó ante la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones generales para el 6 de Junio de 1993, siendo previsible su reiteración una vez constituidas las nuevas Cortes Generales. De nuevo la Comunidad Autónoma de La Rioja es pionera en la iniciativa autonómica reproduciendo el espíritu de consenso que presidió la elaboración del texto estatutario en 1982.

3. La propuesta, que había sido sugerida en varias ocasiones por el Presidente de la Generalidad de Cataluña, M.H. Sr. D. Jordi Pujol, ha sido formulada con claridad por el Presidente de la Junta de Galicia, Excmo. Sr. Prof. Dr. D. Manuel Fraga Iribarne. la idea ha despertado interés al provenir de quien a su condición de responsable autonómico une los títulos de Catedrático de Derecho Constitucional y Ponente en su día de la Constitución y la circunstancia política de ser destacado miembro del P.P. y haberla formulado al poco de firmarse el *Pacto Autonómico, 1992*. Desde esta última perspectiva y, teniendo en cuenta que la formulación de Administración única sólo parece referirse, al menos en un primer momento, a las Comunidades Autónomas formadas al amparo del art. 151 de la Constitución, ha sido interpretada por algunos sectores como una reacción de estas últimas Comunidades frente a la ampliación competencial que los *Pactos* suponen para las constituidas al amparo del art. 143, con objeto de mantener la diferencia competencial actualmente existente entre unas y otras. Se comprende, pues, que se haya suscitado una amplia polémica al respecto. Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *El modelo de Administración autonómica: hacia la Administración única, en la Ley*, núm. 3.148, de 4 de Diciembre de 1992. La propuesta gallega inicialmente adolecía de falta de concretización técnica suficiente que sólo parcialmente ha colmado la publicación en varios volúmenes de la misma dedicado cada uno a un Ministerio, cfr. XUNTA DE GALICIA, *Administración Única*, XIII vols., Santiago de Compostela, 1993.

La organización conforma una parcela del Derecho Administrativo que suele resultar desconocida por la dispersión normativa que presenta y la dificultad de mostrar sus grandes líneas de evolución debido a que sólo pueden aprehenderse desde una perspectiva diacrónica que hemos adoptado<sup>4</sup>.

Ofrecemos, pues, una visión panorámica de la gestación de la Administración Pública riojana con objeto de dotar a los interesados de una fiable guía para navegar por el proceloso piélago de las alteraciones orgánicas sin cuyo conocimiento no es posible identificar a los sujetos de la historia más reciente de La Rioja como son los órganos autonómicos.

Este ensayo de genealogía jurídica es tanto más importante en un momento en que la Comunidad Autónoma de La Rioja está llamada por la Constitución y el Estatuto a convertirse en la principal instancia administrativa en territorio riojano. Es más, tratándose de una Comunidad Uniprovincial, la lógica inherente al subsistema así como el modelo de federalismo cooperativo que se está abriendo paso parecen exigir que devenga la principal Administración supramunicipal operativa en dicho ámbito, sin perjuicio de las competencias naturalmente unitarias del Estado como son, entre otras, las Fuerzas Armadas o la Administración de Justicia, excluida la habilitación de los medios materiales de ésta última.

Hemos insistido en varias ocasiones sobre la idea de que es precisa una *metanoia* o cambio radical de mentalidad en la construcción del Estado de suerte que los órganos estatales den cabida a las Comunidades Autónomas con una participación no meramente testimonial sino verdaderamente decisiva en la definición de las grandes políticas nacionales<sup>5</sup>.

Esta conclusión -que podemos calificar como una propuesta de penetración orgánica de las Comunidades Autónomas en los órganos estatales de ordenación, coordinación y planificación, seguida de una completa descentralización en la fase de ejecución- va siendo cada vez más ampliamente compartida<sup>6</sup>.

4. Para una visión general del fenómeno, cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, Ed. Civitas, 1984; idem., "Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 100/102, 1983; ÁLVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Madrid, I.E.A.L., 1986; OLIVÁN DEL CACHO, "Crónica sobre la potestad de organización de las Administraciones de las Comunidades Autónomas", en *Revista de Administración Pública*, 120, 1989; AJA, Eliseo, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985; BASSOLS COMÁ, M., "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 40/41, 1984; FONT I LLOVET, Tomás, "Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas", en *Organización Territorial del Estado*, II, Ed. Dirección General de lo Contencioso-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984; y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, "Sobre la potestad autonómica de autogobernación", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, Ed. Civitas, 71, 1991, pp. 317-331.

5. Cfr. GRANADO HIJELMO, I., "La nueva Ley del Deporte desde la perspectiva autonómica", ponencia presentada en las *Jornadas sobre Derecho y Economía del Deporte*, organizadas por la Escuela Libre de Derecho y Economía, Madrid, del 1 al 5 de Octubre de 1990, publicada en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, Escuela de Administración Pública e Instituto de Estudios Autonómicos, nº 13, Diciembre, 1991, pp. 125-134, hay traducción catalana: *La nova Llei de l'esport de la perspectiva autonómica*, ibid., pp. 123-132. De nuevo, en GRANADO HIJELMO, I., "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho Deportivo", en *Revista Española de Derecho Deportivo*, Madrid, Ed. Civitas, I, 1993, pp. 51-68.

6. Cfr. BALZA AGUILERA, J., "La conflictividad competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma: mecanismos de solución", en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Tomo II, HAAE/IVAP, Oñati, 1991, pp. 348-420, cuando, tras analizar el saldo de la última década de conflictos competenciales con el Estado y sus posibles vías de solución, postula (cfr. p. 420) la necesidad de «...emprender las reformas necesarias para que las Comunidades Autónomas participen real y efectivamente en la formación del Estado, superando desde posiciones institucionales las ausencias señaladas como orígenes de la conflictividad...».

Mientras esta consecuencia sistémica no se alcance, la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja se encontrará en periodo de gestación preautonómica, compartiendo, cuando no remedando, funciones y servicios con la Administración Periférica del Estado y no pudiendo, por tanto, incrementar las propias de las Corporaciones Locales.

Veamos brevemente la situación en La Rioja de estos dos niveles ejecutivos, la Administración Periférica estatal y la Administración Local, para poder así establecer una evaluación comparativa con la implantación orgánica de la Comunidad Autónoma.

El horizonte temporal de nuestro estudio se cierra en 1992 por lo que hemos empleado los datos disponibles hasta esa fecha, si bien para la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja la actualización normativa se extiende hasta 6 de Junio de 1993, fecha de elecciones generales que considero significativa en orden a abrir un nuevo periodo del proceso autonómico.

### 1.1. La Administración Periférica del Estado en La Rioja

No es nuestro propósito realizar ahora un cumplido análisis de la estructura de la Administración Periférica que el Estado mantiene en La Rioja, pero algunos datos pueden resultar reveladores.

No existe un cómputo exacto del personal que presta sus servicios a las distintas Administraciones Públicas en La Rioja. Las cifras que se ofrecen varían bastante según incluyan determinados colectivos, como altos cargos, personal laboral o interino, fuerzas armadas y de seguridad, personal judicial, penitenciario, docente, sanitario o de empresas públicas, pero, a grandes rasgos, podemos afirmar que más de 13.000 personas trabajan en La Rioja para el sector público administrativo.

Según datos del *Boletín de Estadística del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas* referidos a 1 de Enero de 1990<sup>7</sup>, en La Rioja existían 2.098 funcionarios de Administración Local, 2.030 de Administración Autonómica y 6.958 de la Administración del Estado, pero esta última cifra no incluye altos cargos, ni personal armado y judicial, por lo que parece más exacta la de 8.924 personas que ofrece la *Memoria de la Delegación del Gobierno en La Rioja para 1989*<sup>8</sup>.

El Estado mantiene en La Rioja, pues, a unas 9.000 personas<sup>9</sup> en sus diversos centros, servicios y dependencias.

La distribución concreta, según datos de la *Memoria de la Delegación del Gobierno en La Rioja para 1989*, es la siguiente: en Servicios Generales de la Administración Perifé-

7. Cfr. *La Rioja* de 8-4-90.

8. Estos datos se corroboran por la información facilitada por la *Federación de Servicios Públicos* del Sindicato U.G.T.- *Rioja* respecto al censo de votantes en las elecciones sindicales de 1990, que incluye al personal funcionario y laboral de las Administraciones Periférica del Estado, Autonómica y Local en La Rioja y que asciende a 8.239 personas, sin contar a los dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia. Cfr. *La Rioja* de 5-10-1990 que publica un completo cuadro con el detalle de los distintos centros de trabajo. Un *Estudio sobre efectivos de las Administraciones Públicas*, elaborado por el propio Ministerio de Administraciones Públicas a 1 de Enero de 1992 recoge 6.781 funcionarios en la Administración Periférica del Estado en La Rioja, por 2.501 de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Como puede cotejarse, las cifras de diferencia relativa continúan siendo similares.

9. Su retribución supuso unos 20.000 millones de ptas. en 1989, según declaraciones del Delegado del Gobierno publicadas en *La Rioja* de 5-6-90.

rica del Estado 2.023, de ellos 1.156 funcionarios y 867 laborales<sup>10</sup>; en Correos, Telégrafos y Caja Postal, 528, de los cuales 296 funcionarios y 232 laborales; en la Enseñanza 2.754 personas, de ellas 2.524 en la no universitaria (con 2.304 funcionarios y 220 laborales) y 230 en la universitaria (con 200 funcionarios y 30 laborales); en Administración de Justicia (personal no judicial), 206, de ellos 187 funcionarios y 19 laborales; en Fuerzas de Seguridad del Estado, 1.093 funcionarios y 3 laborales; en Sanidad, 2.216, de ellos 2.065 entre funcionarios y personal estatutario del INSALUD y 151 laborales; y en Defensa (personal civil), 104, de ellos 5 funcionarios y 99 laborales.

Parece evidente que, aun prescindiendo del personal docente y sanitario, cuyas áreas todavía no han sido traspasadas a la Comunidad Autónoma de La Rioja, el volumen del personal destinado en unidades periféricas es excesivo, especialmente en áreas transferidas.

El Estado mantenía en La Rioja al constituirse la Comunidad Autónoma una turbamulta de órganos periféricos, en su mayoría actualmente sin justificación. Como botón de muestra de esta afirmación podemos reseñar el Acuerdo de 11-5-1979, de la última Diputación Provincial de Logroño por el que, inmediatamente de su constitución corporativa, se procede a designar representantes en los órganos colegiados de la Administración Periférica del Estado en la Provincia que así lo requerían<sup>11</sup>.

La situación no ha variado demasiado pues la Administración periférica riojana se estructura en torno a la figura del Delegado del Gobierno<sup>12</sup> del que dependen unos órganos colegiados de ámbito provincial<sup>13</sup> que, si tenían algún sentido en el marco de un Estado centralista, ahora, en su mayoría, lo han perdido y constituyen meros residuos de una situación constitucionalmente superada.

10. Agricultura (12 func.), Cámara Agraria (10 func. y 3 lab.), Confederación Hidrográfica (3 func. y 49 lab.), Cultura (6 func.), Delegación del Gobierno (51 func. y 18 lab.), Educación (147 func. y 195 lab.), Escuela Agraria Alfaro (9 func. y 10 lab.), Hacienda 9153 func. y 101 lab.), ICONA (1 fun. y 1 lab.), INEM (53 func. y 21 lab.), INSS (100 func. y 7 lab.), Industria (5 func. y 1 lab.), Insalud (79 func. y 2 lab., y el personal sanitario), Insero (41 func. y 169 lab.), Inst. Geográfico (9 func. y 3 lab.), Instituto Nacional de Estadística (9 func. y 21 lab.), IRYDA (7 func.), MUFACE (6 func. y 3 lab.), Obras Públicas y Carreteras (26 func. y 55 lab.), Sanidad (4 func. y 1 lab.), SEMPA (29 func. y 18 lab.), Seguridad e Higiene (26 func. y 1 lab.), Tesorería de la Seguridad Social (76 func. y 20 lab.), Trabajo (46 func. y 7 lab.) y Transportes (306 func. y 127 lab.)

11. El Acuerdo recoge los siguientes: *Consejo Provincial de Deportes, Comisión Provincial de Urbanismo, Patronato del Centro de F.P. "Virgen de Vico" de Arnedo, Comisión Gestora Interprovincial para la Regulación de los Ríos Alhama y Linares, Patronato del Conservatorio Provincial de Música, Consejo Provincial de Juventud, Comisión Provincial del Patrimonio Histórico Artístico, Consejo Asesor del Instituto Politécnico Nacional de Logroño, Comisión Provincial de Promoción Estudiantil, Jurado de Selección Universitaria para la Concesión de Ayudas del I.N.A.P.E., Comisiones Delegadas de la Provincial de Gobierno -de Asuntos Económicos; de Trabajo, Transportes y Comunicaciones; de Infraestructura; de Sanidad, Seguridad Social y Asuntos Sociales y de Acción Cultural-, Subcomisiones de la Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales -de Ordenación Rural; de Montes; de Saneamiento, de Medio Ambiente; de Movilización-, Junta Pericial de Contribución Rústica de Logroño, Junta Mixta de Contribución Urbana de la Autopista del Ebro, Junta Provincial de Coordinación de Transportes, Comisión Asesora del Servicio de Sanidad y Defensa Biológica, Comisión Provincial de Hemoterapia, Junta de Gobierno de los Hospitales dependientes de la Seguridad Social y Junta de Gobierno del Hospital de Enfermedades del Tórax "San Pedro". El Acuerdo no es completo, por ejemplo, no recoge la Comisión Mixta Riojana-Navarra de Defensas del Ebro ni el Patronato de Santa María La Real de Nájera. La inflación de organismos y la situación caótica resultante no puede ser mayor.*

12. Órgano unipersonal creado por el art. 154 de la Constitución y regulado por la Ley Orgánica 17/1983, de 16 de Noviembre. Del mismo dependen una *Secretaría General* y un *Gabinete Técnico*, cfr. MINISTERIO DEL INTERIOR, *Guía de la Administración Civil del Estado en las comunidades autónomas*, Madrid, 1992.

13. Fuente: DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LA RIOJA, *Guía de la Administración del Estado en la Rioja*, Logroño, 1989, Id. *Gestión y realizaciones de la Administración Periférica del Estado 1983/1985*, Logroño, 1986, inédito.

Tales órganos son: *Comisión Provincial de Gobierno*<sup>14</sup>; *Comisión Mixta y paritaria de transferencias Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja*<sup>15</sup>; *Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja*<sup>16</sup>; *Comisión Delegada de Seguridad Vial*<sup>17</sup>; *Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales*<sup>18</sup>; *Junta Provincial Distribuidora de Herencias del Estado*<sup>19</sup>; *Grupo Mixto de Cooperación en Materia de Incendios Forestales*<sup>20</sup>; *Junta Provincial de Seguridad Ciudadana*<sup>21</sup>; y *Comisión Asesora para la Provisión de Administraciones de Lotería*<sup>22</sup>.

En cuanto al resto de órganos periféricos nos limitaremos a su mera reseña, ordenada por Departamentos Ministeriales.

- *MINISTERIO DE DEFENSA*. De este Departamento depende el *Gobierno Militar de La Rioja* y las *Unidades, Servicios y Dependencias* de las Fuerzas Armadas acantonadas en su territorio.

- *MINISTERIO DEL INTERIOR*, con la *Comisaría Provincial de Policía*, la *Jefatura de la V Zona* y *Comandancia de la Guardia Civil*, y la *Jefatura Provincial de Tráfico*.

- *MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN*. *Dirección Territorial* y las *Unidades Territoriales* de los Organismos Autónomos SEMP (Jefatura Provincial), ICONA (Servicio Provincial), IRYDA (Servicio Provincial) e IRA (Jefatura Provincial), la *Escuela de Capacitación Agraria*, la *Cámara Agraria Provincial*, la *Comisión Coordinadora Agraria Provincial*, la *Comisión Provincial de Seguros Agrarios*, la *Comisión Provincial de Estadística*. Con cierta autonomía opera el *Consejo Regulador de la Denominación de Origen Rioja*<sup>23</sup>.

14. Integrada por el Delegado como Presidente, el Secretario General de la Delegación, como Secretario y, como Vocales: el Delegado de Hacienda, Los Directores o Delegados Provinciales y Territoriales de Trabajo, Educación, Industria, Transportes, Sanidad y Agricultura, así como el Ingeniero Jefe de la Demarcación de Carreteras. Cfr. R.D. 1801/1981, de 24 de Julio (B.O.E. nº 199, de 20-8-1981) y O.M. de 15-1-1979 (B.O.E. nº 19, de 22-1-1979).

15. Establecida en la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Autonomía, se rige por el R.D. 1225/1983, de 16 de Marzo (B.O.E. de 17-5-1983).

16. Constituida el 28-VII-1988, la representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la misma fue actualizada por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 30-1-1992.

17. O.M. de 15-1-1979 (B.O.E. nº 19, de 22-1-1979) y Ac. nº 2/B de la Comisión Nacional de Seguridad Vial de 12-7-1985.

18. R.D. 2342/1985, de 4 de Diciembre (B.O.E. nº 301, de 17-2-1985).

19. D. 2091/1971, de 13 de Agosto (B.O.E. nº 225, de 20-9-1971). No tiene ningún sentido en el marco del Estado autonómico postconstitucional el mantenimiento en el Código Civil del llamamiento al Estado como último heredero *ab intestato* cuando el mismo ha sido sustituido por la Comunidad Autónoma del lugar de fallecimiento en las Comunidades con Derechos Civiles Forales o Especiales. Para evitar una absurda discriminación de las Comunidades sujetas al Derecho Civil común se impone una modificación del Código Civil al respecto. Sobre esto, cfr. GRANADO HIJELMO, I., *El Derecho Civil y las competencias de las Comunidades Autónomas carentes de Derechos Forales o Especiales*, en Moreno Quesada, Bernardo, coordinador, *Competencias en materia civil de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989, pp. 126-133.

20. O.M. de 17-6-1982 (B.O.E. nº 147, de 21-6-1982).

21. O. Comunicada de 27-7-1968 y Circular de la Secretaría para la Seguridad del Estado de 13-9-1983.

22. R.D. 1082/1985, de 11 de Junio (B.O.E. nº 160, de 5-7-1985).

23. Con antecedente remoto en la *Real Sociedad Económica de La Rioja*, la Denominación de Origen Rioja surge, a partir de la Ley de Propiedad Industrial de 16-5-1902, por R.O. de 6-6-1925 sobre precintos de envases y especialmente por R.D. de 29-10-1926. La nueva reglamentación fue aprobada por O.M. de 27-10-1970 (B.O.E. de 20-11-1970), pronto derogada por la de 2-6-1976 (BB.OO. Mº de Agricultura de 26-8-1976) para adaptarla al Estatuto del Vino aprobado por Ley 25/1979, de 2 de Diciembre y su Reglamento, aprobado por D. 835/1972, de 23 de Marzo (B.O.E. núm. 85, de 9-4-1991). La normativa vigente está conformada por la Orden de 3 de Abril de 1991 (B.O.E. núm. 85, de 9-4-1991) que otorgó el carácter de *calificada* a la Denominación de Origen *Rioja* y aprobó el Reglamento de la misma y de su Consejo Regulador, modificado por Orden de 30 de Diciembre de 1992 (B.O.E. núm. 18, de 21 de Enero de 1993).

- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. *Dirección Provincial y Dirección Provincial del INSERSO.*

- MINISTERIO DE CULTURA. *Servicios Periféricos y, en régimen de cogestión, el Archivo Histórico Provincial y el Museo Provincial.*

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA. *Dirección Provincial de Educación; y varios órganos colegiados (Junta Provincial de Educación, Consejo Asesor de Educación, Comisión Provincial del Servicio de Orientación Escolar y Vocacional, Comisión Provincial de Educación Especial, Comisión Provincial de Subvenciones, Comisión Provincial de Promoción Estudiantil, y Comisión Asesora de Planeamiento y Programación Educativa).* En este área hay que incluir, aunque dotada de autonomía constitucional, a la *Universidad de La Rioja (U.R.)* que, provisionalmente dirigida por una *Comisión Gestora*, ha asumido los órganos del antiguo *Vicerrectorado de La Rioja de la Universidad de Zaragoza* que a su vez había asumido al *Colegio Universitario de La Rioja (C.U.R.)* adscrito a la misma, el cual contaba con la *Facultad de Derecho* y las *Escuelas Universitarias de Enfermería, Formación de Profesorado de E.G.B., Politécnica y de Trabajo Social*, todas ellas con sede en Logroño<sup>24</sup>.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Delegación Especial de Hacienda de La Rioja (Agencia Estatal de Administración Tributaria en La Rioja), Dirección Territorial de Economía, Tribunal Económico Administrativo de La Rioja; la Delegación del I.N.E. y de la Oficina del Censo Electoral, Delegación Territorial del Parque Movil Ministerial, la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tritutaria, el Consejo de Dirección del Consorcio para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, y el Servicio de Vigilancia Aduanera.*

- MINISTERIO DE JUSTICIA. *Centro Penitenciario de Logroño, Servicio Jurídico del Estado, Comisión Provincial de Asistencia Social, y la recientemente creada Gerencia Territorial*<sup>25</sup>.

- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. *Servicio Regional del Instituto Geográfico Nacional, Servicio de Coordinación y Asistencia Técnica; la Demarcación de Carreteras del Estado; Sección de Zona de la Confederación Hidrográfica del Ebro; el Observatorio Geofísico de La Rioja y la recientemente suprimida pero aún subsistente Cá-*

24. La U.R. se creó por Ley 17/1992, de 15 de Junio (B.O.E. núm. 147, de 19 de Junio de 1992, corrección de erratas en B.O.E. núm. 168, de 14 de Julio de 1992, y B.O.R. núm. 100, de 20 de Agosto). Para el nombramiento de representantes autonómicos en el *Consejo de Administración de la U.R.*, cfr. Orden de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas de 7 de Julio de 1992 por la que se publica el correspondiente Acuerdo del Gobierno de La Rioja (B.O.R. núm. 82, de 9 de Julio) y el adoptado por la Diputación General Permanente de 6 de Julio de 1992 (B.O.R. núm. 88, de 23 de Julio). En Mayo de 1993 se han dado los primeros pasos para la puesta en funcionamiento del *Consejo Asesor* previsto en la Ley creacional de la U.R. Para un análisis de la evolución del C.U.R., cfr. *LA RIOJA DEL LUNES*, Suplemento *En Centrales* de 5 de Febrero de 1990. Los estudios previos a la creación de la U.R. en GOBIERNO DE LA RIOJA, *Análisis de Necesidades de Educación Superior en la Comunidad Autónoma de La Rioja, Informe Final*, Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de la Universidad Complutense de Madrid, bajo dirección de Arturo de la Orden Hoz, Madrid-Logroño, Consejería de Educación, Cultura y Deportes, 1989, 3 vols., inédito, elaborado en virtud del Convenio de Colaboración aprobado por el Consejo de Gobierno el 20-5-1988 para la realización de un *Estudio de Viabilidad de los Estudios Superiores en La Rioja*. Por Orden de 13-3-1990 se publicó en el B.O.R. núm. 33, de 15-3-1990 el Acuerdo del Gobierno de La Rioja por el que se creó una *Comisión de Partidos Políticos* para el estudio en materia de desarrollo de la Universidad de La Rioja. Cfr. también GOBIERNO DE LA RIOJA, *Memoria de creación de la Universidad Pública de La Rioja*, Logroño, Consejería de Educación, Cultura y Deportes, 1990.

25. En Mayo de 1990 el Ministerio de Justicia puso en funcionamiento una *Gerencia Provincial* en Logroño con 1 Gerente y 3 funcionarios, destinada a las atenciones de medios materiales para la Justicia.

*mara Oficial de la Propiedad*<sup>26</sup>. Dirección Provincial de Transportes y Comunicaciones, la Jefatura Provincial de Correos y Telégrafos, Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones, Unidad provincial de la Secretaría General de Comunicaciones, y la Caja Postal de Ahorros; y, en el terreno de lo transferible, el Observatorio del Instituto Nacional de Meteorología, la Comisión Delegada de Transportes Terrestres y la Junta Consultiva de Transportes Terrestres.

- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. Dirección Provincial de Sanidad, la Dirección Territorial del INSALUD, la Comisión de Coordinación de la asistencia sanitaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Comisión de Coordinación para la Prevención y Asistencia Médica de Drogodependencias y la Comisión de Tratamiento de Deshabituación con Metadona.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Dirección Provincial; la Dirección Provincial del I.N.E.M., la Unidad de Mediación, Arbitraje y Conciliación; la Unidad Periférica del Fondo de Garantía Salarial; la Dirección Provincial del I.N.S.S.; el Gabinete Técnico Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo; la Tesorería Territorial de la Seguridad Social; y algunos órganos colegiados como la Junta Consultiva de Trabajo, la Comisión Provincial de Elecciones, la Comisión de Seguimiento del Fondo de Garantía Salarial, y la Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio con La Rioja para la coordinación de la política de empleo.

- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. Dirección Provincial y Paradores Nacionales de Turismo de Santo Domingo de La Calzada y Marco Fabio Quintiliano de Calahorra.

- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Mantiene el Servicio Provincial de MUFACE, la Oficina Provincial de la MUNICIPAL y la Unidad del Registro Central de Personal.

Ante una relación tan extraordinariamente abultada de órganos, muchos de ellos con competencias residuales de difícil justificación en materias transferidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja o que deben ser estatutariamente transferidas a la misma, no cabe más que instrumentar una enérgica crítica. Mientras esta estructura se mantenga en la forma que la hemos descrito, no podrá darse por finalizado, desde un punto de vista estrictamente jurídico-administrativo, el periodo preautonómico.

## 1.2. La Administración Local en La Rioja

Sin acometer tampoco un estudio completo de la Administración Local riojana, algunos datos pueden resultar significativos para nuestro propósito de conocer su implantación relativa en la región.

La Rioja, a 1-1-1990, tenía 2.089 funcionarios de Administración Local, lo que representa la menor cifra entre las Comunidades Autónomas. Los pequeños municipios prácticamente carecen de plantilla de personal o la misma se reduce al Secretario (muchas veces

26. Como señala el Dr. López Muñiz en un documentado dictamen emitido en 1993 al Consejo Superior de Cámaras, es muy dudoso que estas Cámaras hayan verdaderamente desaparecido como tales Corporaciones de Derecho Público. En cualquier caso, la Disposición Final Décima de la Ley 4/1990, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (B.O.E. de 30-6-1990) suprimió estas Cámaras, hurtando así una competencia estatutaria expectante, cfr. art. 11-1-d) del Estatuto de Autonomía de La Rioja, por lo que es previsible su próxima asunción por el Gobierno de La Rioja al igual que ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas, cfr. D. 88/1992, de 9 de Junio, de Castilla-La Mancha (D.O.C.M., núm. 44, de 12-6-1992).

sostenido en agrupación con otros municipios) y a uno o dos operarios que realizan funciones varias, tales como alguacil, barrendero o enterrador. Por ello, ese número corresponde en su mayor parte a los núcleos de población más importantes, es decir, los que cuentan con más de 2.000 habitantes.

De ellos, los que tienen una población entre los 2.001 y 5.000 habitantes tienen plantillas en torno a las 10 personas<sup>27</sup>. Tal es el caso de Albelda<sup>28</sup>, Alberite<sup>29</sup>, Aldeanueva<sup>30</sup>, Auto<sup>31</sup>, Baños de Río Tobía<sup>32</sup>, Cenicero<sup>33</sup>, Cervera del Río Alhama<sup>34</sup>, Fuenmayor<sup>35</sup>, Lardero<sup>36</sup>, Navarrete<sup>37</sup>, Pradejón<sup>38</sup>, Quel<sup>39</sup>, Rincón de Soto<sup>40</sup> y Villamediana de Iregua<sup>41</sup>.

Por el contrario, los municipios con más de 5.000 habitantes, tienen un número de personal a su servicio que se acerca al centenar en las cabeceras de comarca, como Alfarro<sup>42</sup>, Arnedo<sup>43</sup>, Calahorra<sup>44</sup>, Haro<sup>45</sup>, Nájera<sup>46</sup> y Santo Domingo de La Calzada<sup>47</sup>. La principal concentración se encuentra en el Ayuntamiento de Logroño, con 751 funcionarios<sup>48</sup>.

27. Hemos extraído estos datos de las plantillas existentes a 1-1-1990 que figuran en sus respectivos presupuestos facilitados por la Dirección General de Administración Local del Gobierno de La Rioja. Estas plantillas incluyen todas las plazas ocupadas y vacantes, distinguiendo los funcionarios por grupos de titulación (A, B, C, D y E) con arreglo a la Ley 30/84, de la Función Pública, y los laborales, entre los que se comprenden también los temporales.

28. 9, de ellos 5 funcionarios (B, 1, Secretario; C, 1, Administrativo; D, 1, Auxiliar; y E, 2, Alguaciles), y 4 laborales.

29. 5, de ellos, 3 funcionarios (B, 1, Secretario; C, 1, Auxiliar; y E, 1, Alguacil) y 2 laborales.

30. 9, de ellos 8 funcionarios (B, 1, Secretario; C, 1, Administrativo; D, 2, Auxiliares y E, 4), y 1 laboral.

31. 15, de ellos, 6 funcionarios (B, 1, Secretario), y el resto laborales.

32. 8, de ellos, 2 funcionarios (B, 1, Secretario) y resto laborales.

33. 21, de ellos, 7 funcionarios (B, 1, Secretario; C, 1, Administrativo; D, 2, Auxiliar y Policía; E, 2, Alguacil y Policía) y 14 laborales.

34. 8 funcionarios (B, 2, Secretario y Aparejador).

35. 14, de ellos, 5 funcionarios (B, 1, Secretario) y el resto laborales.

36. 6, de ellos 4 funcionarios (A, 1, Secretario) y resto laborales.

37. 7 funcionarios (B, 1, Secretario).

38. 8, de ellos, 6 funcionarios (A, 1, Secretario) y 2 laborales.

39. 5 funcionarios (A, 2, Secretario e Interventor).

40. 10, de ellos 9 funcionarios (A, 1, Secretario) y 1 laboral.

41. 9, de ellos, 6 funcionarios (B, 2, Secretario y Técnico), resto laborales.

42. 69, de ellos, 41 funcionarios (A, 2, Secretario e Interventor; B, 4, Tesorero, Aparejador, Perito Agrícola y Recaudador; C, 3, Administrativos; D, 22, de ellos 11 Policías Municipales y el resto Auxiliares; E, 10, de ellos 7 peones y 2 Guardas Rurales) y 28 laborales.

43. 78, de ellos, 44 funcionarios (A, 6, Secretario, Interventor, Tesorero, Oficial Mayor y 2 Técnicos); B, 1, Aparejador; y C, 1.

44. 148, de ellos 99 funcionarios (A, 8, Secretario, Interventor, Tesorero y Técnicos; B, 1, Aparejador; C, 4; D, 39, de ellos 29 Policías Municipales; y E, 35), y 49 laborales.

45. 81, de ellos 99 funcionarios (A, 8, Secretario, Interventor, Tesorero, Director de Banda de Música y Técnicos; B, 2, Asistente Social y Aparejador) y 27 laborales.

46. 50, de ellos 22 funcionarios (A, 1, Secretario; resto otros grupos; en el D, 11 Policías Municipales), resto laborales.

47. 60, de ellos, 29 funcionarios (A, 4, Secretario, Interventor, Depositario y Técnico; resto otros grupos, entre ellos, 1 Aparejador del grupo B, y 11 Policías Municipales, del grupo D), y 31 laborales.

48. De los siguientes grupos: A, 37 (Secretario, Interventor, Viceinterventor, Tesorero, 6 Arquitectos, 4 Ingenieros, 14 Técnicos de Administración General y resto, otros Técnicos), B, 39; C, 67; D, 186; y E, 182, de ellos 152 operarios, a los que hay que añadir el personal de Policía Municipal (179 agentes) y de Bomberos (61 empleados).

Como puede observarse, la Administración local riojana refleja la estructura demoesocial de la región, que, como es sabido, conforma un poblamiento disperso en 174 municipios y varios núcleos habitados no municipales, pero con una población concentrada en Logroño y los municipios que tradicionalmente han venido constituyendo cabeceras comarcales, ya que el resto son pequeños núcleos municipales con una media inferior a los 500 habitantes<sup>49</sup>.

Se trata, pues, de una Administración Local débil que en la mayoría de los casos carece de la estructura precisa para la prestación de los servicios públicos que le competen<sup>50</sup>.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

En el panorama que hemos diseñado, es decir, entre una Administración Periférica del Estado extraordinariamente implantada, y una esquelética Administración Local, irrumpe desde 1982 una nueva Administración Pública, la propia de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En 1980, último año en que la Diputación Provincial de Logroño publicó su *Memoria de gestión*, la Corporación Provincial contaba con una plantilla de 631 plazas, incluyendo funcionarios y personal eventual y laboral de todas las categorías, por lo que en el momento de constituirse la Comunidad Autónoma de La Rioja ésta no disponía de más de 700 personas a su servicio<sup>51</sup>.

La Administración Autonómica Riojana contaba, a 1 de Enero de 1990, con 2.030 personas a su servicio, de ellas 1.065 funcionarios<sup>52</sup> y 709 laborales. Según las plantillas aprobadas por la Ley 1/1992, de 7 de Abril<sup>53</sup> de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1992, esas cifras se habían incrementado a 1.684 funcionarios y 2.258 laborales, lo que hace un total de 3.942 plazas, cifra que no incluye los contratos laborales temporales<sup>54</sup>. Como puede observarse, el incremento del capítulo de personal ha sido muy importante en esta primera década de autonomía.

Los funcionarios dependientes del Gobierno de La Rioja se rigen por la Ley 3/1990, de 29 de Junio, de la Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja<sup>55</sup>. El personal laboral del Gobierno de La Rioja se rige por Convenio Colectivo para 1992-93, de 8 de Febrero de 1993<sup>56</sup>. La relación de puestos de trabajo co-

49. Cfr. GOBIERNO DE LA RIOJA, *La Rioja en cifras, Actualización 1989*, Logroño, 1990.

50. Cfr. GOBIERNO DE LA RIOJA, *Encuesta sobre infraestructura y equipamiento local en La Rioja*, Logroño, Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 1986-1987, inédito.

51. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LOGROÑO, *Memoria de gestión, 1980*, Logroño, 1981, inédita, p. 1.

52. De ellos: 266, del grupo A.; 181, del B.; 102, del C.; 338, del D.; y 178 del E.

53. B.O.R. nº 43, de 9 de Abril de 1992.

54. El número de efectivos funcionariales es de 1.474 y el resto, 210, están vacantes. En laborales ambas cifras son, respectivamente, de 1991 y 267.

55. B.O.R. nº 93, de 31-7-90. Esta Ley procede fundamentalmente, aunque con varias modificaciones posteriores, del *Proyecto* elaborado por la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja en 1987, pero la inestabilidad parlamentaria del Gobierno impidió su aprobación, lo que explica que haya sido la última en aprobarse de todas las Comunidades Autónomas. El retraso motivó varias iniciativas parlamentarias instando a su presentación, así la Pregunta nº 183/89 del Grupo Parlamentario Socialista (B.O.D.G. nº 87, serie B, de 3-4-89). Para provisión de puestos de trabajo rige el Reglamento aprobado por D. 7/1989, de 24 de Febrero (B.O.R. nº 24, de 25-2-1989), desarrollado por D. 8/1989, de Febrero (B.O.R. nº 24, de 25-2-1989), modificado por D. 31/1989, de 3 de Junio (B.O.R. nº 68, de 8-6-1989). Cfr. también la O. de 18-5-1898 (B.O.R. nº 63, de 27-5-1989).

56. Aprobado por Acuerdo de 22 de Febrero de 1993 (B.O.R. núm. 26, de 2 de Marzo de 1993). El anterior, para 1990-91, de 15-10-90 B.O.R. nº 137, de 10-11-90.

rrespondientes a funcionarios y personal laboral del Gobierno de La Rioja se aprobó por D. 47/1992, de 19 de Noviembre<sup>57</sup>.

Por su parte, la Diputación General de La Rioja cuenta con una plantilla de 29 funcionarios de carrera y 2 eventuales, aprobada por Acuerdo de la Mesa de 20-3-1990<sup>58</sup>. Se rigen por el Estatuto de Personal de la Diputación General<sup>59</sup>.

Para aproximarnos al conocimiento de la organización administrativa autonómica en La Rioja, distinguiremos la situación existente al constituirse la Comunidad Autónoma de las reestructuraciones posteriores, para concluir con una valoración general de la materia.

Dedicaremos especial atención a la fase inicial, ya que en la misma se sentaron las bases de toda la evolución posterior. Efectuaremos un análisis por Consejerías, partiendo de la estructura vigente en 1992, pero con incidencia, más que en la dinámica de constantes cambios de denominación de órganos y adscripción de funciones, en las líneas que pueden considerarse constantes en la organización administrativa de la Comunidad Autónoma, así como en las áreas que denotan una mayor inestabilidad.

No aludiremos a las normas de delegación de competencias jerárquicas en órganos subordinados, por entenderlas coyunturales, y tampoco reseñaremos ahora los Reales Decretos de Transferencias y correspondientes Decretos de asunción de las mismas, sino únicamente su reflejo en la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma.

## 2.1. Fase de autonomía provisional

Aprobado el Estatuto de Autonomía<sup>60</sup>, la Diputación Provincial de La Rioja quedó extinguida, por imperativo del art. 14 y Disposición Transitoria 1ª del propio Estatuto, y sus competencias, medios y personal, integrados en la nueva Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Rioja no había contado con un período preautonómico y el Estatuto de Autonomía quiso paliar esta carencia instaurando en sus Disposiciones Transitorias 1ª a 7ª un denominado *periodo provisional de autonomía* hasta la celebración de las primeras elecciones autonómicas. Durante dicho periodo, las competencias ejecutivas y normativas de la Diputación Provincial serían ejercidas por un *Gobierno Provisional*; y las representativas, por una *Diputación General Provisional* o Parlamento, pero desprovisto de potestad legislativa.

Esta previsión estatutaria resultó disfuncional en la práctica, en parte, debido a la delicada situación política del momento<sup>61</sup> y, en parte, por razones estructurales de carácter administrativo debidas a la organización de la extinta Diputación Provincial.

57. B.O.R. núm. 146, de 5 de Diciembre, modificado por DD. 18, 28, 37, 38 y 39/1993, de 20 de Abril y Mayo y de 8 de Julio, respectivamente, (BB.OO.RR. núms. 47, 64 y 87, de 20 de Abril, 25 de Mayo y 17 de Julio, respectivamente). Deroga la relación aprobada por el D. 8/1991, de 4 de Abril (B.O.R. núm. 43, de 9 de Abril). La anterior se aprobó por Decreto 74/1990, de 12 de Julio (B.O.R. n.º 89, de 21-7-90 y corrección de errores en BB.OO.RR. núms.: 99, de 14-8-1990; 110, de 8-9-1990; 11, de 11-9-1990; y 115, de 20-9-1990. Cfr. también el Acuerdo de 10 de Junio de 1992 Administración-Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo (B.O.R. núm. 78, de 30 de Junio).

58. B.O.D.G. n.º 47, serie C, de 1990.

59. Aprobado por Acuerdo de la Mesa de 11-3-1988 (B.O.R. n.º 84, de 14-7-1988).

60. Ley Orgánica 3/1982, de 9 de Junio (B.O.E. n.º 146, de 19 de Junio de 1982).

61. La situación estaba generada por la crisis de U.C.D. y el enfrentamiento institucional entre el primer Gobierno Provisional, presidido por D. Luis Javier Rodríguez Moroy, y la Diputación General Provisional (Parlamento), presidida por D. Domingo de Guzmán Álvarez y Ruiz de Viñaspre, especialmente desde que el primero decidió separarse de U.C.D. y solicitar su ingreso en el recién creado C.D.S., donde no sería admitido, a consecuencia de lo cual fundó con sus partidarios el *Partido Riojano Progresista (P.R.P.)*, en medio de una oposición de los sectores residuales de U.C.D. y, en menor medida, del P.S.O.E., que imposibilitó un funcionamiento adecuado del primer Gobierno Autónomo de La Rioja, hasta forzar la dimisión del propio Rodríguez Moroy en Enero de 1983.

### 2.1.1. La extinción de la Diputación Provincial de La Rioja en el marco del Derecho Regional Comparado: pugna de los modelos rupturistas y continuista

La organización que sustentaba a la Diputación Provincial era la propia de las Corporaciones Locales. La legislación de Régimen Local<sup>62</sup> había instaurado un modelo vertical en que el funcionariado local de Administración General y Especial se polarizaba en torno a los funcionarios estatales al servicio de las Corporaciones Locales pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, con los que se quería asegurar la adecuada asistencia jurídico-administrativa y económica a los entes locales, aún a costa de desapropiar a éstos de la potestad de autoorganización de su propia cúpula funcional.

Esta medida de intervención y tutela administrativa del Estado sobre las Corporaciones Locales se había traducido, en el caso de la Diputación Provincial de La Rioja, en la existencia de unos puestos de trabajo reservados a funcionarios de la primera categoría de los Cuerpos Nacionales de Secretarios (*Secretario General*, *Vicesecretario* u *Oficial Mayor*), Interventores (*Interventor de Fondos* y *Viceinterventor*) y Depositarios (*Depositario de Fondos*) que conformaban el vértice de una pirámide funcional.

El predominio correspondía al *Secretario General* como Jefe de todos los Servicios administrativos -y, en cuanto tal, miembro nato de la Corporación- que contaba como inmediatos colaboradores en las áreas económicas con el *Interventor*, que también asistía a las sesiones plenarias y, en menor medida, el *Depositario*.

Este esquema piramidal tricúspide con prevalencia del Secretario generaba continuas y soterradas tensiones en la cúpula funcional, incentivadas por los puestos de suplencia (*Vicesecretario* u *Oficial Mayor* y *Viceinterventor*), pero aseguraba un completo control de la reducida Administración Provincial cuyas competencias se limitaban en la práctica a la gestión del *Plan Provincial de Obras y Servicios*<sup>63</sup>, al mantenimiento de los Centros Asistenciales y Hospitalarios provinciales y de la red viaria de carácter comarcal, a través del *Servicio de Vías y Obras Provinciales*, que constituía la competencia más antigua de la Diputación, heredada directamente de la *Real Sociedad Económica de La Rioja* desde el inicio de las Diputaciones Provinciales en 1833<sup>64</sup>.

62. El régimen legal vigente en el momento de la extinción de la Diputación Provincial de La Rioja estaba básicamente contenido en el texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17-7-1945 y 3-12-1953, aprobado por Decreto Legislativo de 24-6-1955, afectado por la Ley 41/1975, de 19 de Noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, que dio lugar a una norma de transición, el Real Decreto 3250/1976, de 30 de Diciembre, por el que aprobó el Texto Articulado Parcial de la referida Ley 41/1975. En los aspectos funcionales era de aplicación el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17-5-1952.

63. El *I Plan* fue el correspondiente al periodo 1954-57; el *II Plan*, 1958-59; el *III*, 1960-62; el *IV*, 1963-65; el *V*, 1966-67; el *VI*, 1968-1969. El 1969 se consiguió el ansiado *Polo de Desarrollo de Logroño*, con cargo a las previsiones del *II Plan de Desarrollo*; fue creado por Decreto 240/1969, de 21 de Febrero (B.O.E. de 22-2-1969) y delimitado territorialmente por Orden de 29-3-1969; su *Gerencia* fue regulada por Orden de la Presidencia del Gobierno de 7-12-1971, desarrollada por Circular de la Comisaría del Plan de Desarrollo de 18-12-1971, por lo que se tratará más bien de un órgano de Administración estatal periférica. Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Reseña Estadística de la Provincia de Logroño*, Madrid, I.N.E., eds. de 1954 y 1963. Sobre el *Polo*, cfr. IBERPLAN S.A., *Estudio Socio-económico de la Provincia de Logroño*, VII vols., Logroño, 1972, inédito, especialmente vol. I, pp. 96 y ss.

64. Para un análisis de la evolución histórica de la Diputación Provincial riojana, cfr. la magnífica obra de BERMEJO MARTÍN, F., y DELGADO IDARRETA, J.M., *La Administración Provincial española, La Diputación Provincial de La Rioja*, Logroño, Ed. Gobierno de La Rioja, 1989. Sobre las competencias viarias, cfr. la obra colectiva *I Jornadas Nacionales de Estudio sobre Vías Provinciales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, y especialmente el estudio incluido en la misma de GARCÍA ORMAECHEA Y CASANOVAS, P., *Servicio de Vías y Obras*, pp. 237-256.

A este esquema piramidal del funcionariado provincial, correspondía, en el nivel político e institucional, una organización polisindodal basada en diversas *Comisiones* especializadas que, bajo la coordinación de una *Comisión de Gobierno*, elevaban propuestas de Acuerdo al *Pleno* de los Diputados Provinciales, compuesto por los electos pertenecientes a los distintos Partidos Políticos, y que elegía, de entre ellos, al *Presidente* de la Diputación y a los de cada una de las *Comisiones*.

Por otro lado, el funcionamiento democrático de la Diputación Provincial tenía poca rai-gambre. Las primeras elecciones locales tuvieron lugar en 1979<sup>65</sup> y la Corporación resultante de las mismas, que sería la última, agobiada por las críticas de una oposición carente de una experiencia democrática que tampoco tenían los responsables provinciales, se dedicó, casi en exclusiva, a la gran tarea de conseguir la autonomía para La Rioja, por lo que no pudo acometer las necesarias previsiones materiales y adaptaciones orgánicas que la misma precisaba.

Cuando la Diputación Provincial celebró su último Pleno el 20 de Julio de 1982 y La Rioja quedó a cargo del primer Gobierno Provisional, presidido por D. Luis Javier Rodríguez Moroy, podemos afirmar que se partía prácticamente de cero.

La Constitución, como es sabido, no había diseñado un modelo orgánico para las Comunidades Autónomas y, si bien el art. 152, al tratar de las que se crearan al amparo del art. 151, aludía a que su organización institucional se basaría en una *Asamblea Legislativa*, un *Consejo de Gobierno* y un *Presidente*, la potestad de autoorganización, sobre todo en las Comunidades que siguieran la vía del art. 143, quedaba relegada a la disposición de los respectivos Estatutos.

Era teóricamente posible que las Comunidades autónomas, en especial las uniprovinciales, se estructuraran sobre la base del esquema orgánico de las Diputaciones Provinciales a las que habían sustituido, es decir, con un *Pleno* o *Asamblea* de composición política, base electiva proporcional y competencias tanto normativas como ejecutivas y cuyo trabajo fuese preparado por *Comisiones* sectoriales presididas por un Diputado<sup>66</sup>.

Sin embargo, todos los Estatutos, deslumbrados, sin duda, por la fuerza centrípeta del modelo estatal de división de poderes imperante desde la Revolución Francesa y seguido por las Comunidades erigidas mediante la vía del art. 151 de la Constitución, optaron por una organización parlamentaria donde la representación política se centra en una *Asamblea* con funciones legislativas y de control de un *Gobierno* que ejerce la potestad reglamentaria y dirige la Administración autonómica.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja siguió estos mismos criterios pero, al instaurar en sus Disposiciones Transitorias el antes referido *periodo provisional de autonomía*, no logró el objetivo que se pretendía de remedar el régimen preautonómico del que La Rioja había carecido y, por el contrario, institucionalizó una verdadera cuadratura del círculo, cual era el intento de proyectar el modelo orgánico de la Diputación Provincial sobre el parlamentario que había de caracterizar a la nueva Comunidad Autónoma tras la celebración de las primeras elecciones regionales.

Junto a esta dificultad orgánica general, se encontraba otra no menos importante como era la propia organización del Ejecutivo. Tanto la Constitución como el Estatuto dejaban, y dejan, un amplio marco dispositivo para la estructura orgánica del Gobierno y la Administración, pero, desde el primer momento, las Comunidades Autónomas siguieron acríti-

65. Se celebraron el día 3-4-1979, con arreglo a la Ley 39/1978, de 17 de Julio, desarrollada por Real Decreto 561/1979, de 16 de Marzo.

66. Así lo propuso MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L., "Provincia-entidad local y Comunidades Autónomas Uniprovinciales" en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 209, 1981, pp. 28-89.

camente el modelo ministerial del Estado y adoptaron una estructura de base departamental en la que todos los órganos administrativos se integran en grandes complejos orgánicos denominados *Consejerías*.

En Junio de 1982, el primer Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja realizó, junto con algunos colaboradores y funcionarios, un viaje de trabajo a Oviedo para conocer la experiencia de Asturias cuyo modelo sirvió, a grandes rasgos, para orientar las primeras decisiones orgánicas de La Rioja<sup>67</sup>.

Constituido en Julio de 1982 el primer Gobierno Provisional de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se procedió a nombrar los correspondientes Consejeros<sup>68</sup> con lo que La Rioja adoptaba un *modelo departamental*, quizá sin percatarse de la adaptación que ello exigía del *piramidal y polisínodal* heredado de la extinta Diputación provincial a que estaba habituado el funcionariado.

Todas estas circunstancias políticas y administrativas hicieron que la asunción de los medios y recursos materiales y humanos de la Diputación Provincial se produjera de una forma más bien traumática y rupturista, como también sucedió en otras, aunque no en la mayoría, de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales.

Prescindiendo de las Comunidades de Baleares, por su carácter insular, y Navarra, por su régimen foral, las de Asturias, Cantabria y Murcia, se constituyeron sobre la base de la organización administrativa de las respectivas Diputaciones Provinciales, conservando su ambiente corporativo local, sobre todo mediante medidas de respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios de Cuerpos Nacionales y una conversión de los órganos y servicios provinciales en los propios de las Consejerías. Sin embargo, en Madrid más bien se optó por la ruptura con el modelo provincial y éste fue el ejemplo seguido, tras ciertas vacilaciones, por la Comunidad Autónoma de La Rioja. Veamos brevemente este capítulo de Derecho Regional Comparado.

La Comunidad Autónoma de Asturias prescindió de la norma transitoria de su Estatuto que privaba de potestad legislativa a la Asamblea y aprobó la Ley 1/1982, de 24 de Mayo, sobre Organización y funcionamiento de la Administración del Principado, luego convalidada por Ley 9/1983, de 12 de Diciembre, una vez asumida potestad legislativa. Esta norma, en la que pretendía inspirarse el primer Gobierno Provisional riojano, instaura una transición sin traumas entre la Diputación Provincial y la Comunidad Autónoma: así, por Decreto 1/1982, de 25 de Mayo, se crearon los cargos de *Interventor General*, *Viceinterventor General*, *Tesorero General* y *Oficial Mayor* del Consejo de Gobierno, que se atribuyeron a los correspondientes funcionarios de los Cuerpos Nacionales de la extinta Diputación.

La Comunidad de Cantabria aprobó una Ley especial de asunción de los órganos de la Diputación<sup>69</sup> a los que convirtió en centros receptores de las nuevas competencias transfe-

67. Los Proyectos de Estatuto de Autonomía de La Rioja y del Principado de Asturias tuvieron una tramitación parlamentaria simultánea que hizo surgir lazos entre los responsables y parlamentarios de ambas regiones.

68. R.D. 2501/1982, de 26 de Agosto, por el que se nombra Presidente Provisional de la Comunidad Autónoma de La Rioja a D. Luis Javier Rodríguez Moroy, y Decretos 1 á 8/1982, de 1 de Septiembre, del Presidente Provisional, por los que se designan Consejeros de *Presidencia*; *Hacienda y Economía*; *Administración Territorial, Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente*; *Agricultura y Alimentación*; *Sanidad, Acción Social y Trabajo*; *Industria, Comercio y Turismo*; *Cultura y Educación*; y *Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones*; todos ellos en B.O.R. nº 1, de 2-9-1982.

69. Ley 2/1983, de 4 de Febrero, sobre incorporación del personal de la extinta Diputación Provincial de Santander y del procedente de la Administración del Estado a la Administración de la Comunidad Autónoma (B.O.C. de 21-2-1983).

ridas por el Estado, en el marco de un modelo departamental instrumentado por la Ley 2/1982, de 4 de Octubre, sobre Régimen Jurídico del Estatuto Personal, Atribuciones y Organización del Presidente de la Diputación Regional y de su Consejo de Gobierno, luego mantenido, aunque con bastantes modificaciones, por otras disposiciones<sup>70</sup>.

La Comunidad de Murcia reguló, mediante Decreto 2/1982, de 9 de Agosto, la atribución de competencias, servicios y medios de la Diputación Provincial y del Consejo Regional<sup>71</sup> y adscribe a altos cargos a los funcionarios de Cuerpos Nacionales<sup>72</sup>, medidas que fueron ratificadas por la Ley 1/1982, de 18 de Octubre, de Gobierno y Administración. Esta Comunidad Autónoma, al haber disfrutado de un periodo preautonómico, pudo preparar adecuadamente la adaptación sin rupturas de la estructura de la Diputación Provincial al modelo departamental de Comunidad Autónoma, que se consolidó en las diversas reestructuraciones posteriores<sup>73</sup>.

La Comunidad de Madrid adoptó, por el contrario, una línea rupturista y decidió asumir directamente las competencias, servicios y medios de la Diputación Provincial y adaptarlas forzosamente a la nueva estructura de la Comunidad Autónoma, con un mínimo respeto a los derechos adquiridos, en especial de los Cuerpos Nacionales<sup>74</sup>. Así, por D. 14/1983, de 16 de Junio, reguló la atribución de competencias, servicios y medios materiales de la Diputación a la Comunidad Autónoma; mediante D. 15/1983, de 16 de Junio, reguló el proceso de extinción de la Diputación; y por D. 78/1983, de 26 de Junio, estableció el régimen de funcionamiento de los órganos especiales de gestión de la extinta Diputación Provincial.

En La Rioja, con un clima de crisis política y de transición entre modelos orgánicos, el primer Gobierno provisional procedió a una asunción fáctica de los elementos materiales y de los recursos humanos de la Diputación Provincial, sin una norma expresa de asunción como la adoptada en otras Comunidades Autónomas Uniprovinciales y como parecía exigir el art. 14 del Estatuto, aunque el Decreto 15/1983, a que enseguida aludiremos, contenía una habilitación genérica suficiente para legitimar el proceso.

Esta asunción se produjo, en general, sin traumas, salvo en lo relativo a la cúspide de la estructura piramidal encarnada por los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local de Primera Categoría, para los que no se logró la atribución de cargos similares en la nueva estructura departamental, de suerte que los afectados, tras algunos recursos contencioso-administrativos, fueron trasladándose voluntariamente a otros destinos en Corporaciones Locales fuera de La Rioja, quedando sus plazas amortizadas.

El modelo adoptado, pues, en la Comunidad Autónoma de La Rioja fue el departamental que, tras dos importantes decisiones, como la creación de la *Asesoría Jurídica del*

70. D. 27/1986, de 9 de Mayo, sobre Normas Básicas a que han de ajustarse las estructuras orgánicas de la Administración Pública regional y las diversas reestructuraciones del primer quinquenio de vigencia del Estatuto; D. 1/82 de 13 de Abril; Ley 1/1983, de 4 de Febrero; D. 7/1983, de 27 de Febrero; Ley 3/1984, de 7 de Mayo; D. 49/1986, de 30 de Julio; D. 51/1987, de 27 de Agosto; y Ley 8/1987, de 2 de Diciembre.

71. Este Decreto sería luego modificado por los DD. núms. 55/1982, de 7 de Noviembre; y 73/1983, de 29 de Septiembre.

72. Decretos 40/1982, de 17 de Septiembre; 37/1982, de 9 de Septiembre y 15/1983, de 24 de Febrero.

73. Durante el primer quinquenio estatutario: D. 12/1983, de 22 de Junio; Ley 5/1983, de 22 de Julio; D. 7/1986, de 31 de enero; D. 42/1987, de 22 de Julio; y d. 74/1987, de 8 de Octubre.

74. Un ejemplo del corte seco con la situación anterior lo representa el cit. D. 15/83 por el que se confiere a los funcionarios de Cuerpos Nacionales un plazo perentorio de 45 días el cual pueden optar por su traslado a una Corporación Local o permanecer en la Comunidad Autónoma, en cuyo caso el Gobierno dispondrá sobre su destino, funciones, régimen de prestaciones de servicios y retribuciones. Esta norma y su aplicación originó varios recursos contencioso-administrativos.

Gobierno<sup>75</sup> y de la *Intervención General*<sup>76</sup>, se instrumentó en dos cruciales disposiciones: los Decretos 15 y 16/1983, de 8 de Abril.

### 2.1.2. *El Decreto 15/1983, de 8 de Abril: las normas de adaptación*

El Decreto 15/83, de 8 de Abril, sobre *Régimen y Funcionamiento Provisional de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*<sup>77</sup>, tiene una historia jurídica que merece reseñarse.

Fue encargado por el Gobierno de La Rioja a su Asesoría Jurídica, pero su texto, una vez elaborado, fue sometido a la Diputación General Provisional que lo tramitó prácticamente como un Proyecto de Ley, aunque, por carecer de potestad legislativa, una vez enmendado y aprobado provisionalmente, lo devolvió al Consejo de Gobierno que, por no tener otra potestad que la reglamentaria, lo aprobó con forma de Decreto.

Este especial *modus operandi* observado en su aprobación plantea teóricamente si también habrá de seguirse para su modificación o derogación ya que, pese a tener forma de Decreto su carácter material es de Ley. De hecho, las disposiciones del D. 15/83 sólo han sido derogadas ocasionalmente por otras posteriores con rango de Ley.

A nuestro juicio, se trata de una norma reglamentaria, ya que emana del Gobierno de La Rioja, y no puede ser calificada como Decreto legislativo, ya que la Asamblea que lo aprobó carecía en ese momento de potestad legislativa. No obstante, la calidad técnica de esta breve norma *provisional* queda patentizada por la vigencia todavía en la actualidad de muchos de sus preceptos, y sobre todo, por la permanencia de sus grandes decisiones estructurales en materia de organización.

Entre sus innovaciones en Derecho Regional Comparado podemos citar el art. 3-3<sup>78</sup> que posiblemente constituya la primera *norma de adaptación* en España, concepto éste que conviene explicar brevemente.

En la aplicación del Derecho podemos encontrarnos con una rica tipología de normas, entre las que ahora nos interesa convencionalmente distinguir: las de aplicación directa, de las supletorias; y las materiales, de las formales.

Normas de aplicación directa son aquellas que regulan directamente una materia. Normas de aplicación supletoria son aquellas que sólo deben aplicarse en defecto de las anteriores. Normas materiales son las que regulan aspectos o cuestiones de fondo del objeto normado. Normas formales son las que regulan los aspectos o cuestiones de forma del objeto normado, entre las que podemos incluir todas las cuestiones no estrictamente materiales, tales como la competencia, el procedimiento, y la aplicación en el tiempo y el espacio.

75. Existía desde el primer momento creacional de la Comunidad Autónoma. Su *Reglamento de Procedimiento Consultivo y Contencioso* se aprobó por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 7-12-1982.

76. Decreto 12/1982, de 1 de Octubre (B.O.R. nº 16, de 17-10-1982).

77. B.O.R. nº 45, de 23-4-1983.

78. Dicho precepto, tras declarar la supletoriedad del Derecho estatal, establece: «La remisión efectuada por el presente Decreto, tanto a la legislación estatal como a la de régimen local, se entiende en materias que sean de la competencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sin perjuicio de las salvedades que se derivan de la peculiar estructura orgánica de dicha Administración Pública, por lo que las referencias que en la citada legislación se hagan a órganos o entidades centrales o periféricas del Estado o a los órganos de gobierno y representación de la Provincia, se entenderán hechas, por lo general, a la Consejería competente en la materia de que se trate, cuyos actos pondrán fin a la vía administrativa, y las referencias al B.O.E. se entenderán hechas al B.O.R. en cuanto se refiera a la publicación de disposiciones o actos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja».

Entre las normas formales se incluyen las orgánicas, las procedimentales, las de Derecho intertemporal o transitorio y las conflictuales que tratan de articular la coexistencia de diversos regímenes jurídicos por razón del espacio.

Pues bien, en este tipo de normas *formales*, cabe incluir también las que denominamos *de adaptación orgánica* o simplemente *normas de adaptación*, que son las que determinan la forma de aplicar a una determinada organización administrativa las normas de Derecho supletorio dictadas por o pensadas para otra Administración y que, por ello mismo, no son susceptibles de aplicarse a la Administración que las importa sin la correspondiente adaptación a su propio esquema competencial, orgánico y procedimental.

Las normas de adaptación son formales porque no regulan aspectos sustantivos de una materia, sino que se limitan a señalar, con mayor o menor precisión según los casos, los órganos competentes, su ámbito de competencia o el procedimiento aplicable.

Son normas formales, pero *de segundo grado*, porque no efectúan sus precisiones formales sobre una materia objeto de regulación material por el propio ordenamiento o grupo normativo de aplicación directa en que se incardinan, sino sobre una materia objeto de regulación material por otro ordenamiento o grupo normativo aplicable con carácter supletorio.

Las normas de adaptación vienen a subvenir la necesidad que todo ordenamiento experimenta cuando llama para su integración a otro ordenamiento mediante la cláusula de supletoriedad, pues es evidente que el ordenamiento supletorio no puede nunca aplicarse de forma automática y acrítica ya que siempre está dictado por y pensado para una organización distinta cuyo sistema orgánico, competencial y procedimental es diferente al existente en la organización propia del ordenamiento suplido o integrado.

Esta necesidad se ha experimentado en todas las Comunidades Autónomas que, de una forma más o menos explícita, han dictado normas de adaptación respecto a la aplicación supletoria del Derecho estatal.

En efecto, es evidente que nada obsta a la aplicación de una norma estatal en sus aspectos sustantivos, materiales o de fondo cuando es llamada a ser aplicada supletoriamente en defecto del ordenamiento autonómico que no regule o regule incompletamente tales cuestiones, pero también parece claro que la aplicación del Derecho estatal supletorio no puede ser tan literal y automática que produzca un vaciamiento, constitucional y estatutariamente imprevisto, de las competencias de los órganos autonómicos llamados a aplicar supletoriamente la norma estatal, como ocurriría si las competencias que la norma estatal atribuye a los órganos del Estado y los procedimientos y sistema de recursos instaurado por la misma se entendieran como atributivos de competencia a dichos órganos estatales.

En estos casos es obvio que la competencia y el procedimiento, especialmente el sistema de recursos, debe ser el autonómico, pero ello exige la determinación de los órganos autonómicos, que se entiendan llamados a ejercer las competencias que la norma estatal supletoriamente aplicable no les atribuye porque está pensada para la organización del Estado.

Pues bien, la Comunidad Autónoma de La Rioja hace un uso temprano<sup>79</sup> de este tipo de normas en el D. 15/83 y su ejemplo es seguido por otras Comunidades<sup>80</sup>.

79. Las Comunidades de Asturias (Ley 1/1982) y Murcia (D. 2/1982) habían hecho uso de normas de adaptación para regular la atribución a los órganos autonómicos de las competencias de las extintas Diputaciones Provinciales más que para regular la supletoriedad del Derecho estatal. Un ejemplo posterior de esto último en la O. de 1-7-1986 de la Comunidad de las Islas Baleares.

80. Sobre todo la de Madrid, cfr. D 14/1983, cit. arts. 6 y 9; y D. 14/83, art. 12.

En realidad, es el criterio de analogía el que subyace en las normas de adaptación, un criterio que es fundamental para resolver en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales muchos casos derivados del proceso de transferencias desde el Estado y las Diputaciones Provinciales.

Por otro lado, el D. 15/83 adopta varias disposiciones, todas ellas de gran trascendencia:

- Acoge decididamente (arts. 4 y 10) el modelo departamental de *Consejerías, Servicios, Secciones y Negociados*, aunque, como recuerdo de la *Secretaría General* de la Diputación Provincial, mantenga una única *Secretaría General Técnica* del Consejo de Gobierno con la que se trató de dar salida al difícil problema de la readaptación orgánica de los funcionarios de Cuerpos Nacionales de Administración Local.

- Habilita genéricamente (art. 4-3) al Gobierno de La Rioja para la adscripción de medios y recursos, lo que, habida cuenta la tramitación parlamentaria de la norma, salva el carácter de reserva de ley que el art. 14 del Estatuto había establecido para la distribución de competencias de la extinta Diputación Provincial, y permitió la distribución de los órganos de gestión de la extinta Administración provincial entre las diversas Consejerías.

- Relega (art. 8-2) a rango reglamentario, mediante disposición con forma de Decreto, la creación y supresión de Consejerías, con lo que evita los problemas que en otras Comunidades Autónomas ha causado la existencia de normas que instauraban reserva de ley en esta materia.

- Sugiere una incipiente Administración Institucional al permitir (Disposición Transitoria 4ª) la creación de *Servicios sin personalidad*, aunque no organismos autónomos, mientras la Diputación General no adquiriese potestad legislativa<sup>81</sup>. Esta restricción a la expansión de Administración Institucional se han conservado<sup>82</sup> y la tendencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja ha sido más bien crear Sociedades Anónimas de capital íntegro o mayoritariamente autonómico<sup>83</sup>.

- Considera *a extinguir* la aplicación de la legislación de régimen local, salvo para expedientes ya iniciados (Disposición Transitoria 1ª), con lo que la normativa aplicable en toda la Comunidad Autónoma en nuevos expedientes pasaba a ser la autonómica y, en su defecto, la estatal, matizada por la importante norma de adaptación orgánica del art. 3-3 antes referida.

- Consolida dos órganos fundamentales en el desarrollo posterior de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con competencias generales sobre toda su estructura: la *Asesoría Jurídica del Gobierno* y la *Intervención General*.

### 2.1.3. El Decreto 16/1983, de 8 de Abril: la opción por el modelo departamental

La segunda gran medida adoptada durante el periodo de autonomía provisional, fue la aprobación del Decreto 165/1983, de 8 de Abril, sobre *Estructura Orgánica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*<sup>84</sup>.

81. Con dicho carácter se crearon: en la Consejería de Agricultura y Alimentación, el *Instituto Riojano de Vitivinicultura (I.R.V.I.)*, por D. 13/1982, de 1 de Octubre, desarrollado por D. 14/1982, de 1 de Octubre; y, en la Consejería de Educación y Cultura, los *Institutos de Artes Escénicas, Música y Danza* (D. 15/1982, de 29 de Octubre) y de *Artes Plásticas, Cinematografía, Literatura y Nuevas Formas de Expresión Artística* (D. 16/1982, de 29 de Octubre). Estos órganos serían suprimidos por D. 25/1984, de 19 de Julio.

82. Sólo el *Instituto de Estudios Riojanos* está señalado por la Disposición Adicional 4ª de la Ley 1/1989, de 20 de Abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1989 (B.O.R. nº 48, de 22-4-1989) para convertirse en Organismo Autónomo.

83. *Gestur-Rioja; Sociedad Riojana de Capital Riesgo (RICARI); Sociedad Anónima de Informática de la Comunidad Autónoma de La Rioja (S.A.I.C.A.R.)*; *Valdezaray S.A.*; *Instituto de Vivienda de La Rioja, S.A. (IRVI.S.A.)* (su constitución fue autorizada por D. 75/1990, de 12 de Julio, B.O.R. nº 90, de 24-7-1990) y Sociedad Gestora de la participación riojana en la *Expo-92 (Rioja-Expo 92)*.

84. B.O.R. nº 48, de 30-4-1983.

Esta disposición, también encargada a la Asesoría Jurídica por primer Gobierno provisional, presidido por D. Luis Javier Rodríguez Moroy (P.R.P.), sería aprobada, tras su dimisión en Enero de 1983, por el segundo Gobierno provisional, de coalición entre P.R.P. y P.S.O.E., presidido por D. Antonio Rodríguez Basulto (P.S.O.E.) y resultaba una pieza fundamental ya que organizaba la Comunidad por primera vez, plasmaba la atribución a las distintas Consejerías de los órganos de gestión de la extinta Diputación Provincial, y preparaba la estructura orgánica para la recepción de los servicios que serían transferidos por el Estado.

El Decreto 16/1983 sentó, en la fase de autonomía provisional, las bases de lo que habría de ser la evolución posterior de la organización de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

- Optó por un modelo horizontal y departamental similar al del Estado, con lo que se desechó el piramidal y polisnodal de la extinta Diputación Provincial.

- Adoptó una estructuración globalizada que consideraba en bloque toda la Administración autonómica, lo que implicaba una consciencia de la unidad del fenómeno organizativo, ausente en otras Comunidades y que se ha mantenido posteriormente ya que las reestructuraciones han tendido a ser globales e incluso cuando formalmente se han plasmado en varios Decretos éstos han sido elaborados en conjunto, suelen llevar la misma fecha y número correlativo y ser objeto de una publicación simultánea en el B.O.R.

- Siguió, en líneas generales, el esquema asturiano de estructuración en *Servicios*, aunque pronto se abandonaría para acoger el de *Direcciones Regionales* de origen murciano y la politización de las mismas, inspirada en el modelo de la Comunidad de Madrid.

- Procedió a una asunción de los elementos y recursos de la Diputación Provincial sin más traumas que los relativos al tratamiento de los Cuerpos Nacionales de Administración Local a que ya nos hemos referido<sup>85</sup>.

- Diseñó el esquema general de áreas competenciales y ubicación de los grandes centros con competencias generales, al crear las Consejerías de *Presidencia* (con la *Asesoría Jurídica del Gobierno*); *Hacienda y Economía* (con la *Intervención General*); *Administración Territorial y Ordenación del Territorio*; *Educación, Cultura y Deportes*; *Industria, Comercio y Turismo*; *Agricultura y Alimentación*; *Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones*; y *Sanidad, Acción Social y Trabajo*; mientras que el *Presidente* contaba con un pequeño *Gabinete* de apoyo sin competencias de gestión administrativa directa.

## 2.2. Reestructuraciones posteriores

El cuño impreso por los Decretos 15 y 16/1983 prácticamente se ha mantenido inalterado hasta la actualidad puesto que las sucesivas reestructuraciones posteriores se han limitado a modificar la adscripción, denominación o el nivel de los órganos, pero no a diseñar líneas estructurales alternativas.

Tales reestructuraciones se han efectuado normalmente al hilo de los cambios políticos operados en el Gobierno de La Rioja a consecuencia de las elecciones autonómicas y, en menor medida, de crisis interiores o necesidades de ajuste administrativo.

Celebradas las primeras elecciones autonómicas en Mayo de 1983, quedó concluido el *periodo provisional de autonomía* y el nuevo Gobierno que surgió de las mismas, con

85. A diferencia de otras Comunidades, como la de Madrid, la estructura heredada de la Diputación Provincial era escasa por lo que, salvo los Centros Hospitalarios y Asistenciales, no existía un problema especial para adaptar los órganos de gestión a las nuevas Consejerías.

mayoría absoluta en la Diputación General, presidido por D. José María de Miguel Gil (P.S.O.E.), se limitaría inicialmente, durante 1983, a ligeros cambios de denominación<sup>86</sup>, pequeñas alteraciones en la adscripción de algunos Servicios<sup>87</sup> y a reservar al Consejo de Gobierno las alteraciones orgánicas de unidades superiores al nivel de Sección<sup>88</sup>, si bien reguló el estatuto personal del Presidente y los Consejos así como las relaciones de confianza y censura del Consejo de Gobierno con la Diputación General mediante la correspondiente norma con rango de Ley<sup>89</sup> cuya principal novedad orgánica consistía en la previsión de la eventual figura del *Vicepresidente*.

En 1984 continuó la misma tónica<sup>90</sup> incluso en la reorganización efectuada por el Decreto 7/1984<sup>91</sup> que se limitó a introducir en las Consejerías<sup>92</sup>, por encima de los *Servicios*, unos órganos de libre designación política denominados *Direcciones Regionales*, siguiendo el modelo de otras Comunidades Uniprovinciales. Se iniciaba así una línea de clara politización, en contra del criterio de profesionalización que habían instaurado los Decretos 15 y 16/1983<sup>93</sup>.

Por Decreto 43/1984<sup>94</sup> se opera una nueva reorganización sin novedades de mención<sup>95</sup>, cuyo objeto era adecuar la estructura orgánica a la asunción de las unidades transferidas por el Estado<sup>96</sup>.

Tras las elecciones autonómicas de 1987, accede al Gobierno de La Rioja una coalición entre el P.R.P. y el P.P. presidida por D. Joaquín Espert Pérez-Caballero (P.P.) que

86. El Decreto 21/1983, de 6 de Junio, (B.O.R. nº 63, de 6-6-1983) estableció las denominaciones de las Consejerías de: *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Industria y Comercio; Obras Públicas; Sanidad y Bienestar Social; y Trabajo*, ésta de nueva creación, pese a carecer la Comunidad Autónoma de competencias en la materia.

87. Decreto 24/1983, de 8 de Junio, (B.O.R. nº 76, de 5-7-1983) sobre adscripción de varios Servicios y estructura de la Consejería de Trabajo.

88. Decreto 26/1983, de 5 de Agosto (B.O.R. nº 93, de 13-8-1983).

89. Ley 4/1983, de 29 de Diciembre, de La Diputación General de La Rioja, *del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja* (B.O.R. nº 6, de 14-1-1984).

90. Decreto 3/1984, de 22 de Febrero (B.O.R. nº 24, de 25-2-1984) sobre nueva denominación: *Consejería de Trabajo y Bienestar Social*, con el consiguiente traslado de los órganos antes ubicados en la de *Sanidad*. Se trataba de dar contenido a un departamento creado para el efecto demostración ya que la Comunidad Autónoma de La Rioja carecía de competencias en materia laboral.

91. Decreto 7/1984, de 24 de Febrero (B.O.R. nº 31, de 13-3-1984), sobre modificación de la estructura orgánica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

92. Sus denominaciones serían: de *Presidencia; Hacienda y Economía; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Agricultura y Alimentación; Sanidad, Industria y Comercio; Educación, Cultura y Deportes; Obras Públicas; y Trabajo y Bienestar Social*. Posteriormente, el Decreto 8/1984, de 15 de Octubre (B.O.E. nº 123, de 20-10-1984) instaura la denominación de *Consejería de Salud y Consumo*.

93. La tendencia es manifiesta en el Decreto 20/1984, de 28 de Junio (B.O.R. nº 81, de 14-7-1984) sobre *denominación y provisión de los órganos superiores y Jefaturas de Servicio de las Consejerías* que declara a los cargos de *Director Regional* y asimilados como de libre designación y remoción. Los *Secretarios Técnicos* serían libremente designados entre funcionarios de titulación superior de cualesquiera Administraciones Públicas y los *Jefes de Servicio* serían de libre designación previa convocatoria entre funcionarios de titulación superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

94. Decreto 43/1984, de 15 de Octubre (B.O.R. nº 123, de 20-10-1984, sobre estructura orgánica de la Administración Pública de la Comunidad.

95. Sobre la base de las Consejerías de: *Presidencia; Hacienda y Economía; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Agricultura y Alimentación; Salud y Consumo; Industria y Comercio; Educación, Cultura y Deportes; Obras Públicas; y Trabajo y Bienestar Social*.

96. La misma idea inspiró su parcial modificación por Decreto 12/1986, de 14 de Marzo (B.O.R. nº 32, de 18-3-1986) que afectó únicamente a las Consejerías de *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Industria y Comercio; y Agricultura y Alimentación*.

introduce una nueva estructura orgánica<sup>97</sup>, también con muy pocas novedades<sup>98</sup>, centradas sobre todo en el *Gabinete* presidencial<sup>99</sup> y en un cierto deseo de profesionalización<sup>100</sup>. Continuaron pequeños retoques en la estructura de algunas Consejerías<sup>101</sup>.

Al cabo de un año, este Gobierno llevaría a cabo otra reordenación<sup>102</sup>, cuya principal aportación consiste en establecer en cada Consejería una *Secretaria General Técnica* y determinar sus competencias genéricas, así como las de los *Directores* que ahora pasan a *Generales*. Se pierde la unidad de regulación al dedicar una disposición separada a la estructura concreta de cada Consejería<sup>103</sup>.

La fiebre de cambios denominativos reapareció al poco tiempo<sup>104</sup>, ya en el marco de una crisis en el seno del propio Gobierno reflejada en algunas disposiciones orgánicas<sup>105</sup>.

A finales de 1989 se rompió el pacto de gobierno y el P.R. prestó su apoyo parlamentario al P.S.O.E. para destituir al Presidente Espert mediante moción de censura y sustituirlo por un gobierno de coalición entre P.R. y P.S.O.E. presidido por D. José Ignacio Pérez Sáenz (P.S.O.E.). El nuevo gobierno tenía por delante un muy corto periodo de mandato ya que las elecciones autonómicas debían celebrarse en 1991, de ahí que se decidiera mantener la estructura existente, con muy pocos retoques<sup>106</sup>.

Tras las elecciones autonómicas de 1991, se repitió el mismo Gobierno y, aunque se efectuó una nueva estructuración orgánica<sup>107</sup>, tampoco se registraron importantes novedades.

97. Mediante Decreto 6/1987, de 29 de Julio (B.O.R. nº 91, de 30-7-1987), desarrollado por el Decreto 18/1987, de 30 de Julio (B.O.R. nº 92, de 1-8-1987).

98. Se basa en las Consejerías de: *Presidencia; Hacienda y Economía; Obras Públicas; Industria, Trabajo y Comercio; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Educación, Cultura y Deportes; Agricultura y Alimentación; y Salud, Consumo y Bienestar Social.*

99. Decreto 21/1987, de 14 de Agosto (B.O.R. nº 99, de 18-8-1987), sobre la *Oficina del Secretariado del Gobierno y Relaciones Institucionales.*

100. Decreto 20/1987, de 14 de Agosto (B.O.R. nº 99, de 18 de Agosto), por el que se prohíbe a los funcionarios de empleo eventual ocupar en la Administración otros puestos que los de apoyo al Presidente y Secretaría de los Consejos.

101. Decreto 29/1987, de 27 de Agosto (B.O.R. nº 105, de 1-9-1987), sobre la *Consejería de Educación, Cultura y Deportes.* Por Decreto 1/1988, de 9 de Mayo (B.O.R. nº 58, de 14-5-1988) se estableció la denominación *Consejería de Industria, Trabajo, Turismo y Comercio.*

102. Decreto 9/1988, de 13 de Mayo (B.O.R. nº 61, de 21-5-1988).

103. Se trata de un fenómeno meramente formal ya que todos los Decretos parciales son de la misma fecha, se elaboran y se publican conjuntamente: Decretos núms. 10 a 18/1988, de 13 de Mayo (B.O.R. nº 61, de 21-5-1988).

104. Por Decreto 7/1988, de 30 de Septiembre (B.O.R. nº 118, de 1-10-1988) se instauran las denominaciones de *Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, y Consejería de Administraciones Públicas;* y se suprime la de *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente,* cuyas competencias se distribuyen entre otras Consejerías, lo que determina los correspondientes Decretos núms. 41 y 42/1988, de 7 de Octubre (B.O.R. nº 121, de 8-10-1988) sobre modificación de la estructura orgánica y funcional de las Consejerías de *Obras Públicas y Urbanismo* y de *Agricultura y Alimentación.*

105. Decreto 39/1988, de 7 de Octubre (B.O.R. nº 121, de 8-10-1988) sobre funciones y órganos de apoyo a la *Vicepresidencia del Gobierno;* y Decreto 40/1988, de 7 de Octubre (B.O.R. nº 121, de 8-10-1988) sobre estructura orgánica y funcional de la *Consejería de Administraciones Públicas.*

106. Como los precisos en los órganos de apoyo a la *Vicepresidencia,* cfr. Decreto 36/1990, de 25 de Enero (B.O.R. nº 13, de 27-1-1990).

107. Decreto 8/1991, de 8 de Julio (B.O.R. nº 85, de 8-7-1991), sobre la base de las Consejerías de: *Vicepresidencia; Presidencia y Administraciones Públicas; Hacienda y Economía; Medio Ambiente; Obras Públicas y Urbanismo; Cultura y Deportes; Industria, Trabajo y Comercio; Agricultura y Alimentación; Salud, Consumo y Bienestar Social.* Para Consejerías concretas, cfr. Decretos 26 a 29/1991, de 11 de Julio (B.O.R. nº 88, de 13-7-1991), sobre *Vicepresidencia; Presidencia y Administraciones Públicas; Medio Ambiente; y Obras Públicas y Urbanismo;* y Decreto 60/1991, de 26 de Julio (B.O.R. nº 94, de 27-7-1991), sobre la *Consejería de Industria, Trabajo y Comercio.*

### 3. ORGANIZACIÓN RESULTANTE

Estructurada la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los Decretos 15 y 16/83 y reestructurada por las sucesivas remodelaciones que hemos expuesto, cúmplenos ahora examinar la organización resultante.

La exposición de la estructura orgánica de cualquier Administración Pública ofrece dificultades sistemáticas ya que los numerosos cambios de denominación y adscripción de los órganos impiden una exposición departamental de los mismos y la adopción de un criterio cronológico se traduce en una mera relación de normas sucesivas sin las precisas referencias críticas.

Por ello nos hemos inclinado por un criterio objetivo consistente en agrupar los órganos por razón de las grandes áreas del interés público cuyo servicio compete a la Comunidad Autónoma de La Rioja, para identificar en cada una de ellas los órganos establecidos en la estructura vigente a 1 de Enero de 1992, es decir, la que previsiblemente se mantendrá durante la legislatura 1991-95, pero analizando en cada caso la evolución diacrónica de la organización.

Para evitar una constante reiteración de las citas completas de las mismas disposiciones, cuando las mismas hayan sido citadas anteriormente, nos referiremos a los Decretos con la abreviatura D. seguida de su número y de los dos dígitos expresivos de su año de datación, y sólo incluiremos la cita completa cuando se trate de disposiciones citadas por primera vez.

Por regla general profundizaremos sólo hasta el nivel de Dirección General o equivalente. Distinguiremos los órganos de apoyo político al Presidente y Vicepresidencia, los de Administración general y financiera y los de Administración especializada en materia territorial e infraestructuras, docente y cultura, económica, agrícola y ganadera, y sanitaria.

#### 3.1. Órganos de apoyo político

El Derecho Administrativo Riojano de la Organización ha optado por no convertir las figuras del Presidente y Vicepresidente de la Comunidad Autónoma en cabezas de departamentos concretos sino en órganos de representación primordialmente institucional y de significación política, sin perjuicio de dotarles de unos pequeños Gabinetes Técnicos, integrados mayoritariamente por personal de empleo eventual, para el apoyo de sus funciones políticas y representativas.

Esta tendencia es clara en el caso del *Presidente*. El D. 16/83 instauró un *Gabinete Técnico* para apoyo a la gestión presidencial, con lo que se optó por un acertado modelo de alejamiento del Presidente de la gestión directa de asuntos propios de las diversas Consejerías que se mantendría posteriormente.

El D. 43/84 estructuró este Gabinete en las *Áreas de Relaciones Públicas y Protocolo, Presa e Imagen y Asesoría Técnica* que se han mantenido hasta la actualidad gestionadas por personal eventual de confianza política.

El D. 21/87 supuso un fallido intento de incrementar la importancia del Gabinete del Presidente adscribiéndole el *Secretariado del Consejo de Gobierno* y el *Boletín Oficial de La Rioja*. Ambos órganos, a los que el D. 9/88 incluso dotó del rango de *Dirección General del Secretariado del Gobierno y Relaciones Institucionales*, encuentran mejor acomodo en la *Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas*, en cuya *Secretaría General* actualmente se ubican.

La estructura actual del Gabinete del Presidente deriva del D. 10/88<sup>108</sup> que mantiene las *Vocalías Asesoras* y las *Áreas de Protocolo y Relaciones Públicas y Medios de Comunicación e Imagen*, coordinadas por un *Jefe del Gabinete del Presidente* con rango de Director General.

Con relativa autonomía, debida a su emanación parlamentaria, es de resaltar el *Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja*<sup>109</sup>. También hay que aludir a la Sociedad Anónima gestora de la participación de La Rioja en la Exposición Universal de Sevilla<sup>110</sup>.

En cuanto a la *Vicepresidencia*, es un órgano político de suplencia del Presidente que, en principio, no debería tener más organización administrativa a su cargo que un pequeño Gabinete Técnico de apoyo, similar al presidencial.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja esta figura, prevista en el art. 14 de la Ley 4/1983, no se pondría en funcionamiento hasta el D. 39/88, en el seno de una crisis política interior del P.P. que entonces ostentaba la Presidencia del Gobierno.

Posteriormente, este órgano sirvió para instrumentar el pacto político de coalición del P.R.P., primero con el propio P.P. y después con el P.S.O.E., lo que ha generado una potenciación del órgano que, partiendo del D. 36/1990, ha conducido al actual D. 26/1991, que no se limita a instrumentar un pequeño gabinete de apoyo, sino que asigna a la Vicepresidencia órganos netamente gestores.

Actualmente la Vicepresidencia cuenta con una *Secretaría General Técnica*, las Presidencias de la *Comisión de Secretarios Generales Técnicos* y de la *Comisión Delegada del Gobierno para Adquisiciones e Inversiones*<sup>111</sup>, la *Vicepresidencia de la Comisión Mixta de Transferencias* y las competencias en materia de turismo con rango de *Secretaría General para el Turismo*, las cuales parecen más propias de una Consejería sectorial donde normalmente se ha ubicado<sup>112</sup> y a donde es muy probable que tiendan en el futuro<sup>113</sup>. Ésta es la razón de que haya de situarse en este área la Sociedad gestora de la estación invernal *Valdezcaray S.A.*, participada mayoritariamente por el Gobierno de La Rioja<sup>114</sup>.

108. Decreto 10/1988, de 13 de Mayo (B.O.R. nº 61, de 21-5-1988).

109. Previsto en el art. 14 del Estatuto de R.T.V.E., aprobado por Ley 4/1980, de 10 de Enero (B.O.E. núm. 11, de 12-1-1980), se creó por Ley 5/1989, de 19 de Octubre, de la Diputación General de La Rioja, (B.O.R. núm. 131, de 31-10-1989 y B.O.E. núm. 283, de 25-11-1989). Cfr. GRANADO HIJELMO, I., *El Consejo Asesor de Radiotelevisión española en La Rioja y su Ley reguladora*, Ponencia presentada en el propio Consejo el 6-4-1992, publicada en *Berceo*, Logroño, I.E.R., 122, 1992, pp. 127-150.

110. Su constitución fue aprobada por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 28 de Junio de 1990 con un capital social de 36.000.000 ptas. suscrito en un 99% por el Gobierno de La Rioja y en un 1% por la Federación de Empresarios de La Rioja (F.E.R.).

111. Creada por D. 36/1983, de 3 de Noviembre (BB.OO.RR. núms. 134, 137 y 140, de 19 y 26-11-1983 y 3-12-1983).

112. El D. 16/83 creó el *Servicio de Turismo* en la *Consejería de Industria, Comercio y Turismo*; allí lo mantuvo el D. 7/84, con el rango de *Dirección Regional*. El D. 43/84 lo denominó *Dirección Regional de Turismo y Comercio*. El D. 16/88 la convirtió en *Dirección General de Industria y Turismo*.

113. Como órgano consultivo y de participación en la materia es de reseñar el *Consejo de Turismo*, creado por Decreto 59/1987, de 3 de Noviembre (B.O.R. nº 135, de 10-11-1987).

114. La escritura de constitución de *Valdezcaray S.A.* es de 22 de Julio de 1974 y su capital social se distribuyó entre el Ayuntamiento de Ezcaray y varias Cajas de Ahorro. Tras las renuncias de varios accionistas a ejercitar su derecho de adquisición preferente, la Diputación Provincial de La Rioja adquirió el paquete mayoritario de acciones según consta en Acuerdo del Consejo de Administración de 20 de Diciembre de 1981. Operaciones posteriores de ampliación de capital han conducido a la actual distribución. En 1992 el capital social es de 197.165.596 Ptas. de los que un 93% corresponde al Gobierno de La Rioja y el 7% restante al Ayuntamiento de Ezcaray. Agradezco al Gerente de la empresa y Alcalde de Ezcaray, D. Rodolfo Valgañón, la amabilidad en facilitarme estos datos.

En este área se ubica también la *Comisión Regional de Protección Civil*<sup>115</sup> y conviene aludir al *Consejo de Colectividades Riojanas* creado por la Ley 4/89<sup>116</sup>, cuya adscripción orgánica permanece indefinida.

Como puede colegirse, el Pacto de Gobierno ha transmutado la imagen clásica de la Vicepresidencia para convertirla de un órgano exclusivamente político con un reducido gabinete de apoyo en algo cercano a lo que en otras Comunidades Autónomas es una *Consejería de Relaciones Institucionales*<sup>117</sup>.

### 3.2. Órganos de Administración General

Los asuntos generales de cualquier gestión administrativa tales como los relativos al personal, asistencia jurídica, y las competencias en materia de gobernación o interior, como es el caso de la Administración Local, han sido atribuidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja a una Consejería general.

El vigente D. 27/91 adopta para dicha Consejería la denominación mixta de *Presidencia y Administraciones Públicas*, tras haberse mantenido simplemente la de *Presidencia* desde el D. 16/83 hasta el D. 30/88, que instauró la de *Administraciones Públicas*.

Como es sabido, en el modelo de organización estatal español el departamento de Presidencia deriva de las delegaciones cada vez más permanentes que los Presidentes hacían en su Secretario de Despacho o Subsecretario, que terminó por adquirir el rango de Ministro. La copia de este modelo en su fase avanzada o terminal por las Comunidades Autónomas explica que las Consejerías de Presidencia o similares hayan acogido la gestión de competencias generales propias del Presidente con objeto de liberar a éste de asuntos administrativos.

En La Rioja, según el vigente D. 27/91, dependen de esta Consejería una *Secretaría General Técnica*, las *Direcciones Generales de la Función Pública* y de *Administración Local*, así como la *Asesoría Jurídica del Gobierno*.

A la *Secretaría General Técnica* compete la gestión del *Secretariado del Consejo de Gobierno* y de la *Comisión de Secretarios Generales Técnicos*, así como los órganos encargados de los servicios generales de contratación administrativa, iniciativas y reclamaciones, documentación, archivo y registro.

La *Secretaría General Técnica* había sido creada por Decreto 11/1982, de 10 de Septiembre<sup>118</sup> y regulada por los DD. 15 y 16/83 con la triple idea de: continuar las funciones de la *Secretaría General* de la extinta Diputación Provincial; asignar a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local que venían desempeñando

115. Decreto 40/1990, de 15 de Febrero (B.O.R. nº 23, del 20), modificado por DD. 19/1991, de 9 de Mayo (B.O.R. nº 6, del 14) y 71/1991, de 17 de Octubre (B.O.R. nº 131, del 22).

116. Ley 4/1989, de 29 de Junio, de la Diputación General de La Rioja, sobre Colectividades Riojanas Asentadas fuera de su Territorio (B.O.R. nº 90, de 29-7-1989). Sobre la condición de los riojanos residentes en el extranjero, cfr. una primera aproximación en GRANADO HIJELMO, I., "La condición jurídica de riojano en el Estatuto de Autonomía", *Berceo*, Logroño, I.E.R., 120, 1991, pp. 165-177.

117. Cfr. las misiones que le asigna el D. 26/91, como son: la sustitución, apoyo y asesoramiento político al Presidente, la organización de actos institucionales, la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno, las comunicaciones entre el mismo y la Diputación General, la coordinación con las Comunidades Europeas, el Estado y otras Comunidades Autónomas, la formulación de los planes Regionales de Obras, Servicios e Instalaciones Deportivas, la coordinación en materia de protección civil, la vicepresidencia de la Comisión Mixta de Transferencias y la presidencia de las Comisiones Delegada del Gobierno para Adquisiciones e Inversiones y de Secretarios Generales Técnicos.

118. B.O.R. nº 16, de 7 de Octubre de 1982.

aquel cargo y el de *Vicesecretario* u *Oficial Mayor* un puesto de naturaleza análoga que evitase una sucesión traumática de la estructura anterior; y asegurar una coordinación general de los servicios administrativos con funciones igualmente generales.

Estas ideas no fueron comprendidas en un primer momento y así, por D. 20/84, su denominación mudó a la de *Secretaría Técnica* con la significativa pérdida del calificativo *General* que resumía aquellas intenciones. Cuando el D. 9/88 recupera ese adjetivo, el mismo ya no expresa una competencia que se proyecte sobre la generalidad de la Administración Autónoma, sino sobre los servicios generales de cada Consejería.

No obstante, la *Secretaría General Técnica* de la *Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas* ha conservado funciones generales en el sentido amplio tales como la contratación, el *Boletín Oficial de La Rioja*<sup>119</sup>, y la gestión de órganos que proyectan su actuación sobre toda la Administración Pública, como la *Comisión de Secretarios Generales Técnicos*<sup>120</sup> y el *Secretariado del Gobierno*, por lo que no es paragonable a las demás *Secretarías Generales Técnicas*, sobre las que ostenta una cierta prelación funcional.

En cuanto a la *Dirección General de la Función Pública*, fue constituida como *Servicio* por el D. 16/83, pronto convertida en *Dirección Regional* por el D. 7/84. Su rango actual deriva del D. 9/88. Por lo demás, sus funciones han sido siempre las de dirección y gestión administrativa del personal.

Este órgano incluye también las funciones de la *Inspección General de Servicios* que, si en algún momento pareció que iba a institucionalizarse como órgano independiente especializado en la mejora y corrección del funcionamiento administrativo<sup>121</sup>, ha terminado por derivar a un Servicio más de la *Dirección General de la Función Pública* para cuestiones disciplinarias.

Como órgano adscrito son de desatacar la *Comisión de Retribuciones y Política de Personal*<sup>122</sup> y el *Consejo Regional de la Función Pública*<sup>123</sup>.

Se ubica igualmente en esta Consejería la *Dirección General de Administración Local*, órgano también instaurado por el D. 16/83 como *Servicio de Relaciones con los Municipios* y convertido por el D. 7/84 en *Dirección Regional*. Su rango y denominación actual derivan del D. 9/88. Es de citar también la *Comisión de Coordinación de Políticas Locales de La Rioja*<sup>124</sup>.

La principal inestabilidad orgánica en este área es la debida a los *Planes Provinciales de Obras y Servicios*, cuya gestión ha sido y es bastante confusa por el interés político existente en atribuir a unos órganos la formulación de los criterios y prioridades (*Vicepresidencia*) y a otros su gestión (*Presidencia y Administraciones Públicas y Obras Públicas y Urbanismo*), con daño de la precisa unidad de actuación en la materia.

El D. 16/83 había creado un *Servicio de Planes Provinciales* adscrito a la *Consejería de Administración Territorial*. El D. 24/83 lo adscribió a la de *Obras Públicas*, donde el D. 7/84 lo convirtió en *Dirección Regional*, que el D. 43/84 denominaría *Planes y Obras Hidráulicas*. El D. 40/88 atribuyó esta materia a la *Dirección General de Administración*

119. Regulado por D. 46/1992, de 12 de Noviembre (B.O.R. núm. 138, de 17 de Noviembre).

120. Instaurada por el art. 3 del D. 9/88, de 13 de Mayo (B.O.R. nº 61, de 21-5-1988).

121. Así parecía denotarlo el D. 16/83 y más tarde el D. 43/84.

122. Creada por D. 13/1986, de 14 de Marzo (B.O.R. nº 34, de 22-3-1986). En cada Consejería existe una *Comisión de Ayuda Familiar*, cfr. O. 9-10-1987 (B.O.R. nº 133, de 5-11-1987).

123. Ley 3/1990, de 29 de Junio (B.O.R. nº 93, de 31 de Julio).

124. Creada por Ley 1/1991, de 1 de Marzo (B.O.R. nº 32, del 14), arts. 18 y 25 á 28.

*Local en la Consejería de Administraciones Públicas* que ha conservado su gestión administrativa, pero no su formulación y propuesta de financiación que se han asignado a la *Vicepresidencia* desde el D. 36/90 hasta el vigente D. 26/91.

En este Departamento tiene su acomodo la *Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja*. Se trata del órgano administrativo más antiguo y estable de la Comunidad Autónoma ya que existe desde su mismo inicio y nunca ha variado su denominación ni rango de *Servicio* sólo vinculado al titular de la Consejería, ya que existe consenso para conservar su carácter de órgano profesional e independiente, integrado exclusivamente por funcionarios de la Escala Especial de Letrados<sup>125</sup>.

Finalmente, circunstancias derivadas del pacto político de coalición imperante en 1991, han llevado al D. 27/91 a adscribir a esta Consejería una *Secretaría General de Educación* con nivel orgánico de Dirección General, mas parece evidente que, en el momento en que se transfiera completamente este área, su ubicación natural es la *Consejería de Educación, Cultura y Deportes*<sup>126</sup>. Depende de la misma el *Conservatorio Profesional de Música de La Rioja*<sup>127</sup> y la recientemente suprimida *Escuela de Teatro*<sup>128</sup>.

En la actualidad, con el coyuntural añadido de educación, esta Consejería conserva sus funciones generales características<sup>129</sup>.

### 3.3. Órganos de Administración financiera

Las competencias financieras han sido asignadas desde el inicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja a una *Consejería de Hacienda y Economía* que ha conservado en todo momento esa denominación.

125. Para un análisis general de este tipo de órganos en nuestro Derecho Regional Comparado, cfr. GRANADO HIJELMO, I., "Los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1987, 113, pp. 335-363. Sobre el estatuto de los Letrados autonómicos, cfr. GRANADO HIJELMO, I., "Los Letrados de las Comunidades Autónomas", en *V Congreso de la Abogacía Española, Palma de Mallorca, 1989. Conclusiones, Enmienda nº 7, al III Tema, sobre Ambitos de actuación profesional del Abogado, modalidades del ejercicio profesional y fiscalidad*, Madrid, Consejo General de la Abogacía, 1989; y "El estatuto jurídico de los Letrados de los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas y demás Administraciones Públicas", 1992, pendiente de publicación en la *Revista Justicia*, Madrid. Sobre actuaciones contenciosas, cfr. GRANADO HIJELMO, I., "Algunos problemas de la comparecencia en juicio de las Comunidades Autónomas: una interpretación realista del art. 467-2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial", Ponencia presentada en el *I Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León*, Burgos, 1987. Hemos recopilado, actualizado y completado estas reflexiones en un amplio estudio de Derecho Comparado que próximamente será publicado en forma de libro bajo el título *La Asistencia Jurídica a las Comunidades Autónomas*.

126. En dicha Consejería, el D. 16/83 creó un *Servicio de Educación* que reaparecería en el D. 29/87 con la denominación de *Gestión Educativa*, en el seno de la *Secretaría Técnica* correspondiente.

127. Modificación por D. 24/1992, de 18 de Junio (B.O.R. núm. 76, de 25 de Junio).

128. Creada por Decreto 26/1984, de 19 de Julio (B.O.R. nº 91, de 7-8-1984), el D. 58/1985, de 30 de Diciembre (B.O.R. 4, de 11-1-1986) la denominó de *Arte Dramático*. Esta Escuela ha sido suprimida por Decreto 11/1992, de 2 de Abril (B.O.R. nº 45, de 14 de Abril).

129. El D. 27/91 le asigna la asistencia jurídica del Gobierno de La Rioja, la organización y régimen interior de la Administración Pública, la gestión de los servicios generales y el régimen local y, además, asume la organización y gestión de los acuerdos del Consejo de Gobierno, la coordinación de la labor normativa del Gobierno, la organización de los procesos electorales autonómicos, los servicios generales de asistencia administrativa en materia de contratación, documentación, publicaciones, registro y archivo generales, coordinación de policías locales, gestión de los Planes Regionales de Obras y Servicios, vigilancia y seguridad de los edificios administrativos, publicación del B.O.R., atención al ciudadano en materia de información general, iniciativas y reclamaciones, gestión de recursos humanos y, como se ha señalado, las competencias transferidas en materia educativa.

Su estructura vigente está establecida en el D. 12/88<sup>130</sup> que le asigna una *Secretaría General Técnica* con el *Servicio de Patrimonio*; la *Dirección General de Economía y Presupuestos*; la *Intervención General*; y la *Dirección General de Tributos*.

La mayoría de estos órganos tienen su origen en el D. 16/83 que había previsto unos *Servicios de Hacienda y de Economía*, a los que el D. 7/84 convirtió en *Direcciones Regionales de Hacienda y Planificación y Presupuestos*, ésta última denominada de *Política Económica y Presupuestos* en el D. 43/84. Cuando por D. 48/86<sup>131</sup> se creó la *Dirección General de Tributos*, la de *Hacienda* no tenía razón de ser y sus componentes en patrimonio fueron atribuidas a la *Secretaría Técnica*.

Este departamento financiero denota bastante estabilidad orgánica y las alteraciones previsibles estarán en las áreas de patrimonio y política económica que actualmente comparten órganos con otras misiones como es el caso de la *Secretaría General Técnica* y la *Dirección General* encargada de la materia presupuestaria<sup>132</sup>.

En este área es de resaltar la empresa de capital íntegramente autonómico *Sociedad Anónima de Informática de la Comunidad Autónoma de La Rioja (SAICAR)*<sup>133</sup>, así como *Riojana de Capital Riesgo S.A. (RICARI)*<sup>134</sup>.

### 3.4. Órganos de Administración territorial e infraestructuras

La distribución entre Consejerías de las competencias relativas a intervención geoambiental e infraestructuras ha sido objeto de amplias dudas en el Derecho Administrativo Riojano de la Organización.

El primer Gobierno provisional se dotó, como ya sabemos, de una *Consejería de Administración Territorial, Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente*, a la que el D. 16/83 atribuye el reiterativo nombre de *Administración Territorial y Ordenación del Territorio* para tratar de distinguirla de la *Consejería de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones*.

El D. 21/83 mantiene la dualidad de Consejerías, pero, si bien a ésta última la denomina simplemente de *Obras Públicas*, adopta para aquélla el apelativo de *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*.

Esta situación se mantendría hasta que, por D. 7/88, queda suprimida esta última Consejería cuyas competencias se atribuyen a la *de Obras Públicas y Urbanismo*. Imperativos del pacto de coalición desgajaron de ésta última una nueva *Consejería de Medio Ambiente*, organizada por D. 28/91.

130. Modificado por D. 24/1992, de 18 de Junio (B.O.R. núm. 76, de 25 de Junio) y por D. 34/1993, de 8 de Julio (B.O.R. núm. 87, de 17 de Julio).

131. Decreto 48/1986, de 19 de Diciembre (B.O.R. nº 150, de 18-12-1986).

132. El D. 12/88 asigna a esta Consejería funciones generales financieras como son: preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de análisis y elaboración de los proyectos de presupuestos generales y su gestión posterior, el Plan de Desarrollo Regional, la gestión estadística, la contabilidad general, la gestión patrimonial, las funciones de fiscalización interna, la política financiera, la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos y la selección de proyectos a financiar con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

133. Sus orígenes están en el D. 42/1983, de 9 de Diciembre (B.O.R. nº 149, de 27-12-1983) por el que se creó la *Comisión Técnica para el Plan Informático*. Su creación fue aprobada por Acuerdos del Gobierno de La Rioja de 30-12-1983 y 8-3-1984. La escritura constitutiva se otorgó el 2-7-1984. Su capital en 1992 es de 75.500.000 Pts. íntegramente suscrito por el Gobierno de La Rioja.

134. Cfr. Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 22 de Mayo de 1990 y escritura de constitución y Estatutos de 4-7-1990.

Esta inestabilidad ha generado que los órganos fundamentales en las áreas competenciales no sean ni las Consejerías ni sus correspondientes *Secretarías Generales Técnicas*, sino los *Servicios y Direcciones*, antes *Regionales* y ahora *Generales*, así como algunos órganos colegiados adscritos a las mismas.

El D. 13/83 creó un *Servicio de Medio Ambiente* que, convertido en *Dirección Regional* por el D. 7/84, sería estructurada por el D. 12/86. El D. 41/88 la refundirá en una *Dirección General de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda*. La práctica demostró que eran demasiadas competencias para un mismo centro directivo y por eso el D. 28/18991, aprovechando la creación por motivos políticos de la *Consejería de Medio Ambiente*, incluye en ella una *Dirección General de Medio Ambiente*.

El precitado D. 13/83 previó igualmente un *Servicio de Urbanismo y Vivienda* que el D. 7/84 convertiría en *Dirección Regional*. El D. 43/84 variaría su denominación instaurando la de *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda* que se mantendría, aunque con el rango de *Dirección General*, por el D. 13/88 actualmente vigente, si bien su denominación previsible será de *Urbanismo y Vivienda*<sup>135</sup>.

Estas Direcciones Generales tienen adscrito un órgano fundamental: la *Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de La Rioja (C.U.M.A.R.)*. La *Comisión de Urbanismo de La Rioja* fue estructurada por D. 18/85<sup>136</sup> y la *Comisión de Medio Ambiente de La Rioja* por D. 11/86<sup>137</sup>, pero el D. 4/89<sup>138</sup> dispuso la unificación de ambas Comisiones sobre la base de un *Pleno* único y el mantenimiento de una *Comisión Permanente* para cada una de las materias<sup>139</sup>.

Para la adjudicación de *Viviendas de Protección Oficial* existe una *Comisión de Vivienda*<sup>140</sup>. Para la promoción pública de viviendas existe el *Instituto de la Vivienda de La Rioja (I.R.V.I.)* que, pese a su denominación, no es un ente institucional sino una Sociedad Anónima de capital mayoritariamente autonómico<sup>141</sup>.

Por lo demás, la *Consejería de Obras Públicas y Urbanismo* cuenta con una *Dirección General de Transportes* creada por D. 29/91, de la que depende la *Junta Arbitral de Transportes de La Rioja*<sup>142</sup>.

El D. 16/83 había previsto un *Servicio de Transportes y Comunicaciones que posteriormente*<sup>143</sup> sería adscrito a la *Consejería de Industria*.

En cuanto a los órganos encargados de la gestión de Carreteras y Obras Hidráulicas, es decir, las Obras Públicas en general, el D. 16/83 había creado los *Servicios de Carreteras* y

135. A juzgar por el nombramiento de su titular mediante D. 53/91, de 11 de Julio (B.O.R. nº 88, de 13-7-1991). En efecto, así se ha producido por D. 35/1993, de 8 de Julio (B.O.R. núm 87, de 17 de Julio) que modifica parcialmente el D. 41/88 en lo relativo a esta Dirección General y a la Secretaría General Técnica.

136. Decreto 18/1985, de 19 de Marzo (B.O.R. nº 48, de 17-4-1985).

137. Decreto 11/1986, de 7 de Marzo (B.O.R. nº 31, de 15-3-1986).

138. Decreto 4/1989, de 3 de Febrero (B.O.R. nº 19, de 14-2-1989), modificado por Decreto 6/1991, de 14 de Marzo (B.O.R. nº 19, de 14-2-1991).

139. Modificado por D. 6/1991, de 14 de Marzo (B.O.R. nº 34, del 19), su régimen de funcionamiento ha sido establecido por Decreto 70/1991, de 14 de Agosto (B.O.R. nº 103, de 17-8-1991).

140. Cfr. D. 13/88, art. 9. Fue creada por D. 22/1989, de 14 de Abril (B.O.R. núm. 48, de 22 de Abril).

141. Su creación se dispuso por Decreto 75/1990, de 12 de Julio (B.O.R. nº 90, del 24), su escritura de constitución y Estatutos se otorgaron el 13 de Marzo de 1991. No debe confundirse con el *Instituto Riojano de Vitivinicultura*, servicio administrativo sin personalidad creado con las mismas siglas por el antes citado D. 13/82 y que fue suprimido por el también referido D. 25/84.

142. Creada por D. 3/1992, de 16 de Enero (B.O.R. nº 9, del 21), desarrollado por O. 29 de Enero de 1992 (B.O.R. nº 15, del 4 de Febrero).

143. Decreto 24/1983, de 8 de Junio (B.O.R. nº 76 de 5 de Junio de 1983). La datación de la disposición debe ser errónea a juzgar por su fecha de publicación que es anterior.

de *Obras Hidráulicas* que el D. 7/84 convirtió en sendas *Direcciones Regionales* a las que el D. 43/84 denominaría de *Carreteras y Transportes* y de *Planes y Obras Hidráulicas*, respectivamente. Ambas fueron mantenidas por el D. 14/88 con el rango de *Direcciones Generales*. El D. 41/88 crearía la *Dirección General de Obras Públicas y Transportes* de la que el D. 29/91 desgaja la nueva *Dirección General de Transportes*, persistiendo la anterior como *Dirección General de Obras Públicas*<sup>144</sup>.

Finalmente, señalemos que a la nueva *Consejería de Medio Ambiente* se le ha adscrito la *Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza* de la que depende el *Consejo Regional de Caza*<sup>145</sup>.

El D. 16/83 ubicó el *Servicio* de esta misma denominación en la *Consejería de Agricultura y Alimentación*. El D. 13/88 lo adscribiría a la *Dirección General de Medio Ambiente* de la *Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, pero el D. 42/88 lo devolvería a la de *Agricultura y Alimentación* con el rango de *Dirección General*. Desde ahí regresaría a la de *Medio Ambiente*, donde ahora se ubica.

### 3.5. Órganos de Administración docente y cultural

El D. 16/83 creó la *Consejería de Educación, Cultura y Deportes*, denominación que se ha mantenido hasta el D. 8/91 que, al haber suprimido sus competencias educativas para asignarlas -hay que entender que coyunturalmente- a la *Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas*, ha reducido su denominación a la de *Consejería de Cultura, Deportes y Juventud*.

Su actual estructura deriva del D. 15/88, aunque con las alteraciones que indirectamente le supone la desmembración de las competencias educativas operada por el D. 27/91<sup>146</sup>.

Consta de una *Secretaría General Técnica* y las *Direcciones Generales* de *Cultura, Deportes y Juventud*.

El D. 16/83 había creado el *Servicio de Cultura*, que, convertido en *Dirección Regional* por el D. 7/84, es el antecedente inmediato de la actual *Dirección General de Cultura*.

Este órgano tiene adscrito el *Instituto de Estudios Riojanos (I.E.R.)*<sup>147</sup>, y la importante *Comisión de Patrimonio Histórico-Artístico*<sup>148</sup>, que debe ser reputada una Comisión sectorial especializada de la Regional de Urbanismo y Medio Ambiente.

144. D. 51/91, de 11 de Julio (B.O.R. nº 88, de 13-7-1991).

145. Creado por D. 34/86, está regulado por el D. 39/1989, de 28 de Julio (B.O.R. nº 93, de 5-8-1989), modificado por D. 17/1991, de 2 de Mayo (B.O.R. nº 61 del 14) y D. 28/1991, de 11 de Julio (B.O.R. nº 88, del 13).

146. Cfr. leves modificaciones operadas por DD. 25/1992, de 18 de Junio (B.O.R. núm. 75, de 23 de Junio, corrección de errores en B.O.R. núm. 82, de 9 de Julio) y 26/1993, de 20 de Mayo (B.O.R. núm. 64, de 25 de Mayo). Sus competencias siguen siendo principalmente el fomento y difusión de la cultura, la promoción en materia de juventud y deporte y la defensa y promoción del patrimonio histórico-artístico, así como la investigación en temas riojanos, la gestión de archivos, museos y bibliotecas y la organización de competiciones deportivas.

147. Órgano heredado de la extinta Diputación Provincial, su primer Reglamento fue aprobado por Acuerdo del Pleno de 24 de Octubre de 1946 que lo constituía como órgano desconcentrado del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (C.S.I.C.), si bien desde 1952 se integró completamente en la Diputación Provincial en virtud del Reglamento aprobado por Acuerdo de Pleno de 22 de Julio de dicho año. Su actual estructura fue establecida por Decreto 27/1984, de 19 de Julio (B.O.R. nº 92, de 9-8-1984), modificado por D. 35/1992, de 28 de Julio (B.O.R. núm. 94, de 6 de Agosto). La Disposición Adicional 4ª de la Ley 1/1989, de 20 de Abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1989 (B.O.R. nº 48, del 22) constituye al I.E.R. en Organismo Autónomo pero facultando al Gobierno de La Rioja para determinar su organización y funcionamiento.

148. Creada por Decreto 6/1984, de 15 de Febrero (B.O.R. nº 25, de 28-2-1984).

La gestión del *Museo de La Rioja*, de la *Biblioteca Pública de Logroño* y del *Archivo Histórico Provincial* está encomendada a esta Consejería<sup>149</sup>, donde también se ubican órganos colegiados como la *Comisión Mixta Diócesis-Gobierno de La Rioja*<sup>150</sup>, la *Comisión Interdepartamental para la Recuperación y Rehabilitación del Camino de Santiago*<sup>151</sup> y el *Consejo Asesor de Bibliotecas*<sup>152</sup>.

El mismo D. 16/83 previó un *Servicio de Juventud y Animación Social* que el D. 7/84 convirtió en *Dirección Regional de Deportes y Juventud*. Esta fusión desapareció con el D. 29/87 que separó la *Dirección Regional de Deportes* y los asuntos de la juventud, que fueron encomendados a un *Coordinador* con rango de Director General. La escisión se consolidó en el D. 15/88, que distinguió las *Direcciones Generales de Deportes* y de la *Juventud*.

Estas Direcciones Generales tienen adscritos dos importantes organismos: el *Comité Riojano de Disciplina Deportiva*<sup>153</sup> y el *Consejo de la Juventud*<sup>154</sup> a los que hemos aludido en otros lugares de este trabajo. También son de citar los *Consejos Deportivos de Zona*<sup>155</sup>.

### 3.6. Órganos de Administración económica

En el modelo estatal es sabido cómo la aparición del intervencionismo administrativo en la vida económica promovió la aparición del *Ministerio de Fomento*, del que fueron desgajándose paulatinamente los diversos departamentos competentes en materias sectoriales de carácter económico sobre los que ostenta una cierta supremacía el encargado de las finanzas y la política económica.

Las Comunidades Autónomas se han incorporado a este modelo en su fase avanzada y, en el caso de La Rioja, desde sus inicios se ha establecido una Consejería encargada de los asuntos relativos a la industria, comercio, turismo e incluso trabajo.

El D. 16/83 constituyó una *Consejería de Industria, Comercio y Turismo*. El D. 7/84 la denominaría simplemente *de Industria y Comercio*.

149. Cfr. Resolución de 14-12-1984 (B.O.R. nº 17, de 9-2-1985) por la que se publica el Convenio con el Estado para la gestión de Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal. En la actualidad carece de sentido la reserva de titularidad estatal.

150. Convenio de 21 de Mayo de 1991 (B.O.R. nº 68, del 30).

151. Cfr. D. 15/88, art. 11. Sobre la incardinación de este órgano en el complejo panorama jurídico de la ruta jacobea así como un amplio estudio de las distintas dimensiones, histórica, turística, etc. de la misma en La Rioja, cfr. GRANADO HIJELMO, I., "La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobeanas del sistema riojano", ponencia presentada a las *I Jornadas sobre Protección Jurídica del Camino de Santiago*, organizadas por la Junta de Galicia, Santiago de Compostela, 22-25 de Abril de 1992, publicada por la *Escuela Galega de Administración Pública* en el programa bibliográfico *Xacobeo'93*, en el nº 2 de la *Revista Gallega de Administración Pública (REGAP)*, Santiago de Compostela, 2, 1993, pp. 151-230.

152. Ley 4/1990, de 29 de Junio (B.O.R. nº 98, de 11 de Agosto), art. 8.

153. Decreto 24/1986, de 18 de Abril (B.O.R. nº 48, de 14-4-1986) y Reglamento aprobado por D. 58/1990, de 4 de Mayo (B.O.R. nº 58, del 10). Sobre estos órganos, cfr. GRANADO HIJELMO, I., "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho Deportivo", Ponencia presentada en el *I Congreso de Comités Autonómicos de Disciplina Deportiva*, Logroño 19-21 de Febrero de 1992, pendiente de publicación por Consejería de Cultura, Deportes y Juventud del Gobierno de La Rioja.

154. Creado por Decreto 18/1983, de 5 de Mayo (B.O.R. nº 59, de 26-5-1983), como órgano consultivo sin personalidad jurídica, adquiriría ésta última mediante Ley 2/1986, de 5 de Marzo (B.O.R. nº 31, de 15-3-1986). Con carácter coyuntural se creó un *Comité Riojano para el Año Internacional de la Juventud* mediante Orden de 1-12-1984 (B.O.R. nº 7, de 17-1-1985). Por Ley 2/1992, de 4 de Mayo (B.O.R. nº 55, de 7 de Mayo) se modificaron los preceptos de la precitada Ley 2/1992 relativos a los *Consejos Locales y Comarcales de la Juventud*, dotándoles de personalidad jurídica. Esta última Ley ha sido desarrollada por el D. 27/1993, de 20 de Mayo (B.O.R. núm. 64, de 25 de Mayo de 1993).

155. D. 47/1989, de 29 de Septiembre (B.O.R. nº 120, del 5 de Octubre).

La creación, por D. 24/83 de una *Consejería de Trabajo*, materia en la que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencias, obedecía a una cuestión política testimonial. De ahí que el intento de potenciarla, que evidenció el D. 7/84 al convertirla en *Consejería de Trabajo y Bienestar Social*, no fructificase pues estas últimas competencias tendrían mejor acomodo en el área sanitaria por su fuerza centrípeta respecto a los servicios sociales<sup>156</sup>. Ello explica que en la remodelación de 1987 fuera suprimida para integrar, mediante D. 6/87, una *Consejería de Industria, Trabajo y Comercio*.

El D. 16/88 representa su máxima extensión competencial y denominativa como *Consejería de Industria, Trabajo, Turismo y Comercio*.

Su actual denominación y estructura deriva del D. 60/91 que asigna a la *Consejería de Industria, Trabajo y Comercio*, además de la correspondiente *Secretaría General Técnica*, las *Direcciones Generales de Industria y de Trabajo, Fomento y Comercio*<sup>157</sup>.

El D. 16/83 había creado un *Servicio de Industria y Energía*, que el D. 7/84 convirtió en *Dirección Regional* y el D. 43/84 en *General*<sup>158</sup>. El D. 16/88 la denominó *Dirección General de Industria y Turismo*.

El mismo D. 16/83 previó un *Servicio de Comercio*. Por D. 43/84 se crearía la *Dirección Regional de Turismo y Comercio*, que el D. 16/88 convertiría en *Dirección General de Trabajo, Fomento y Comercio* que es la denominación que ha prevalecido. Depende de la misma la *Comisión Regional de Precios*<sup>159</sup>.

En el área de funciones de esta Consejería se encuentra el *Consejo Económico y Social*<sup>160</sup>.

### 3.7. Órganos de Administración agrícola y ganadera

Desde el inicio de la Comunidad Autónoma ha existido una *Consejería de Agricultura y Alimentación*. La estructura de esta Consejería, que nunca ha variado de nombre, deriva del D. 42/88<sup>161</sup> que ha servido de base al vigente D. 26/1992<sup>162</sup> que le asigna una *Secretaría General Técnica* y las *Direcciones Generales de Investigación y Asistencia Agraria, y de Estructuras e Industrias Agroalimentarias*<sup>163</sup>.

156. Cfr. Ley 2/1990, de 10 de Mayo, de Servicios Sociales de La Rioja (B.O.R. núm. 65, de 26 de Mayo), y Ley 4/1991, de 25 de Marzo, del Servicio Riojano de Salud (B.O.R. núm. 49, de 25 de Marzo).

157. El D. 60/91 asigna a esta Consejería la preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de infraestructura y equipamiento y de telecomunicaciones, la promoción y fomento empresarial, industrial y energético, y competencias en materia de condiciones de trabajo e incremento de la ocupación laboral, así como la ordenación y reforma del comercio y el fomento y ordenación de la artesanía.

158. Su estructura interior sería establecida mediante Decreto 12/1986, de 14 de Marzo (B.O.R. nº 32, de 18-3-1986).

159. Creada por D. 36/1983, de 3 de Noviembre (B.O.R. nº 136, de 24-11-1983), su composición ha sido reformada por D. 34/1992, de 16 de Julio (B.O.R. núm. 88, de 23 de Julio).

160. Ley 3/1989 de 23 de Junio (B.O.R. nº 83, de 13-7-1989), desarrollada por D. 44/1989, de 8 de Septiembre (B.O.R. nº 110, del 12). El Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición de Ley el 1 de Febrero de 1993 para modificar la Ley 3/1989 (cfr. B.O.D.G. núm. 33, serie A, pp. 1.034-1.036), tomada en consideración por Acuerdo del Pleno de 4 de Marzo de 1993 (B.O.D.G., núm. 42, serie A, p. 1.186).

161. Modificado por D. 28/1991, de 11 de Julio (B.O.R. núm. 88, de 13 de Julio), relativo a la Consejería de Medio Ambiente.

162. Decreto 26/1992, de 18 de Junio (B.O.R. núm. 75, de 23 de Junio).

163. Las funciones que el D. 26/92 asigna a esta Consejería son tradicionales: investigación agraria de interés para La Rioja, capacitación y extensión agraria, competencias autonómicas en materia vitivinícola, de producción y sanidad vegetal y animal, reforma agraria, regadíos, racionalización de la oferta de productos agrarios y calidad de los mismo, inspección y control de semillas y plantas de vivero, explotaciones agropecuarias propias y estudios y publicaciones agrarias.

El D. 16/83 había previsto sendos *Servicios de Producción, Industrialización y Desarrollo Agrícola* y de *Producción, Industrialización y Desarrollo Ganadero*. El 6/84 creó las *Direcciones Regionales de Investigación y Promoción Agraria* y de *Estructuras Agrarias*<sup>164</sup> y son los antecedentes de las actuales.

De este departamento depende el *Consejo Agrario*, órgano consultivo y de participación creado en 1983<sup>165</sup>, así como las *Explotaciones Agropecuarias* de Pazuengos, *La Grajera* y *El Juncal*, el *Laboratorio Regional de la Comunidad Autónoma de La Rioja*<sup>166</sup>, la *Estación Enológica de Haro*<sup>167</sup> y el *Centro de Investigación Agraria*, todos ellos heredados de la extinta Diputación Provincial. De nueva creación es el *Consejo de Promoción Agroalimentaria*<sup>168</sup> y el *Consejo Regulador de las Denominaciones de Calidad Chorizo y Jamón riojanos*<sup>169</sup>.

Esta Consejería mantiene *Oficinas Comarcales* en varias localidades<sup>170</sup>.

### 3.8. Órganos de Administración sanitaria

El D. 16/83 estableció la *Consejería de Sanidad, Acción Social y Trabajo*. El D 21/83 la denominaría *de Sanidad y Bienestar Social*. El D. 7/84 adoptó la denominación más breve: *Sanidad*. El D. 43/84 introduce el nombre *Sanidad y Consumo*, que el D. 6/87 convierte en *Salud, Consumo y Bienestar Social*, que habría de prevalecer en el vigente D. 8/91<sup>171</sup>.

Su estructura actual deriva del D. 18/88 que estableció su *Secretaría General Técnica*, y las *Direcciones Generales de Salud, Bienestar Social y Sanidad Alimentaria y Protección al Consumidor*, denominaciones que se han mantenido salvo para la última que en 1990 cambió su denominación por la más expresiva de *Dirección General de Consumo*<sup>172</sup>.

El D. 16/83 había previsto los *Servicios de Salud, Acción Social y Trabajo* sobre cuya base el D. 7/84 creó las *Direcciones Regionales de Ordenación Sanitaria* y de *Consumo*. La de *Bienestar Social* se agregará por D. 18/87.

164. Ambas serían desarrolladas por Decreto 12/1986, de 14 de Marzo (B.O.R. nº 32, de 18-3-1986).

165. Decreto 32/1983, de 9 de Septiembre (BB.OO.RR. núms. 109 y 121, de 20-9-1983 y 18-10-1983).

166. Creado por D. 17/1993, de 15 de Abril (B.O.R. núm. 47, de 20 de Abril), integra el antiguo *Laboratorio de Análisis Agrarios* -cfr. D. 12/1983, de 18 de Marzo (B.O.R. nº 46, de 26-4-1983)- y el *Laboratorio Regional de Salud*.

167. Cfr. VV.AA. 1892-1992 *Estación Enológica de Haro, 100 años de historia*, Gobierno de La Rioja y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Logroño, 1992.

168. Decreto 40/1989, de 28 de Julio (B.O.R. nº 93, de 5-8-1989), modificado por D. 64/1990, de 22 de Mayo (B.O.R. nº 65, del 26).

169. Orden de 22 de Enero de 1992 (B.O.R. nº 13, del 30).

170. Orden de 31-5-1988 (B.O.R. nº 68, de 7-6-1988), modificada por Orden de 19 de Septiembre de 1991 (B.O.R. nº 122, del 1 de Octubre): Alfaro, Calahorra, Cervera del Río Alhama, Haro, Logroño, Nájera, San Román de Cameros, Santo Domingo de La Calzada y Torrecilla en Cameros.

171. En el D. 18/88 se asignan a esta Consejería las funciones tradicionales de: restauración, protección y promoción de la salud, protección al consumidor y disciplina de mercado y desarrollo del bienestar social, que collean la organización, promoción, vigilancia y control sanitarios del medio ambiente, la organización, planificación y ordenación territorial de los servicios y centros sanitarios, la autorización, intervención y coordinación de centros e instituciones, la sanidad alimentaria y la gestión de centros asistenciales propios.

172. Decreto 43/1990, de 22 de Febrero (B.O.R. nº 25 de 24-2-1990). Por D. 36/1993, de 8 de Julio (B.O.R. núm. 87, de 17 de Julio) se ha modificado el D. 18/88 en lo relativo a las competencias de la Dirección General de Consumo en materia veterinaria y farmacéutica.

Dependen de esta Consejería los Centros Hospitalarios y Asistenciales del Gobierno de La Rioja<sup>173</sup> tales como el *Hospital General de La Rioja*<sup>174</sup>, *Hospital Psiquiátrico "Reina Sofía"*, *Centro de Educación Especial "Marqués de Vallejo"*, *Residencia de Ancianos "Espíritu Santo"* de Calahorra y *Centro Asistencial "Edinson"* de Rincón de Soto, heredados de la extinta Diputación Provincial, así como varias *Guarderías Infantiles*<sup>175</sup>.

Como órganos de participación y asesores cuenta con la *Comisión Regional de Coordinación para la Prevención y Asistencia en Drogodependencias*<sup>176</sup>, la *Comisión Asesora Técnica sobre el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (S.I.D.A.)*<sup>177</sup>, la *Comisión Mixta de coordinación de actividades de educación para la salud en la escuela*<sup>178</sup>, la *Comisión Interdepartamental de la Mujer*<sup>179</sup>, los *Consejos de Salud de Zona*<sup>180</sup> y el *Consejo de Bienestar Social*<sup>181</sup>.

También depende de este Departamento el *Consejo Regional de Consumo*, órgano consultivo y de participación creado en 1990<sup>182</sup>. En 1992 se ha creado el *Consejo Riojano de Salud*<sup>183</sup>. De esta forma se potencia el carácter polisindodal de esta Consejería.

#### 4. VALORACIÓN

La Comunidad Autónoma de La Rioja se enfrentó desde su creación a varios modelos ofrecidos por el Derecho Regional Comparado respecto a la absorción de la Diputación Provincial por las Comunidades Uniprovinciales.

Durante el periodo provisional de autonomía pareció optarse por el modelo moderado o inercial aplicado en Asturias y Cantabria, pero, a partir de 1983, se optó por el de asunción decidida o rupturista aplicado en Madrid y, en menor medida, en Murcia.

Por otra parte, la opción por una organización departamental de cuño estatal, junto a otras importantes decisiones que habrían de ser duraderas, se instrumentó en los Decretos 15 y 16/83.

173. Por D. 33/1984, de 24 de Julio (B.O.R. nº 96, de 18-8-1984) se regularon los órganos de gobierno y gestión de los Centros Hospitalarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, desarrollado por O. de 18-2-1985 (B.O.R. nº 23, de 23-2-1985). Sobre funciones de la *Gerencia*, cfr. O. 28-11-1984 (B.O.R. nº 143, de 11-12-1984). El D. 27/1988, de 15 de Junio (B.O.R. núm. 75, de 23 de Junio) se aprobó el Reglamento Provisional de Gobierno y Gestión de los Centros Hospitalarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

174. Cfr. D. 27/1992, de 18 de Junio (B.O.R. núm. 75, de 23 de Junio) sobre estructura orgánica y funcional del Hospital de La Rioja. Sobre horario, cfr. D. 31/1984, de 24 de Julio (B.O.R. nº 96, de 18-8-1984). Estatuto de Médicos Asociados, D. 32/1984, de 24 de Julio (B.O.R. nº 96, de 18-8-1984).

175. Sobre los problemas asociados a la tutela de incapaces por el Gobierno de La Rioja, cfr. GRANADO HIJELMO, I., *El Derecho Civil y las competencias de las Comunidades Autónomas carentes de Derecho Forales o Especiales*, op. cit., pp. 126-133.

176. Creada por Decreto 39/1985, de 20 de Septiembre (B.O.R. nº 119, de 17-10-1985). No debe confundirse con la *Comisión de Acreditación, Evaluación y Control de Tratamientos con Opiáceos de Personas Dependientes*, creada por O. 20-4-1990 (B.O.R. nº 52, de 28-4-1990).

177. Orden de 10 de Febrero de 1992 (B.O.R. nº 22, del 20).

178. Creada por O. 16-3-1988, ha sido modificada por O. 14-3-1990 (B.O.R. nº 35, del 20).

179. Le fue adscrita por el D. 51/1985, de 31 de Octubre (B.O.R. nº 131, de 14-11-1985). Había sido creada por D. 11/1984, de 8 de Marzo (B.O.R. nº 37, de 27-3-1984).

180. D. 83/1990, de 13 de Septiembre (B.O.R. nº 114, del 18).

181. Creado por ley 2/1990, de 10 de Mayo (B.O.R. nº 65, del 25 de Mayo), desarrollada por D. 87/1990, de 11 de Octubre (B.O.R. nº 126, del 16 de Octubre). Está previsto que integre varios Consejos Sectoriales, como el *Consejo Sectorial de Tercera Edad*, creado por Orden de 4 de Febrero de 1992 (B.O.R. nº 18, del 11).

182. Decreto 49/1990, de 1 de Marzo (B.O.R. nº 28, de 3-3-1990).

183. Previsto en la Ley 4/1991, de 25 de Marzo, del Servicio Riojano de Salud, ha sido organizado por el D. 23/1992, de 4 de Junio (B.O.R. nº 70, de 11 de Junio).

A raíz de estas disposiciones se estableció una organización, que desde entonces permanece inalterada, sobre la base de Consejerías sectoriales y dos de carácter general (*Presidencia y Administraciones Públicas y Hacienda y Economía*) que acogen en su seno a los órganos fundamentales de la Comunidad (*Asesoría Jurídica, Intervención General y Direcciones Generales de Función Pública, Administración Local, Presupuestos y Tributos*).

En el nivel o línea política existe en cada Consejería una *Secretaría General Técnica*, de competencias difusas que habría que replantear, pues en la práctica se han convertido en meros centros de asunción de competencias residuales, con funciones parecidas a las que en el Estado realizan las *Direcciones Generales de Servicios* (habilitación presupuestaria, intendencia, pequeña gestión de personal, etc.), mientras que el peso de la gestión departamental descansa en las *Direcciones Generales*.

Es también en las *Direcciones Generales* donde reside la mayor estabilidad de la organización a lo largo de las diversas remodelaciones. La crítica en estos niveles radica en su creciente desprofesionalización.

El cuadro se completa con una clásica división en *Servicios, Secciones y Negociados*, en la forma determinada tanto por los sucesivos Decretos de estructura orgánica como en los que aprueban la relación o catálogo de puestos de trabajo.

La estructuración primigenia diseñada por los Decretos 15 y 16/83 prácticamente se ha mantenido inalterada ya que las reestructuraciones posteriores se han limitado a cambios de denominación o adscripción, a politización de órganos antes reservados para su provisión funcionarial o la creación de algunos aconsejados por el proceso de transferencias.

La Comunidad Autónoma de La Rioja carece de una norma reguladora del ejercicio de su potestad de autoorganización y tampoco ha establecido una reserva de ley para la creación o supresión de determinados órganos, por lo que las remodelaciones vienen efectuándose por normas reglamentarias.

El número de Consejerías ha oscilado entre 8 y 9, sin sobrepasar el tope de 10 señalado por el art. 23-2 del Estatuto. En cuanto a la estabilidad y cambios en las denominaciones orgánicas, pese a lo que pudiera parecer, La Rioja denota bastante estabilidad, salvo en las áreas donde persisten dudas en todo el Estado, siempre dentro de una línea clásica de adscripción competencial con muy escasas novedades.