

Rasgos Generales

El año ha transcurrido con absoluta normalidad institucional en la Comunidad Autónoma, pese a la ralentización y tensiones propias del proceso electoral celebrado. Las elecciones de mayo no han deparado, sin embargo, sorpresas respecto a los pronósticos existentes y el Gobierno del Partido Popular ha ratificado la cómoda mayoría absoluta que ya tenía. El respaldo recibido le permite al Gobierno reemprender la VI Legislatura con nuevo impulso y nuevas propuestas programáticas con la tranquilidad derivada de un horizonte político sin sobresaltos previsibles.

Los resultados de las elecciones autonómicas celebradas en mayo han confirmado la solidez de la hegemonía del Partido Popular, a pesar de la pérdida de un diputado que gana el Partido Socialista. Es de destacar que los tres partidos que consiguen representación parlamentaria aumentan el número de votos obtenidos respecto de las elecciones de 1999 (en particular el Partido Socialista), circunstancia que se explica por el alto grado de participación alcanzado. En efecto, han sido 174.040 los votantes que acudieron a las urnas, cifra que supone el 76,42 % del censo total de 227.736 electores; los votos nulos fueron 1.417 y los votos en blanco, 3.353.

La distribución por candidaturas del número de votos y escaños ha sido la siguiente: el *Partido Popular* obtiene 83.586 votos y 17 escaños; el *Partido Socialista*, 66.103 y 14 escaños; el *Partido Riojano* 11.811 y 2 escaños. En porcentaje de votos sigue existiendo una diferencia marcada entre los dos principales partidos de algo más de 10 puntos (48,02% del PP, frente al 37,98% del PSOE), que otorgan al partido del Gobierno una posición de comodidad, si bien no debe olvidarse, como ha ocurrido en anteriores comicios, que una oscilación relativa en los porcentajes de estos dos grandes partidos, puede convertir al Partido Riojano en el árbitro de la formación de Gobierno. Pero esa circunstancia es historia o futuro, pues la mayoría absoluta ratificada por las urnas garantizan una cómoda legislatura al Partido Popular.

Los datos significativos de las demás candidaturas han sido los siguientes: *Izquierda Unida*, 4.684 votos; *Iniciativa Ciudadana-Los Verdes*, 2.812 y *Mash*, 264 votos. Merece destacarse la caída de Izquierda Unida que obtiene los peores resultados de los últimos 16 años, excluida por segunda legislatura consecutiva del Parlamento al haber alcanzado tan solo el 2'71 % de los votos.

Los resultados de las elecciones locales confirman, asimismo, la posición hegemónica del Partido Popular en el conjunto de la Comunidad Autónoma,

dado que alcanza la mayoría absoluta en 105 de los 174 municipios (un 60% del total) entre los que se encuentra la capital, Logroño, y la segunda ciudad en importancia, Calahorra. El PSOE ha obtenido mayoría absoluta en 40 municipios (22,98%) entre ellas en Alfaro, antes en poder del PP. Entre los restantes municipios cabeceras de comarca, el PP obtiene mayoría relativa en Haro y Cervera (cuya Alcaldía, tras los pactos correspondientes, ha pasado el primero, al PSOE, y el segundo, al PP), mientras que en Arnedo, tradicional feudo del PSOE, donde conserva la mayoría relativa, la Alcaldía ha correspondido al PP, por la política de pactos establecida. En el Ayuntamiento de Logroño, el PP ha obtenido 35.098 votos (46'19%) y 14 concejales; el PSOE, 29.066 votos (38,25%) y 11 concejales; el PR, 5.285 (6'95%) y 2 concejales; Izquierda Unida 2.563 votos (3'37%) y ningún concejal e Iniciativa Ciudadana-Los Verdes 2.174 votos (2,865) y ningún concejal. Es llamativa la división de este sector de la izquierda que confirma, por segundo mandato, su exclusión del Ayuntamiento.

En cuanto a la actividad institucional del ejecutivo regional, ha de resaltarse, ratificada la mayoría absoluta del partido que apoya al Gobierno, la sustancial reestructuración de las Consejerías, así como la creación de dos nuevas (por desdoblamiento de otras existentes) y de una Vicepresidencia, cargo atribuido a la titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. Esta reorganización y ampliación está justificada en el notable incremento competencial hecho efectivo en la anterior legislatura (casos de enseñanza, sanidad, empleo y servicios sociales) del que derivaba una concentración de tareas en algunas Consejerías. En los cambios de segundo nivel resulta significativa el incremento del número de altos cargos (de 28 del ejecutivo anterior a 59, esto es, un 51 por ciento más) y la nueva adscripción de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER) que pasa de la Consejería de Hacienda a la de Agricultura y Desarrollo Económico, perdiendo la parte de sus funciones relacionadas con el empleo (atribuidas ahora al Servicio Riojano de Empleo) y recortando la autonomía funcional reconocida en su ley fundacional, modificada con esta finalidad por la Ley de «acompañamiento» de los Presupuestos para 2004.

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento se ha desarrollado dentro de los parámetros de normalidad de años anteriores, a pesar del paréntesis que supone la convocatoria electoral celebrada. La producción legislativa se ha mantenido en cifras significativas, habiéndose aprobado importantes leyes como luego diré. La actividad institucional y de control ha alcanzado niveles semejantes a años anteriores, si tenemos en cuenta los valores medios de los datos estadísticos recogidos en la ficha institucional. La reestructuración del Gobierno ha tenido como consecuencia una adaptación de las Comisiones Permanentes existentes en el Parlamento, para facilitar el seguimiento y control de sus distintas áreas funcionales.

El inicio de una nueva Legislatura, momento propicio para retomar asuntos encallados y afrontar nuevos retos, no ha permitido, sin embargo, desbloquear el viejo contencioso de la asignación de más medios materiales y económicos a los

grupos parlamentarios, haciendo efectiva la modificación del Reglamento del Parlamento, aprobada en 1999, en el inicio de la V Legislatura. En efecto, el Grupo Parlamentario Popular sigue negándose a destinar más recursos para liberar una parte, al menos, de los diputados, en proporción a la representación obtenida, lo que facilitaría la dedicación exclusiva a las tareas parlamentarias. Entiende que, atendidas las circunstancias del Parlamento, el régimen actual de asignación a los grupos es suficiente, lo que permite liberar a alguno de los diputados. Los grupos parlamentarios de la oposición (Socialista y Mixto, integrado por los dos diputados del PR) consideran la misma insuficiente para hacer frente al incremento de la actividad legislativa y de control propia de la Cámara. Lo cierto es que, como ya he apuntado en informes anteriores, tal vez pueda establecerse una relación entre la inexistencia de un sistema de asignación de recursos más generoso a los grupos parlamentarios con el incremento de las reuniones de las mesas, grupos de trabajo, ponencias, etc del Parlamento. Ese incremento puede constituir, un paliativo relativo –pues exige una mayor dedicación– a este problema.

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en diez leyes que, excluidas las presupuestarias, afectan a ámbitos materiales de extraordinaria importancia. De esta manera prosigue imparable el pausado pero continuo proceso de institucionalización de las políticas públicas regionales, reguladas por normas propias que desplazan la legislación anterior del Estado dotándola de contenido político propio.

La *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración de La Rioja*, desarrolla las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local, reforzadas tras la reforma estatutaria de 1999, superando los límites derivados de la competencia originaria al amparo de la que se dictó la Ley de 1983. Se trata de una extensa y ambiciosa ley adaptada a las peculiaridades territoriales de una Comunidad Autónoma uniprovincial con una desequilibrada planta municipal, liderada por Logroño capital, municipio en el que reside más de la mitad de la población y centro de una realidad metropolitana cuya institucionalización futura posibilita. El municipio es, pues, la pieza básica y necesaria de la organización territorial, dado que la comarca –de constitución necesaria en la redacción estatutaria originaria– ha pasado a ser una mera posibilidad, cuya base territorial esta predeterminada por la previa aprobación de la «demarcación territorial» establecida por el Parlamento. La regulación de la comarca como ente local queda un tanto desfigurada en la Ley, circunstancia cuya explicación ha de buscarse en la oposición explícita de los municipios cabeceras de comarca expresada en el proceso de consultas que precedió a la elaboración del proyecto de Ley. La debilidad constitutiva de la mayoría de los municipios se contrarresta con formulas asociativas como las mancomunidades, las mancomunidades de interés comunitario y los consorcios, fórmula con manifestaciones fructíferas (Consorcio de Aguas y Residuos y el del Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil).

En el marco de la interpretación de las exigencias del llamado «Pacto Local», la ley establece las bases jurídicas con arreglo a las cuales se procederá a la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad

Autónoma a favor de los municipios y demás entidades locales. Se trata de un complejo proceso de redistribución de las competencias de base negociada cuya concreción precisa no resulta fácil –dada la heterogeneidad de los municipios– ante la necesidad de constituir las oportunas Comisiones sectoriales o mixtas, cauce institucional de problemático encaje con la inevitable aprobación de leyes sectoriales específicas que habrán de delimitar las competencias de las distintas Administraciones.

La Ley establece una pormenorizada regulación de las relaciones interadministrativas; de las disposiciones comunes de las entidades locales (estatuto de los concejales, régimen de funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico, impugnación de actos y acuerdos, información y participación ciudadanas); del régimen de los bienes; de las actividades, obras, servicios y contratación y, finalmente, del personal al servicio de las entidades locales, ámbitos donde se percibe la inspiración manifiesta en Ley de Administración Local de Aragón de 1999.

La Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, a resultas de la transferencia de los servicios estatales correspondientes, crea el Servicio Riojano de Empleo como organismo autónomo, sin más adjetivaciones, de acuerdo tipología de entes que ha establecido la Ley 3/2003, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su finalidad es ejercer las funciones de intermediación en el mercado de trabajo, de gestión y control de las políticas de empleo, así como de formación y orientación para el empleo, antes desempeñadas por el Estado, en colaboración con las organizaciones económicas y sociales. La integración de estas organizaciones en el Consejo de Administración, órgano de naturaleza ejecutiva, de composición tripartita (Administración, organizaciones empresariales y las sindicales), puede que resulte poco funcional y suscita dudas su acomodación a la Ley estatal 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, de naturaleza básica, aprobada meses más tarde que aquella, que establece el carácter tripartito y paritario para los para órganos de naturaleza consultiva y participativa que deben existir en los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (sobre ello véase el dictamen 89/2003 del Consejo Consultivo).

La Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de título equívoco, tiene por objeto regular la organización de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la de la Administración instrumental o institucional, adoptando, en éste último caso, la tipología de entes establecida por la LOFAGE. El concepto del impropiaamente llamado «sector público» regional engloba la regulación de los siguientes tres grandes grupos de entidades: 1) La organización de la Administración General de la Comunidad Autónoma, Administración territorial con personalidad jurídica única. 2) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), Administraciones institucionales, ejemplo del fenómeno de la descentralización funcional. 3) Otros tipos de entidades vinculadas o dependientes de la Administración autonómica, que el legislador entiende necesario que queden sujetas a algunos principios

básicos propios del Derecho Público. Entre ellas, están, en primer lugar, las *sociedades públicas* de la Comunidad de La Rioja, sociedades mercantiles, con personalidad jurídica privada, participadas mayoritariamente, directa o indirectamente, por el Gobierno de La Rioja, o cuyo control efectivo corresponda, directa o indirectamente, al Gobierno de La Rioja o a un organismo público dependiente del mismo. En segundo lugar, las *fundaciones públicas* de la Comunidad de La Rioja, es decir, las personas jurídicas privadas a las que les corresponde la naturaleza jurídica de «fundación», de acuerdo con la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en cuya dotación participe mayoritariamente, directa o indirectamente, el Gobierno de La Rioja, que no hay que confundir con las «fundaciones públicas sanitarias» –caso de la Fundación Hospital de Calahorra–, personas jurídicas públicas regidas por normativa distinta. Finalmente los *consorcios* de la Comunidad Autónoma de La Rioja, son aquellos consorcios propiamente dichos –entes de base asociativa integrados por Administraciones Públicas y, en su caso, personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro– en los que la posición mayoritaria en la Junta de Gobierno corresponda, directa o indirectamente, al Gobierno de La Rioja.

La *Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja* tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los espacios naturales de la Comunidad Autónoma, con la finalidad de crear la Red de Espacios Naturales Protegidos representativa de los principales ecosistemas y formaciones naturales de la región, en particular aquellos de importancia comunitaria que formen parte de la red ecológica europea «Natura 2000». En el marco de la legislación estatal y de manera semejante a otras Comunidades Autónomas configura los Planes de Ordenación de los recursos naturales como la figura clave del sistema de gestión y planificación de estos espacios. A la tipología de espacios naturales protegidos que integran la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja, se añaden dos figuras nuevas: las Zonas Periféricas de Protección y Áreas de Influencia Socioeconómica. Finalmente se contemplan los Espacios Naturales Protegidos de carácter comunitario integrados en la red ecológica europea «Natura 2000», definiendo los procedimientos de declaración de las Zonas de Especial Conservación de Importancia Comunitaria, y las medidas de conservación a aplicar en ellos.

La *Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja* tiene por objeto establecer el régimen de específicas infraestructuras de comunicación destinadas al tráfico no motorizado, proyectadas, acondicionadas o construidas para uso público con fines de promoción del ocio accesible en la naturaleza, de práctica de deporte seguro, culturales y de protección del medio ambiente. Reconoce dos tipos de itinerarios verdes: las vías verdes (itinerarios que discurren por antiguas vías de comunicación fuera de uso) y las rutas verdes (infraestructuras que discurren por trazados distintos a los de las vías verdes). Estos itinerarios verdes tienen la consideración de bienes de dominio público de titularidad autonómica.

La *Ley 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja*, adapta la organización de este órgano de participación a las exigencias de la vigente Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. A los miembros en repre-

sentación de la Comunidad Universitaria establecidos en dicha ley estatal suma, en representación de distintas entidades y organizaciones sociales de La Rioja, otros 14 miembros. Regula sus competencias y funcionamiento.

La *Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral* establece diversas medidas encaminadas a prevenir, detectar, valorar y acreditar las situaciones o riesgos de exclusión social, así como las medidas de carácter social, económico y laboral, tendentes a fomentar la inserción sociolaboral de sus destinatarios. A tal efecto, determina las competencias que corresponden a la Administración regional y a la Local, así como las fuentes de financiación de las mismas. Regula las «empresas de inserción» configuradas como entidades que combinan la lógica empresarial con metodologías que hacen posible la inclusión de personas en los procesos de inserción laboral en la propia empresa, para pasar posteriormente a una empresa ajena o a proyectos de autoempleo.

La *Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros* regula el estatuto del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la organización y competencias del Gobierno; las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, así como el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno. Siguiendo el modelo estatal, ha separado la regulación del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, establecida unitariamente en la *Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, en cuanto realidades diferenciadas.

Dentro del Gobierno distingue, a su vez, la figura del Presidente (del que regula su estatuto y atribuciones) de la del Gobierno, en cuanto complejo organizativo integrado por una serie de órganos colegiados (Consejo de Gobierno y Comisiones Delegadas) y unipersonales (Presidente, Vicepresidentes y Consejeros). Entre las novedades de la Ley destaca el régimen de indemnizaciones que corresponden al Presidente y a los restantes miembros del Gobierno y altos cargos, con ocasión de su cese, así como el Secretariado del Gobierno, como órgano o unidad administrativa encargada del apoyo a los órganos colegiados del Gobierno.

La ley regula las iniciativas legislativas, la potestad reglamentaria y el control de los actos de gobierno; las relaciones entre el Parlamento de La Rioja y el Gobierno (el debate general anual sobre la acción y orientación política del Gobierno, las comparecencias de los miembros del Gobierno ante el Parlamento y la responsabilidad política del Presidente y de su Gobierno) y finalmente el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno, incluido un singular régimen sancionador para las infracciones cometidas, que supone una «administrativización» de dichos cargos. Como novedad destaca la extensión parcial del régimen de incompatibilidades más allá del momento en el que se produce el cese en la condición de miembro del Gobierno, mediante la imposibilidad de que los miembros del Gobierno realicen durante los dos años siguientes a la fecha de su cese contratos con la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sus organismos públicos y restantes entes integrantes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Finalmente he de referirme a la ley presupuestaria y a la «de acompañamien-

to». La *Ley 9/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2004*, cuyo importe consolidado (excluido el presupuesto de las sociedades mercantiles y de las fundaciones) asciende a 922.625.754 euros (153.512 millones de pesetas, 6.000 millones más que en el ejercicio anterior), con un endeudamiento máximo autorizado de hasta 20.623.661 euros (casi 3.500 millones de pesetas, lo que supone 1.500 millones de pesetas menos que en el ejercicio anterior). La *Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004*, la denominada de «acompañamiento» de la de presupuestos, convertida, por su rango formal de ley, en excusa para modificar los más variadas leyes anteriores.

Como novedades tributarias han de mencionarse la deducción en el I.R.P.F. por inversiones no empresariales en equipos informáticos, con la finalidad de impulsar la introducción de nuevas tecnologías en el ámbito doméstico; la práctica desaparición del Impuesto de Sucesiones y Donaciones entre padres a hijos, abuelos a nietos y entre cónyuges (mediante un sistema de deducciones en la cuota) así como la deducción completa para las donaciones de dinero realizadas de padres a hijos en efectivo o mediante aportaciones a cuentas vivienda. Estas bajadas, se compensan, sin embargo, mediante ciertos incrementos del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

Entre las medidas administrativas se modifica el régimen sancionador en materia de función pública; así como se modifican ciertos aspectos del régimen jurídico de la Agencia de Desarrollo Económico, del Servicio Riojano de Empleo y se suprimen algunos órganos previstos en la Ley 5/2001, de 17 de octubre, de Drogodependencias.

La Ley «de acompañamiento», modifica, además, muy diversas leyes sectoriales: en materia de juego (flexibiliza los requisitos administrativos exigidos a quienes exploten ciertas máquinas recreativas); en materia vitivinícola (autoriza cambios en las parcelas de nueva plantación); en materia de salud (regula los centros sociosanitarios); en materia de medio ambiente (modifica el régimen sancionador de la Ley de Protección de Medio Ambiente y algunos preceptos de la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales); en materia turismo; en materia de menores; en materia de urbanismo (cambios en la regulación del patrimonio municipal del suelo); en materia de ordenación farmacéutica; en materia de saneamiento de haciendas locales o, finalmente, en materia de carreteras (Anexos del Plan Regional).

B) La *actividad institucional y de control* ha disminuido sensiblemente como consecuencia del inevitable paréntesis electoral respecto a la desplegada el año anterior, como queda reflejado en la ficha institucional, si bien con el comienzo de la VI Legislatura la actividad ha vuelto a las medias habituales.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha incrementado notablemente respecto del ejercicio anterior. Este incremento ha de atribuirse, en especial, a la abundancia de normas de contenido organizativo (25 Decretos) consecuencia de la rees-

tructuración del Gobierno. La convocatoria electoral ha influido en la disminución de las normas de contenido sustantivo (12 Decretos), si bien algunos de ellos son de gran extensión e importancia, como luego señalaré.

En relación al problema de la titularidad de la potestad reglamentaria y la forma que deben adoptar las disposiciones de carácter general, cuestión a la que en el informe del pasado año dedicaba unas consideraciones críticas, he de señalar que la aprobación de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros ha resuelto con claridad el problema de la titularidad, si bien es susceptible de mejora en la cuestión de la forma.

En efecto, el art. 46.1 atribuye la potestad reglamentaria originaria al Consejo de Gobierno y la derivada a los Consejeros. Dice así: «el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno». Este es el reparto admitido genéricamente en el Derecho comparado autonómico, ratificado por la praxis y la jurisprudencia contencioso-administrativa. Este reparto queda confirmado en la regulación de las atribuciones del Consejo de Gobierno y de los Consejeros.

Es función propia del Consejo de Gobierno, el ejercicio de la «potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes», art. 20. Y entre sus atribuciones específicas recoge el art. 23.i) la de «aprobar, mediante Decreto, los *Reglamentos* para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos». Estamos, como he señalado, ante una potestad originaria del Gobierno cuyo ámbito material no comparte con otros órganos.

Esta interpretación no queda contradicha por el tenor literal de la frase final transcrita («sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos»), salvedad que, de acuerdo con el citado art. 46.1, supone el reconocimiento de la potestad reglamentaria derivada de los Consejeros, «cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno», supuesto en el que podrán «ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento». Se trata, reitero, de una potestad derivada y complementaria, nunca alternativa, a la del Consejo de Gobierno.

Una interpretación estricta del nuevo marco establecido lleva a sostener que el Presidente del Gobierno tampoco tiene potestad reglamentaria que afecte a la esfera jurídica de los ciudadanos (reservada al Consejo de Gobierno y a los Consejeros). Esta afirmación merece una explicación. Es cierto que en el ejercicio de sus funciones estatutarias corresponde al Presidente, de acuerdo con el art. 16.1, dictar Decretos (convocatoria de elecciones, disolución del Parlamento; creación/supresión de Consejerías, nombramiento de Consejeros y Vicepresidentes), pero estos «Decretos del Presidente» (art. 16.2), no tienen contenido regulativo o sustantivo que afecte a la esfera jurídica de los ciudadanos, sin perjuicio de que, obviamente, tengan contenido regulativo para la

Administración, por ejemplo, cuando crea, modifica o suprime Consejerías y redistribuye las competencias correspondientes. Pero en puridad, la potestad reglamentaria externa corresponde originariamente al Consejo de Gobierno. Por lo demás, queda confirmado que las Comisiones Delegadas del Gobierno no tienen potestad reglamentaria alguna, al no poderles atribuir ni delegar dichas funciones (art. 24.2).

Desde el punto de vista formal, las decisiones del Consejo de Gobierno aprobatorias de disposiciones administrativas de carácter general, adoptarán la forma de Decreto (art. 28.3) y las de los Consejeros, la de Orden. Resta cierta confusión en el caso de los Decretos del Consejo de Gobierno, pues éstos tanto pueden contener disposiciones de carácter general, como «nombramientos, ceses, concesiones de honores y distinciones y otros análogos», art. 28.3.b). Estos últimos, para evitar confusiones debieran revestir la forma de «Acuerdos» y debieran haberse incluido en la cláusula residual del art. 28.4, razón por la que sugiero su reforma. La confusión no existe en relación con las decisiones de los Consejeros, pues todas las que no sean disposiciones de carácter general, adoptarán la forma de «Resoluciones», art. 42.2.

Hechas las anteriores observaciones, las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico e institucionales* de la Administración regional han tenido un amplio desarrollo, como consecuencia de la reestructuración del Gobierno y de las Consejerías. Así, ha de mencionarse, en primer lugar el Decreto de Presidencia 5/2003, de 7 julio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las Consejerías, que pasan de siete a nueve, cuya nueva denominación recoge la ficha institucional. Además, se crea una Vicepresidencia, cargo que asume la titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. La Orden 1/2003, de 21 de julio ha establecido el orden de prelación de las distintas Consejerías.

Los Decretos 28 a 36/2003, de 15 de julio, han establecido la estructura orgánica de las nueve nuevas Consejerías. Como consecuencia de estas reestructuraciones, se ha dictado el Decreto 37/2003, de 15 de julio, por el que se regulan con detalle, en desarrollo de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público, las funciones que corresponden con carácter general a los titulares de las Consejerías así como a los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales (nuevo nivel orgánico introducido por dicha Ley) y las específicas de cada uno de los Consejeros y órganos directivos en que las mismas se estructuran.

Los Decretos 82 a 86/2003, de 18 de julio, crean las Comisiones Delegadas del Gobierno de Planificación y Ordenación Económica, de Innovación y Desarrollo Tecnológico, de Ordenación del Territorio, para la Juventud, y para Asuntos de la Mujer, respectivamente y el Decreto 27/2003, de 15 de julio, ha regulado los Órganos de apoyo directo e institucional del Presidente. Finalmente mediante los Decretos 20/2003, de 30 de mayo y 81/2003, de 18 de julio, se ha regulado, respectivamente, la identidad gráfica institucional de la Comunidad Autónoma y de su Presidente y la corporativa del Gobierno,

incluidos los organismos públicos dependientes de la Administración General y del resto de entes integrantes del sector público, que incluyen sendos manuales sobre las características técnicas de la misma.

Se han dictado varios Decretos que han regulado la composición y funcionamiento de diversos órganos de participación y asesoramiento: es el caso del Decreto 19/2003, de 20 de mayo, relativo al Consejo Riojano de Relaciones Laborales, órgano de participación, concertación y diálogo entre las organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno de La Rioja en materia de empleo y relaciones laborales, creado en cumplimiento del Acuerdo suscrito con los agentes sociales y económicos (su Reglamento de organización y funcionamiento ha sido aprobado por la Orden de 19 de diciembre de 2003); el Decreto 97/2003, de 25 de julio, relativo al Consejo Riojano de Cooperación Local, en cuanto órgano permanente de colaboración y cooperación con las Entidades Locales; el Decreto 125/2003, de 5 de diciembre, que modifica otro anterior relativo al Foro para la Integración de los Inmigrantes en La Rioja; el Decreto 89/2003, de 18 de julio, modifica la estructura orgánica de la Gerencia del Servicio Riojano de Salud. El Decreto 127/2003, de 26 de diciembre, que aprueba los estatutos del Servicio Riojano de Empleo, en desarrollo de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, cuya adecuación a la legislación básica estatal relativa a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas suscita dudas jurídicas. Lo complementa el Decreto 128/2003, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica de dicho Servicio. Finalmente por Orden 53/2003, de 29 de octubre, se regulan los Consejos Escolares de los Colegios Públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial y el procedimiento de elección de los mismos.

En materia de *personal*, ha de citarse el Decreto 115/2003, de 7 de noviembre, relativo al procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud.

B) El resto de las disposiciones administrativas de carácter general aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *hacienda y economía*, se han dictado los Decretos 16/2003, de 11 de abril, por el que se regulan los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro; el Decreto 18/2003, de 7 de mayo, relativo al Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas; el Decreto 87/2003, de 18 de julio, relativo a los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos y los Decretos 100 y 101/ 2003, de 1 de agosto, por los que se determina el precio público en los centros de día públicos y concertados y en las residencias propias y concertadas para personas con discapacidad, respectivamente.

En materia de *sanidad e higiene*, el Decreto 1/2003, de 31 de enero, por el que se establecen normas relativas a la formación de manipuladores de alimentos y al procedimiento de autorización de empresas y entidades de formación. En materia de *turismo*, el Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el extenso Reglamento de la Ley de Turismo, texto que ordena de forma general y sistemática la normativa dispersa existente, incluidas aquellas actividades turísticas contempladas en la ley pero carentes de desarrollo (apartamentos

turísticos, campamentos de turismo, albergues turísticos, centrales de reservas, restauración, turismo activo, oficinas de información turística, etc.). En materia de *medio ambiente*, el Decreto 114/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el también extenso Reglamento de la Ley de Montes de 1995, marco normativo que habrá de modificarse a corto plazo a resultas de la reciente Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

En materia de *asistencia y servicios sociales*, el Decreto 12/2003, de 4 de abril, por el que se fijan medidas de apoyo a la familia, a la conciliación de la vida laboral y familiar y a la inserción y promoción laboral de las mujeres. En materia de *educación*, el Decreto 104/2003, de 29 de agosto, sobre régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado, en régimen laboral, por la Universidad de La Rioja (llama la atención la importante carga docente que puede recaer en algunas de las modalidades contractuales –hasta 12 horas lectivas y 6 horas de tutorías semanales en cómputo anual– como es el caso de los profesores colaboradores y de los contratados doctores, lo que redundará negativamente en la calidad de la docencia impartida) y el Decreto 120/2003, de 21 de noviembre, relativo al Registro de Centros Docentes no universitarios.

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional ha sido intensa en las distintas Consejerías. La constitución del nuevo Gobierno, en julio, ha traído nuevos compromisos y proyectos que será preciso implementar e incorporar a la agenda de los órganos directivos de las Consejerías, cargada como está con el simple quehacer administrativo ordinario de una Administración cuyas funciones han crecido exponencialmente en los últimos años. Por lo demás, se han iniciado las primeras negociaciones para la última de las transferencias pendiente, la de la Administración de Justicia, pero no parece verosímil, en pleno proceso de aplicación de la ambiciosa reforma de la oficina judicial, que su asunción vaya a producirse a corto plazo. La previsible construcción de un nuevo palacio de justicia (absolutamente justificada dadas las condiciones de las actuales dependencias) aconseja prudencia en la negociación de la transferencia para evitar futuros apuros financieros.

Destacaré algunos aspectos que me parecen relevantes de la actualidad ejecutiva desarrollada este año, con indicación de algunos aspectos problemáticos que no tienen solución satisfactoria.

En el caso de la Consejería de *Administraciones Públicas y Política Local* llamo la atención sobre el significado político que subyace a la nueva denominación que ha recibido esta Consejería, en la reestructuración de julio. En efecto, la evolución y desarrollo institucional de La Rioja queda reflejada en dicho cambio. Ha desaparecido la referencia al «desarrollo autonómico», introducido con evidente carácter reivindicativo en 1995, pues, en el momento presente, las competencias asumidas han alcanzado el techo estatutario máximo (algo impensable en aquel momento). Se mantiene la tradicional referencia a las «Administraciones Públicas, pero irrumpe en la denominación una nueva área temáti-

ca («Política Local»), coherente con el compromiso público del Ejecutivo de que los entes locales adquirieran el protagonismo que les corresponde como gobierno más próximo a los ciudadanos, en aplicación del «Pacto Local».

La Consejería ha cerrado una importante etapa con la aprobación de la Ley de Administración Local, en la que se establecen las bases jurídicas para materializar los compromisos políticos derivados del llamado Pacto Local. El Gobierno ha suscrito en el pasado diversos acuerdos con el Ayuntamiento de Logroño de delegación de competencias. La nueva ley permite avances de mucho mayor calado en este terreno que supondrán una inevitable redistribución de competencias. En Logroño concurre la condición formal de capital de la Comunidad Autónoma y la de municipio más grande (casi el sesenta por ciento de la población de La Rioja), centro impulsor de una realidad metropolitana que irradia a los municipios de su entorno. La aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, permitirá a esta ciudad, una vez que lo apruebe el Parlamento de La Rioja (y el Gobierno ha expresado su opinión favorable) aplicar las peculiaridades organizativas previstas en la ley para las grandes ciudades. El reforzamiento del político de Logroño está asegurado y no será fácil, en esas circunstancias, encontrar el diseño organizativo adecuado para la creación de la entidad metropolitana correspondiente, posibilidad contemplada en la Ley de Administración Local de La Rioja. Su creación no debe mermar la capacidad de autogobierno de Logroño, pero tampoco la de los demás municipios integrados. Por lo demás, una vez aprobada su constitución como gran ciudad, habrá de prestarse atención a su aplicación práctica, pues la eficacia y modernización de las estructuras ejecutivas del gobierno local –motivos a los que alude la ley para justificar los cambios– en modo alguno deben suponer una pérdida de la calidad de la democracia local.

En la Consejería de *Vivienda, Obras Públicas y Transporte* destaca la apertura del aeropuerto de Logroño-Agoncillo, ambicioso proyecto del Gobierno popular, hecho realidad frente al escepticismo de unos o a las críticas de otros. Entró en funcionamiento el 19 de mayo, con un vuelo diario a Madrid, servido por la compañía sueca Iberline, y ha supuesto un cambio extraordinario en la comunicación con la capital del Estado. En octubre comenzó a operar la compañía Air Nostrum, filial para vuelos regionales de Iberia, con vuelos a Barcelona y también a Madrid. Parece que la competencia de esta última está en la base de la suspensión de la actividad de Iberline unos días antes de Navidad (decisión que la empresa ha justificado por la necesidad de someter el único avión que prestaba el servicio a una revisión en Suecia) y de la cancelación definitiva adoptada a finales de enero de 2004, a la semana de reanudar dicha actividad. Air Nostrum ha quedado como única compañía operadora.

El grave problema del acceso a la vivienda social sigue sin encontrar una adecuada solución, pese a la actividad del Instituto Riojano de la Vivienda, S.A. El precio de la vivienda en La Rioja no cesa de incrementarse y está entre los más altos de España, al mismo ritmo que lo hace el número de viviendas construidas. Es manifiesto el desequilibrio existente entre la construcción de viviendas libres y las sujetas a promoción pública. Paradójicamente la vivienda, además de

satisfacer las necesidades básicas de residencia, se ha convertido en objeto de inversión, receptora de los flujos financieros que no encuentran remuneración atractiva en los productos financieros tradicionales. El suelo es el factor determinante de este encarecimiento y las medidas adoptadas para ampliar su oferta no parece que hayan dado los resultados apetecidos. Este factor distorsionador tal vez pudiera corregirse o al menos atenuarse mediante una decidida intervención en la adquisición de terrenos para el patrimonio municipal de suelo en aplicación de los mecanismos previstos en la legislación urbanística y una apuesta decidida por la promoción pública de viviendas, en propiedad o alquiler. La reciente reforma del régimen del patrimonio municipal del suelo aprobada por la Ley de acompañamiento más parece dirigida a resolver problemas financieros concretos que a dar respuesta global esta problemática.

La *Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes* ha dedicado un importante esfuerzo a la tarea de implementar la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, preparando el desarrollo normativo correspondiente. En relación con la enseñanza no universitaria, merece destacarse la problemática que plantea la integración educativa de la importante colonia de inmigrantes que ha llegado a la región en los últimos cinco años, procedentes de los más variados países. Téngase en cuenta que el porcentaje de población inmigrante alcanza en Logroño capital el 7'8 por ciento, pero en diversos municipios, supera el 30 por ciento. Ello suscita un reto extraordinario para integrar adecuadamente a la población infantil con necesidades educativas específicas (la primera, la del idioma) que precisa de un esfuerzo económico considerable.

Conflictividad

En relación con el contencioso que ha enfrentado a La Rioja con los Territorios Históricos vascos y la Comunidad Foral de Navarra, en relación con las peculiaridades de su régimen fiscal, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó en febrero una nueva sentencia, estimando el recurso del Gobierno de La Rioja, en la que impugnaba una disposición transitoria de una Norma Foral de Álava de 1998, que regulaba la retroactividad del llamado crédito fiscal (bonificación de hasta el 45 por ciento de las inversiones superiores a 2.500 millones de pesetas) para los años 1996 y 1997. Debe recordarse que este recurso era complementario de otro planteado por la Administración General del Estado, del que ésta había desistido, a raíz de la firma de la llamada «paz fiscal» suscrita entre el Gobierno de la nación y el Gobierno vasco en enero de 2000, por la que ambas partes se comprometieron a retirar todos los recursos entablados. El Gobierno de La Rioja entendió que ese acuerdo no le afectaba y mantuvo el recurso, puesto que se refería a un precepto no impugnado por el Gobierno del Estado. El Tribunal, en línea con sus anteriores pronunciamientos y con las decisiones de las instituciones europeas, ha declarado la nulidad de las disposiciones que permitían la retroactividad del referido crédito fiscal a los ejercicios citados.

No se ha producido en este contencioso ninguna otra decisión judicial. Quedan pendientes de resolución los recursos de casación planteados por las

instituciones vascas frente a las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea confirmando las decisiones de la Comisión Europea que declararon incompatibles con los Tratados el régimen de incentivos fiscales existente en los Territorios Históricos.

En cumplimiento de estas decisiones, estos Territorios debían recuperar los fondos concedidos a las empresas al ser declaradas incompatibles con los Tratados. Ante este incumplimiento, reiteradamente advertido al Gobierno español, la Comisión Europea ha presentado en marzo un recurso de incumplimiento ante el Tribunal Europeo, contra España, dado que el Ejecutivo comunitario no puede dirigirse directamente al Gobierno vasco. En el ámbito interno, la existencia de este incumplimiento, conocida la denuncia, motivó una pregunta del senador Pérez Sáenz al Ministro de Hacienda, quien recordó que el Gobierno de la nación se había dirigido con anterioridad al Gobierno vasco dándole traslado de las decisiones referidas y para que requiriera de las haciendas forales la identificación de los contribuyentes beneficiados por las ayudas fiscales obligados a devolverlas.

En el ámbito doméstico, las actuaciones penales tramitadas ante la denuncia presentada por el Partido Socialista en relación con la concesión de la única licencia de casino existente hasta el momento en La Rioja, otorgada por la Administración regional, han sido sobreesididas por inexistencia de ilícito penal, remitiendo a la jurisdicción contenciosa la discusión, en su caso, de los aspectos de legalidad del procedimiento de adjudicación competitiva de dicha licencia. Como se recordará este asunto ha sido motivo de graves acusaciones (posible trato de favor a la adjudicataria y financiación irregular del Partido Popular) y de una agria polémica que ha quedado cerrada, al menos, en la vía penal.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Composición hasta las elecciones de mayo:

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 18 diputados (PP)

Grupo Parlamentario Socialista: 13 diputados (PSOE)

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

Composición tras las elecciones de mayo:

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 17 diputados (PP)

Grupo Parlamentario Socialista: 14 diputados (PSOE)

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

Estructura del Consejo del Gobierno

Composición hasta las elecciones de mayo:

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 7

Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas: por Alberto Bretón Rodríguez (PP)

Hacienda y Económica: Juan José Muñoz Ortega (PP)

Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda: María Aránzazu Vallejo Fernández (PP)

Educación, Cultura, Juventud y Deportes: Luís Angel Alegre Galilea (PP)

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Francisco Javier Erro Urrutia (PP)

Salud y Servicios Sociales: Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo (PP)

Turismo y Medio Ambiente: Luis Torres Sáez-Benito (PP)

Composición tras las elecciones de mayo:

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia y Acción Exterior: Emilio del Río Sanz

Administraciones Públicas y Política Local: Alberto Bretón Rodríguez (PP)

Hacienda y Empleo: Juan José Muñoz Ortega (PP)

Vivienda, Obras Públicas y Transportes: Antonio Burgos Navajas (PP)

Educación, Cultura y Deportes: Luís Alegre Galilea (PP)

Agricultura y Desarrollo Económico: Javier Erro Urrutia (PP)

Salud: Pedro Soto García (PP)

Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Juventud, Familia y Servicios Sociales: Sagrario Loza Sierra (PP)

Tipo de Gobierno

Hasta las elecciones de mayo:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 18 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Tras las elecciones de mayo:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios en el Consejo de Gobierno

Nueva composición a resultas de las elecciones de mayo, pasando las Consejerías de 7 a 9, con el nombramiento de una Vicepresidencia.

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias (NOTA: la primera cifra corresponde a la V legislatura; la segunda a la VI)

Pleno: 3/11 sesiones

Diputación Permanente: 0/1 sesión

Junta de Portavoces: 5/9 sesiones

Mesa: 9/24 sesiones

Comisiones constituidas (9 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no legislativas en la V Legislatura y 12 Comisiones Permanentes en la VI Legislatura): 16/51 sesiones. *De las Mesas de las Comisiones:* 9/7 sesiones.

Comisiones Especiales: ninguna

Ponencias constituidas: 4/0 sesiones

Grupos de trabajo específicos: 2/0 sesiones

Datos globales (NOTA: el primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, a las que se transforman en otra iniciativa. El guión (-) separa los datos correspondientes a la V de la VI Legislatura)

Peticiones de Información: 22 (0) - 102 (52)

Preguntas tramitadas:

Con respuesta escrita: 17 (18) 9 - 41 (18) 0

Con respuesta oral en Comisión: 5 (0) - 47 (34)

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: ninguna -ninguna

A contestar por el Presidente del Gobierno: 5 (4)-5 (5)

Interpelaciones: 1 (0) – 16 (4)

Mociones consecuencia de interpelaciones: ninguna – 1(0)

Proposiciones no de ley en Pleno: 8 (4) –18 (6) 1 aprobada

Proposiciones no de ley en Comisión: ninguna – 2 (2)

Proposiciones de ley: ninguna –3 (no tomadas en consideración 1)

Proyectos de ley: 1 (1) –4 (3) 1 pendiente de aprobación

Comparecencias:

En Pleno: ninguna –ninguna

En Comisión: 8(3) –47 (27)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: ninguna – 1(0)

Debates y resoluciones más importantes

No ha habido debates

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

En la V Legislatura: Ninguna

En la VI Legislatura: Resolución de la Presidencia sobre presentación de enmiendas transaccionales en el debate plenario de iniciativas legislativas (B.O.P, Serie A, núm.31, de 15 de diciembre de 2003)

Actividad del Consejo Consultivo

En aplicación del régimen ordinario de ceses, el vocal Pedro de Pablo Contreras, cuyo mandato concluía este año, ha sido nuevamente nombrado por otros cuatro años, a propuesta del Parlamento, por Decreto 18/20023, de 23 de julio 2003 (BOCA 24 de julio de 2003).

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 96 dictámenes, por lo que su actividad ha experimentado un incremento notable respecto al año anterior (72). De los expedientes tramitados 74 son de responsabilidad patrimonial, con el siguiente desglose: 67 de la Administración Pública de la Comunidad Autó-

noma de La Rioja (19 por daños causados por animales de caza; 16, en materia de sanidad; 15, en materia de educación; 13, en materia de carreteras; 4, en materias diversas) y 7 de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a proyectos de Ley (1); reglamentos (15); revisión de oficio (6).