

EL DERECHO AUTONÓMICO DE LA RIOJA A LOS VEINTE AÑOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982

Ignacio Granado Hijelmo

IER y UR

1. SIGNIFICADO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO 'CONTORNO' DEL SISTEMA RIOJANO EN SU VIGÉSIMO ANIVERSARIO

Este año 2002 celebramos el vigésimo aniversario de la publicación y entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de La Rioja de 1982, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (en lo sucesivo, E.A.R.'82), por lo que es una buena ocasión para analizar el Derecho Autonómico riojano durante este periodo. La epistemología con la que me propongo abordar este asunto es la *Sistemología estructural*. Se trata de un método a través del cual penetrar en el conocimiento de un "thema" cuya esencia es consistir en un "sys-tema"¹, es decir, en la unidad de intelección coherente integrada por sus distintos componentes y las relaciones de los

-
1. Para una visión general de la metodología sistémica, es imprescindible el ensayo del Prof. GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, "Prólogo, donde se habla de sistemas sociales y de dinámica de sistemas", incluido en la obra GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, 3, vols, Logroño, 1992, vol, 1, págs. 81-108. Una aplicación general de este método también en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis: Nuevo orden internacional, Constitución europea y Proceso autonómico español*, Barcelona, EUINSA, 1997.

mismos con los demás que conforman el mundo. Esa coherencia interna y relacional se aprecia claramente en la confluencia de dos grandes sistemas: *La Rioja* y *el Derecho*, a través de una plasmación institucional que, también de naturaleza sistémica, vincula a ambos desde hace ya veinte años: *el Estatuto de Autonomía*

Por lo que hace a *La Rioja*, quedó claro durante el periodo de la transición política española a la democracia que “*existe*” y hace ya tiempo que creo haber probado en qué “*consiste*”². El reconocimiento de la *existencia* se logró durante el proceso autonómico riojano mediante la Ley de cambio de nombre de la provincia de Logroño por el de La Rioja conservando el de Logroño para su capital³, definitivamente, tras la aprobación del E.A.R.’82 que constituyó la Comunidad Autónoma de La Rioja. En cuanto a la *consistencia* de La Rioja, es decir, la explicación clara y convincente de en qué consiste La Rioja y si tenía contenido suficiente para erigirse en Comunidad Autónoma, creo haber demostrado con amplitud⁴ que La Rioja no sólo existe sino que consiste en un sistema *geoambiental, demosocial y referencial* con identidad propia que justificaba sobradamente su reconocimiento y constitución como Comunidad Autónoma. Con esta demostración quedaba claramente asentado el fundamento mismo del Estatuto de Autonomía, por lo mismo que revelaba no ya el *ser*, sino la *razón de ser* de La Rioja.

Respecto al *Derecho*, no parece necesario probar que el E.A.R.’82 forma parte del Derecho, no sólo del *Derecho Autonómico de La Rioja* (D.A.R.), del que es norma de cabecera, sino también del Derecho español, en cuanto integra, junto con los demás Estatutos de Autonomía, el llamado *bloque de la constitucionalidad*⁵. Reflexionar sobre nuestro Estatuto es, pues, también reflexionar sobre el Derecho. La “visión” que mantengo del Derecho es la de un sistema *pluridimensional*, lo que, entre otras cosas, significa que no es sólo *dogmático* (es decir, integrado únicamente por las normas vigentes en cada momento y lugar), sino también *axiológico* (o sea, integrado por los valores y principios que sirven de fundamento a tales nor-

2. Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, *op. cit.*

3. Ley (estatal) 57/1980, de 15 de noviembre (B.O.E. núm. 281, de 22 de noviembre).

4. Principalmente, en los tres vols. que componen mi obra *La Rioja como sistema*, *cit.*

5. Al respecto, cfr. FAVOREU, Luis y RUBIO LLORENTE, Francisco, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991; y REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1998.

mas y de los que las mismas extraen sus condiciones de validez) y *sociológico* (esto es, interesado *en* y afectado *por* la realidad normada que le impone sus condiciones de eficacia)⁶.

En cuanto al *Estatuto de Autonomía*, es la charnela o sistema conector que sirve de nexo de unión entre los otros dos, esto es, el que vincula a *La Rioja* con el *Derecho*. Por ello, el E.A.R. va a constituir el objeto principal de mi reflexión. Pero no voy a analizar en esta efeméride el que podemos denominar *entorno* del sistema D.A.R-E.A.R., es decir, sus relaciones (inter-sistémicas) con el sistema constitucional español, con el sistema de la Unión Europea y con el que Forrester denomina *sistema-mundo*⁷. Tampoco voy a aludir a lo que el jurista argentino Ernesto Grün⁸ denomina *intorno* del sistema, es decir, en el caso del complejo

-
6. Aunque eventualmente aludiremos a alguna de ellas, no es este el momento de analizar otras dimensiones del sistema en que el Derecho consiste y que nos conducen a entenderlo también como un sistema *formal* (en cuanto integrado por normas, principios y criterios de actuación, no por elementos materiales), *personalista* (en cuanto centrado no en el Estado u otras organizaciones sociales, sino en la persona humana y su dignidad esencial, en la que radican los derechos humanos y la democracia) o *diacrónico* (en cuanto que ínsito en una evolución histórica sin cuya comprensión no puede conocerse su pasado, ni entenderse su presente o prever su futuro) Mi simpatía por el *tridimensionalismo* se debe a la lectura de REALE, Miguel, *El tridimensionalismo jurídico*, Santiago de Compostela, U. de Santiago, 1974; completada en su *Teoría tridimensional del Derecho: una visión integral del Derecho*, Madrid, Tecnos, 1997. Cfr. también, MURILLO DE LA CUEVA Y LERDO DE TEJADA, María del Carmen, *En torno al tridimensionalismo jurídico*, Dyckinson Madrid, 1997. Como señalo en el texto, ahora pienso, sin embargo, que son más de tres las dimensiones a considerar en el Derecho, como la *diacrónica* y la *personalista*, por lo que prefiero hablar de *pluridimensionalismo jurídico*.
7. Efectué un detenido análisis de todo ello en GRANADO HIJELMO, Ignacio “La Comunidad Autónoma de La Rioja en el proceso autonómico español (1975-1996)”, en VV.AA., Navajas Zubeldía, Carlos (ed.), *Actas del Primer Simposio de Historia Actual de La Rioja*, Logroño, IER, 1997, 169-188; y en mi cit. libro, *Reflexiones...*, *op. cit.*, señalando que el *sistema-mundo* debe entenderse, a mi juicio, según una *teoría de círculos concéntricos* integrados por los ámbitos de competencia atribuibles a las instituciones responsables de cada uno de ellos (internacionales, supranacionales, estatales, regionales, locales, etc.) en virtud de *puntos de conexión* razonables que justifiquen la atribución de la competencia respectiva. En el caso autonómico español, preconizaba un horizonte de homogeneidad de competencias que, tras la superación del actual modelo de *Estado arrítmico* (por el distinto ritmo de asunción de competencias), no condujera a un *Estado asimétrico* (donde unas Comunidades tuvieran un patrimonio competencial sustancialmente diferente al de otras).
8. Cfr. la segunda ed. electrónica de su obra “*Una visión sistémica y cibernética del Derecho*”, Madrid, 1999, R. Marino (ed.), en <http://www.filosofiyderecho.com/rtfd/numero3/grun.htm>, consultada el 21.11.03.

D.A.R.-E.A.R., sus relaciones (intra-sistémicas) y el nivel competencial alcanzado tras las sucesivas reformas del Estatuto ⁹. Me propongo, pues, analizar ahora únicamente el *contorno* del sistema en que el binomio D.A.R.-E.A.R. consiste.

La idea de *contorno* sistémico deriva del malogrado sistemólogo Niklas Luhman que, al tratar de los sistemas sociales ¹⁰, alude a su respectiva “membrana”. La expresión es significativa siempre que no se la degrade entendiéndola como un elemento de “cosmética” cuando lo es de profunda “dermatología” jurídica. En efecto, la membrana es esencial para la existencia, consistencia e intelección de cualquier sistema: si el vidrio se rompe, ya no hay botella; la escultura, tanto sea de bulto como en vacío, es incomprendible sin su contorno definido; los grandes quemados fallecen por destrucción de su protección dérmica. Los ejemplos podrían multiplicarse. Para la caracterización de este contorno o membrana en la economía del sistema, debemos aclarar, primero, que *es* una función, y segundo, que *tiene* una función.

El *contorno* o membrana del sistema *es una función* por que depende de variables y elementos de naturaleza sistémica. Así, todo sistema sufre presiones: i) *desde dentro y hacia afuera* (“*ab intra et ad extra*”) debidas a que la morfología y fisiología internas del sistema generan “bultos”, anticlinales o convexidades que son causadas por su misma estructura estática o bien consecuencias de su propio dinamismo interno; y ii) *desde fuera y hacia adentro* (“*ab extra et ad intra*”) debidas a que la morfología y fisiología de otros sistemas generan “abombamientos”, sinclinales o concavidades propias de la estática y dinámica del entorno sistémico. En

9. También he reflexionado sobre las mismas en GRANADO HIJELMO, Ignacio, “El Derecho autonómico de La Rioja (1982-1999): Evolución, contenido y eficacia social”, en VV.AA., Navajas Zubeldía, Carlos (ed.), *Actas del II Simposio de Historia Actual, Logroño, 26-28 de noviembre de 1998*, Logroño, IER, 2000, págs. 265-314. En cuanto al nivel competencial asumido por la C.A.R.) tras la reforma de 1994 (E.A.R.’94), la analicé en GRANADO HIJELMO, Ignacio, “La Rioja en un momento constituyente”, en VV.AA., *Actas de las Jornadas sobre el Estado de las Autonomías, Logroño 11 al 15 de Abril de 1994*, Ed. Gobierno de La Rioja- Asociación de Amigos de La Rioja, Logroño, 1995, págs. 113-130. Y, con respecto a la reforma de 1999 (E.A.R.’99), hice lo propio en GRANADO HIJELMO, Ignacio, “El nivel competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja tras la reforma del Estatuto de Autonomía en 1999”, en VV.AA., *Investigación humanística y científica en La Rioja, Homenaje a Julio Luis Fernández Sevilla y Mayela Balmaseda Aróspide*, Logroño, IER, 2001, págs. 419-434.

10. Cfr. LÜHMANN, N., *Introducción a la teoría de sistemas: lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate*, Rubí, Anthopos, 1996.

suma, el *contorno* es una función de la acción combinada de las *presiones* generadas por el *intorno* y el *entorno* del sistema. Dichas *presiones* determinan la configuración del *contorno* del sistema haciéndolo muy diverso por razón de: su dureza o blandura; su tersura o rugosidad; su espesor o delgadez; su elasticidad o rigidez; su sensibilidad; su transparencia, etc.; todo lo cual determina su aspecto de normalidad o morbilidad (normalmente medida por sus índices de color, calor y dolor); su juventud o vejez; y sus posibilidades de diagnóstico, pronóstico y tratamiento. Precisamente este carácter “funcional” del contorno sistémico permite elaborar modelos ideales de normalidad sistémica en base a los cuales clasificar los sistemas. Así, por razón de su nivel de nutrición, pueden oscilar entre la anorexia y la bulimia, adoptando múltiples grados intermedios. Esta característica es la que explica en el sistema jurídico la existencia de múltiples “escalidades” o escalas de gradación (escala de la normatividad, de la demanialidad, de la culpabilidad, etc.).

Pero también el contorno *tiene una triple función* pues, como piel que es del sistema, lo delimita, defiende e identifica. En efecto: En primer lugar, el contorno cumple una *función delimitadora y configuradora* del sistema, en cuanto señala sus fronteras y límites, comportándose, en suma, como la *forma* que se da a su *materia*. En segundo lugar, desempeña una *función protectora* del sistema contra elementos alógenos que pueden dañarlo o afectarlo o sirve de filtro para dejar penetrar en él sólo a los beneficiosos, entendiéndose por tales los que se sitúan en línea con sus propias estructuras internas de todo tipo, incluidas las jerarquías de valores. En tercer lugar, el contorno asume una *función identificadora* del sistema en cuanto lo singulariza, separa y distingue de los demás y permite establecer líneas de semejanzas y diferencias con otros.

2. FUNCIONES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA RIOJA

Pues bien, la idea que pretendo apuntar y desarrollar en esta ponencia es que el *Estatuto de Autonomía* y, por extensión, todo el *Derecho Autonómico de La Rioja* constituyen la membrana o contorno del sistema riojano al que juridifican y en el que, simultáneamente, se integran pasando a formar parte del subsistema referencial de La Rioja, esto es, de nuestra propia identidad autonómica.

Si, como pienso, el Estatuto de Autonomía constituye el contorno sistémico de La Rioja, será posible, en coherencia con cuanto he señalado en el epígrafe ante-

rior, descubrir en el Estatuto las funciones características de toda membrana sistémica, esto es, las funciones *configuradora*, *protectora* e *identificadora*.

2.1. La función configuradora

El contorno cumple, en primer lugar, una *función configuradora* del sistema en cuanto que, como *forma* que al incidir sobre la *materia* la hace comprensible, muestra su origen y génesis, determina su organización esencial y delimita sus fronteras, como lo que, en suma, diseña el ámbito propio de acción.

Tales características lucen también en el Estatuto de Autonomía de La Rioja; en realidad, en todos los Estatutos de Autonomía, en cuanto se aprecian en ellos los efectos *constitutivo* de la Comunidad Autónoma, *instituyente* de la misma y *habilitante* de su ámbito competencial.

A) Efecto constitutivo de la Comunidad Autónoma

La idea de contorno –forzoso es reiterarlo– no implica en Teoría General de Sistemas un carácter epitelial, superficial o accesorio, sino consustancial, lo mismo que los mamparos de recubrimiento de un submarino resultan esenciales para su misma subsistencia bajo las aguas. Por ello, pertenece al contorno todo aquello que hace que el sistema exista y subsista con la “forma” que lo conocemos, o, si se prefiere, cuanto contribuye a dotar de esa forma al sistema de que se trate.

De ahí que debamos encuadrar en este apartado el efecto primordial del Estatuto de Autonomía que es constituir a la Comunidad Autónoma como tal, ejercitando, a esos efectos, el derecho dispositivo de acceso a la autonomía reconocido por el art. 143 CE. a “*las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica*”.

Como es bien sabido, la Constitución no diseñó el “mapa” de las Comunidades Autónomas, sino que, en aplicación de un criterio de libertad o *principio dispositivo*, se limitó a dejar que las provincias y territorios insulares decidiesen libremente si constituían o no Comunidades Autónomas y, en su caso, cuáles, y también si lo harían junto con otras provincias o territorios insulares o en solitario. No se trataba del ejercicio de un *derecho de autodeterminación*, ya que éste implica una decisión autónoma de salirse voluntariamente del sistema precedente para, desvinculándose

del mismo, integrar uno nuevo. Por el contrario, se trata de una decisión de autonomía dentro del sistema general de España, habilitada y posibilitada por éste en el marco de la Constitución. Pero, esto dicho, es claro que la voluntad de convertirse en Comunidad Autónoma debía manifestarse de algún modo que dejase constancia de ella y ese modo es el Estatuto de Autonomía que, por ello mismo, da forma al sistema autonómico correspondiente y, en consecuencia, integra el contorno de dicho sistema.

Este efecto se patentiza claramente en el art. 1 E.A.R.'99, a cuyo tenor: *“La Rioja, como expresión de su identidad histórica y en ejercicio del derecho al autogobierno recogido en la Constitución Española, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español, de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”*.

Este efecto constitutivo es primordial y del mismo derivan otros, como el *efecto delimitador* a que se refiere el art. 147.2 CE. cuando preceptúa que los Estatutos de Autonomía deberán contener la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma respectiva, tal y como hace el art. 2 E.A.R.'99 cuando establece que *“el territorio de La Rioja como Comunidad Autónoma es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de La Rioja”*. Este precepto matiza –quizá por vez primera en una disposición estatal– las diferencias entre *La Rioja natural* y la *oficial*; asume la división provincial formulada reglamentariamente por Javier de Burgos en 1833 y reconocida luego por las sucesivas leyes de régimen local, pero elevándola de nivel normativo y congelándola en el rango estatutario; si bien ahora nos interesa sólo en cuanto delimita el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma y, por tanto, manifiesta el *efecto configurador* del Estatuto de Autonomía como contorno o membrana del sistema riojano.

B) Efecto instituyente de la Comunidad Autónoma

Aunque en lenguaje usual, e incluso en el jurídico relativo a la creación de las personas jurídicas de tipo fundacional, *constituir* e *instituir* pudieran considerarse vocablos equivalentes, los empleamos aquí con un sentido jurídico diferencial, ya que el efecto constitutivo, al que hemos aludido en el epígrafe anterior, se refiere a la decisión de las provincias o territorios insulares de convertirse en Comunidades Autónomas, mientras que con la expresión “efecto instituyente” queremos referirnos a la creación de una organización institucional propia por parte de la

Comunidad Autónoma respectiva en virtud de su correspondiente Estatuto de Autonomía

También este aspecto forma parte de la idea de contorno sistémico ya que las instituciones de autogobierno de cada Comunidad Autónoma conforman la imagen externa de la misma, y su determinación supone una manifestación de voluntad organizativa que también resulta amparada por el principio dispositivo de la Constitución. En efecto, el art. 147.2 c) CE. dispone que los Estatutos de Autonomía deberán contener la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. Y, en coherencia con este mandato, el art 15 E.A.R.'99 establece que el Parlamento, el Gobierno y su Presidente son los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a los que habría que unir otros órganos que, sin ser instituciones de autogobierno, están expresamente contemplados en el Estado, como el Consejo Consultivo (art. 42 E.A.R.'99) o el Defensor del Pueblo (art. 22 E.A.R.'99).

Ahora bien, por instituciones no sólo hemos de entender las configuradas en el Estatuto de Autonomía como propias “de” la Comunidad Autónoma, sino también las estatales que dicho Estatuto contempla como radicadas “en” La Rioja y que, por tanto, quedan amparadas también mediante la técnica de la garantía institucional de mínimos estatutarios, en cuanto a su existencia, configuración esencial y competencias estatutariamente reconocidas, como entiendo que es el caso del Tribunal Superior de Justicia (art. 15.3 E.A.R. '99).

C) Efecto habilitante de la Comunidad Autónoma

Finalmente, la *función configuradora* del Estatuto de Autonomía como membrana o contorno del sistema en que consiste toda Comunidad Autónoma y, por supuesto, La Rioja, se traduce en un bien conocido efecto que hemos denominado convencionalmente *habilitante* para resaltar que, por virtud del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma queda dotada de las *competencias* que podrá ejercer, así como de las *potestades* necesarias para ejercitarlas.

Las competencias no son sino la medida del poder que asume la Comunidad, por eso el efecto habilitante del Estatuto se refiere, antes que nada, al poder autonómico de autogobierno a que aluden los arts. 2, 137 y 143.1 CE. Así, el art.1.2 E.A.R. '99 establece que la C.A.R. asume el gobierno y la administración autónomos de la

región, que sus poderes emanan del pueblo y son ejercidos de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto.

Asumido estatutariamente el poder autonómico preciso, el Estatuto despliega su *efecto habilitante* en un segundo nivel, es decir, concretando y determinando la medida de ese poder en diversas y singulares competencias. Por eso, el art. 147.2 d) CE. establece que los Estatutos de Autonomía deberán contener las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la Constitución. Como es sabido, la Constitución, fiel al *principio dispositivo*, si bien reserva como exclusivas ciertas competencias esenciales al Estado central en el art. 149 CE. , no efectúa un reparto compulsivo de las restantes entre las Comunidades Autónomas que se constituyesen, sino que, en su art. 148, se limita a ofrecer a las mismas un amplio listado de competencias asumibles libremente por las Comunidades en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por ello, es decisivo el Estatuto en orden a concretar el patrimonio competencial que la Comunidad respectiva ha decidido asumir dentro del listado de competencias asumibles.

Es cierto que existen vías constitucionales extra-estatutarias de alimentación competencial para las Comunidades Autónomas, como las contenidas en el art. 150 CE. (leyes en encuadramiento, de armonización, de transferencia o delegación), pero se ha llegado a un consenso constitucional tácito en el sentido de que es siempre el Estatuto de Autonomía la sede natural de las competencias autonómicas, lo que refuerza su carácter de *contorno* sistémico y devuelve al art. 150 CE. el papel complementario que debe representar en el marco constitucional.

El E.A.R. '99 cumple este *efecto habilitante* en su Título Primero “de las competencias de la Comunidad Autónoma” donde los arts. 8 a 14 diseñan el contenido y límites del patrimonio competencial de La Rioja. A estos efectos, conviene distinguir: i) la *competencia* en sí; ii) la *materia* a que se refiere la competencia; iii) la *función* habilitada para su ejercicio (legislativa, de desarrollo normativo, ejecutiva); y iv) las *potestades* públicas conferidas para llevarla a cabo (como las señaladas en el art. 31 E.A.R. '99). Pero ahora sólo nos interesa resaltar que el Estatuto de Autonomía proyecta su *efecto habilitante* sobre todo ello en cuanto que: i) determina las competencias asumidas de entre las constitucionalmente asumibles; ii) establece y delimita las materias sobre las que cada competencia asumida versa; y iii) determina las funciones y potestades ejercitables al respecto.

2.2. La función protectora

El *contorno*, como antes señalaba, cumple también una *función protectora* del sistema contra inmisiones externas o convulsiones internas. En el caso del Estatuto de Autonomía, la protección se refiere a la Comunidad Autónoma que él mismo crea, al conjunto institucional que diseña para ella y al patrimonio competencial que le atribuye. La función protectora se proyecta también auto-reflexivamente sobre el propio texto estatutario en forma de resistencia a modificaciones informales y de aplicación incondicionada de sus disposiciones. Veamos brevemente estos efectos.

A) Efecto de garantía institucional

Aunque no demasiado conocido, uno de los principales efectos del Estatuto de Autonomía es instrumentar la garantía institucional de la autonomía de La Rioja por la que, siempre dentro del marco constitucional, se asegura la existencia misma de la Comunidad Autónoma, la indemnidad de su complejo institucional y la intangibilidad de su patrimonio competencial.

Decía que no se trata de un efecto demasiado conocido por que enlaza con una técnica jurídica sofisticada, como es la de las *garantías institucionales*, cuya comprensión no debe quedar reservada a los juristas especializados en Derecho Público ya que es importante para comprender el funcionamiento de nuestro sistema constitucional y, como parte del mismo, también de nuestros Estatutos de Autonomía.

En efecto, una de las grandes aportaciones del Tribunal Constitucional español al conocimiento profundo de nuestro ordenamiento jurídico ha sido, sin duda, la construcción de las *garantías institucionales*. La garantía institucional es una técnica jurídica para la defensa de derechos e intereses colectivos (como son los propios de las Comunidades Autónomas, los Territorios Forales Históricos, las Entidades Locales, las Universidades y otras instituciones o corporaciones públicas creadas o reconocidas por la Constitución o por normas integradas en el “bloque de la constitucionalidad”) consistente en la preservación o inmunidad del conjunto de órganos institucionales y del ámbito respectivo de competencias frente a inmisiones alogenas que traten de desconocerlos en términos tales que resulte desfigurada la imagen tradicional que, antes de la inmisión, existía de los referidos conjuntos organizativos y competenciales. Así, la S.T.C. 109/98 afirma que la garantía institucional es “*la preservación de una institución en términos reconocibles para la*

imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, imagen comúnmente aceptada de la institución –añaden las SS. T.C. 32/81, F.J.3.º y 38/83, F.J.6º– que, “*en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace*”.

La doctrina de las garantías institucionales se ha desarrollado por el Tribunal Constitucional sobre todo para referirse a las autonomías local y universitaria, debido a que ambas son de acusada configuración legal, y, en menor medida, para referirse a la de las Comunidades Autónomas, que disfrutaban de un ámbito más definido de competencias en sus propios Estatutos. Sin embargo, la traemos ahora a colación ya que el Estatuto de Autonomía produce también un *efecto de protección* calificable de *garantía institucional* con respecto a la Comunidad Autónoma correspondiente.

A propósito de la autonomía local, el Tribunal Constitucional ha declarado que la garantía institucional se traduce en:

i) una preservación de la existencia institucional, por lo que queda desconocida dicha garantía “*cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre*” (S.T.C. 32/81, F.J. 3º).

ii) una preservación de lo que la S.T.C. 27/87, F.J. 2 denomina “*el reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*” y que debe respetarse por todas las demás instituciones superiores o inferiores (SS. T.C. 213/88, F.J. 2.º, y 259/88, F.J. 2º).

iii) una preservación del “*mínimo competencial*” que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente público correspondiente, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas *potestades* sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SS. T.C. 32/81, F.J. 4º; 170/89, F.J. 9.º, y 40/98, F.J. 39º).

Pues bien, es claro que el Estatuto de Autonomía garantiza enérgicamente todos esos aspectos en cuanto que impide la desaparición de la Comunidad Autónoma sin cumplir las formas estatutariamente establecidas para ello (reforma del Estatuto, incorporación a otra Comunidad, etc) y exige respetar el complejo institucional que establece y el patrimonio competencial que asume.

Desde luego, la autonomía de las Comunidades Autónomas no es paragonable a la de otras entidades y, por eso, no puede extrapolarse a las Comunidades Autónomas la doctrina que el TC ha sentado respecto a la autonomía local o a la universitaria, que –como he señalado– son susceptibles de *configuración legal*. En efecto, según afirma la S.T.C. 109/98, la garantía institucional de la autonomía local, a diferencia de lo que sucede con la autonomía propia de las Comunidades Autónomas, no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, pues la concreta configuración institucional de la misma corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos. Obviamente, esto no es aplicable a las Comunidades Autónomas, pero ello es debido a que el Estatuto de Autonomía define con claridad el contenido concreto del ámbito competencial respectivo y los correspondientes controles de legalidad sobre la actividad de las instituciones autonómicas. En suma, el efecto estatutario de garantía es mucho más enérgico que en el caso de la autonomía local.

Ahora bien, la garantía institucional no permite oponerse a cualquier limitación del poder autonómico pues, como el Tribunal Constitucional ha precisado en repetidas ocasiones (SS. T.C. 4 y 34/81, fundamentalmente) con respecto a la autonomía local, pero en doctrina que, en este aspecto, es aplicable también a las Comunidades Autónomas, la autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la Comunidad a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un *poder limitado* que no puede oponerse al principio de unidad estatal.

Tampoco la garantía institucional implica *per se* una predeterminación rígida del ámbito competencial respectivo. La S.T.C. 32/81 señaló, a propósito de las provincias como entes locales, que la Constitución no precisa cuáles sean sus intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a esas instituciones, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses, y las competencias que su gestión autónoma comporta, han de ser *inflexionados* para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación. Esa doctrina no es, desde luego, aplicable literalmente a las Comunidades

Autónomas, debido, precisamente, a que el Estatuto de Autonomía define con mucho más rigor el ámbito autonómico de cada una de ellas, pero no debe olvidarse que la doctrina del Tribunal Constitucional, en los múltiples conflictos de competencias que ha resuelto, ha relativizado el concepto de *competencia exclusiva* de las Comunidades Autónomas, hasta el extremo de que puede afirmarse que hoy casi todas son *compartidas* con el Estado central en mayor o menor medida.

Caben, pues, inmisiones en el ámbito autonómico y no toda incidencia en la esfera competencial de una entidad debe reputarse lesiva de la garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulnere el *núcleo esencial e indisponible* de la autonomía, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución (S.T.C. 214/89, F.J.13º c). Lo que no cabe es eliminar por entero el ámbito autonómico; y, por supuesto, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución (S.T.C. 32/981, F.J. 3.º, reiterado en S.T.C. 214/89, F.J.13º c).

Repárese en el empleo generalizado en esta materia de los términos *configuración, desfiguración e imagen* ya que resultan significativos del efecto de *conformación*, es decir, de *dación de forma* que en un sistema compete a su *contorno* o *membrana* y del correlativo efecto de *protección* que le resulta inherente.

Téngase en cuenta también que la doctrina del TC permite apuntar la idea de que los intereses colectivos se asignan por la legalidad vigente, en virtud de *puntos* razonables (“*naturales*” pudiéramos decir con cautela) *de conexión*, a diversos ámbitos competenciales, asignados, a su vez, a otros tantos complejos institucionales, de suerte que el sistema aparece estructurado como en *círculos concéntricos*, dentro de los cuales tiene asignadas competencias un complejo institucional distinto. Así, la garantía institucional implica que el ámbito de competencias reconocido a cada complejo institucional en su propio círculo competencial debe ser respetado por los que las ostentan en círculos inferiores o superiores, pero también las instituciones del círculo en cuestión deben, a su vez, respetarlos para que cada uno de ellos pueda seguir actuando en su propio ámbito, lo que supone necesariamente una *inflexión y relativización*, en definitiva, una *limitación* recíproca de sus respectivos poderes y competencias en el marco sistémico general.

En suma, es el Estatuto el que *eleva* de nivel la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas por encima de la mera autonomía local o universitaria, que son de acusada conformación legal, y el que determina un *efecto de garantía* de la existencia misma de la Comunidad Autónoma, así como del complejo institucional y del acervo competencial que le ha sido encomendado.

B) Efecto de resistencia frente a modificaciones normativas

Una segunda dimensión de la *función protectora* que desarrolla el Estatuto de Autonomía es el que podemos denominar “efecto de resistencia”, por el que su texto y contenido no puede ser afectado por otras modificaciones que las tramitadas formalmente como reforma del mismo Estatuto.

En efecto, el Estatuto de Autonomía aparece revestido de un carácter de *supra legalidad formal* que lo convierte en resistente a modificaciones informales, aunque sean procedentes del Parlamento de la propia Comunidad Autónoma o de otros Parlamentos. La razón de esta “*vis resistiva*” estriba en que el Estatuto, como sucede también con la Constitución, se incardina en el Estado global (*Gesamstaat*) y, por eso, no puede ser afectado por normas procedentes de los órganos legislativos del Estado central (*Oberstaat*) ni de las demás Comunidades Autónomas de las que decimos que son Estado, pero sólo en un sentido analógico y fragmentario (*Gliedstaat*).

El Estatuto de Autonomía, por razón de los principios de *jerarquía* y de *competencia*, resulta inmune frente a leyes del Parlamento de la propia Comunidad Autónoma. Por *razón de la jerarquía*, ya que el Estatuto, en cuanto norma superior o de cabecera del ordenamiento jurídico autonómico tiene un rango normativo superior a las leyes autonómicas, que son nulas en cuanto lo contradigan (arts. 147.1 CE. y. 1.1. E.A.R.'99). Por *razón de la competencia*, ya que el Estatuto pertenece simultáneamente al ordenamiento jurídico estatal (del *Gesamstaat*, o Estado global, no del Estado central u *Oberstaat*) como lo indica su aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, por lo que no puede ser modificado unilateralmente por el Parlamento autonómico.

Respecto a los Parlamentos de las demás Comunidades Autónomas, el *principio de competencia* opera aún más radicalmente como *principio de separación* de ordenamientos autonómicos que los convierte en radicalmente incompetentes para proyectar su potestad legislativa más allá del ámbito espacial y competencial de su pro-

pia Comunidad Autónoma, por lo que, de ninguna manera, las leyes de una Comunidad Autónoma pueden afectar al Estatuto de Autonomía de las demás.

Finalmente, la resistencia del Estatuto de Autonomía es patente incluso frente a los órganos legislativos del Estado central (*Oberstaat*). Por eso, la habilitación excepcional al Gobierno de la Nación para dictar Decretos Leyes en casos de urgencia o necesidad no puede alcanzar al régimen de las Comunidades Autónomas (art. 86.1 CE.), sustancialmente recogido en los Estatutos de Autonomía. Y, por la misma razón, las Cortes Generales, cuando se comportan como órganos legislativos del Estado central (*Oberstaat*) aprobando leyes ordinarias o incluso orgánicas (distintas a las de reforma del Estatuto de Autonomía de que se trate), y aunque una u otras tengan eventualmente el carácter de legislación básica, no pueden afectar al contenido del Estatuto de Autonomía, ya que dicho contenido es objeto de una *reserva específica* en el art. 147.2 CE. en favor de los propios Estatutos con exclusión de cualesquiera otros tipos de normas, incluidas las Leyes Orgánicas y las que tengan el carácter de legislación básica. Así pues, la única forma de afectar al Estatuto de Autonomía es mediante una *Ley Orgánica de reforma del mismo*, pues sólo entonces las Cortes Generales se comportan como órgano legislativo del Estado global (*Gesamstaat*) y resultan habilitadas para absolver la carga constitucional en que la reserva estatutaria del art. 147.2 CE. consiste.

Es importante reflexionar sobre este extremo: las Cortes Generales han sido concebidas en nuestra Constitución con la doble virtualidad de poderse comportar como órganos legislativos del Estado central (*Oberstaat*) o del Estado global (*Gesamstaat*); y, por ello, el Estatuto de Autonomía que, al igual que la propia Constitución, se incardina en el Estado global (*Gesamstaat*), no puede ser afectado por productos legislativos propios del Estado central (*Oberstaat*), como son las leyes orgánicas (distintas a las de aprobación o reforma del Estatuto de Autonomía de que se trate) u ordinarias, aunque unas y otras tengan el carácter de legislación básica, sino únicamente por Leyes Orgánicas de reforma del Estatuto de Autonomía de que se trate, pues sólo al aprobar éstas las Cortes Generales *impersonan* al Estado global (*Gesamstaat*) en que dicho Estatuto se incardina, y sólo entonces se comportan como órganos legislativos globales capaces de afectar a un instrumentos normativo e institucional del Estado global (*Gesamstaat*), como es el Estatuto de Autonomía. A esta incardinación del Estatuto, junto con la Constitución, en el Estado global (*Gesamstaat*) es a la alude su pertenencia al llamado “*bloque de la constitucionalidad*”.

Ahora bien, se observará que venimos empleando la expresión *Estatuto de Autonomía* en singular y no en plural por que, a estos efectos y en rigor, hay tantos *bloques de la constitucionalidad* como Estatutos de Autonomía existen, de suerte que la *reserva estatutaria* contenida en el art. 147.2 CE. sólo opera en relación *con el Estatuto concreto de que se trate*, es decir, que las Cortes Generales no pueden afectar a un Estatuto al aprobar la reforma de otro, sino que cada Estatuto sólo puede ser reformado mediante una Ley Orgánica específica de reforma singular del mismo, o sea, del *concreto bloque de constitucionalidad* que afecta a la correspondiente Comunidad Autónoma. La *función protectora* que revela esta fuerza resistiva del Estatuto no puede ser más evidente.

En el caso de La Rioja, la potestad de aprobación de la reforma del Estatuto está, como no podía ser de otro modo, reservada a las Cortes Generales mediante Ley Orgánica específica (arts. 12 y 58 E.A.R. '99), por más que el Parlamento de La Rioja intervenga siempre en la iniciativa y que se distingan dos procedimientos para tramitarla, uno más simple, pensado para la mera ampliación competencial (art. 12 E.A.R. '99), y otro más complejo, pensado para reformas más profundas del Estatuto (art. 58 E.A.R. '99).

C) Efecto de aplicación directa

El Estatuto de Autonomía manifiesta también su *función protectora* del sistema mediante la aplicación incondicionada de sus disposiciones. A veinticinco años de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y a diecisiete de la adhesión de España a la Unión Europea en 1986, nadie duda ya de que, tanto las disposiciones constitucionales como el Derecho Comunitario Europeo son directamente aplicables. Sin embargo, al tratar del Estatuto de Autonomía, debemos seguir insistiendo en este efecto para evitar la recaída en la reprobable y añeja tradición contraria.

En efecto, las azarosas vicisitudes de nuestro constitucionalismo histórico determinaron que jurídicamente se entendiera a las Constituciones como simples textos de institucionalización política y meras declaraciones programáticas no susceptibles de aplicación directa sin contar con la previa y necesaria mediación del Parlamento y del Poder Ejecutivo, a través de la aprobación de las preceptivas leyes y reglamentos de desarrollo. Una famosa obra del Prof. García de Enterría¹¹ demos-

11. GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988.

tró que la Constitución española de 1978 había roto tan obsoletos moldes y se presentaba como una norma jurídica directamente aplicable e invocable ante los Tribunales. Ciertamente, la doctrina posterior ha matizado tan brillante tesis distinguiendo en el texto constitucional una rica tipología de normas sujetas a una *escala de normatividad* variable según su grado de concreción, ya que no es igual el de las normas que contienen valores o principios, que el de las que contienen disposiciones materiales prohibitivas o habilitantes, sin excluir algunas ciertamente programáticas¹². Pero, esto dicho, la aplicabilidad incondicionada de muchas de las disposiciones constitucionales ha sido confirmada por una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que ha venido aplicando directamente la Constitución al resolver los múltiples asuntos que se le han ido sometiendo. Es más, hoy en día está claro que son todos los aplicadores del Derecho y no sólo el Tribunal Constitucional o los órganos jurisdiccionales, quienes están llamados a aplicar directa e incondicionadamente la Constitución sin necesidad de esperar a que las cortes Generales o el Gobierno aprueben las leyes que precise su desarrollo.

Otro tanto ha sucedido con el Derecho Comunitario Europeo (tanto el *originario* contenido en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, como el *derivado*, contenido en un voluminoso acervo de disposiciones emanadas de las instituciones europeas, en forma sobre todo de Reglamentos y Directivas), que los distintos Estados miembros de la Unión Europea han tenido que asumir en bloque al ratificar sus correspondientes Tratados de Adhesión. También aquí se dudó sobre si el Derecho Comunitario era directamente aplicable y producía efecto directo sobre los ciudadanos de los Estados miembros o si éstos debían esperar a que sus respectivas autoridades legislativas y ejecutivas nacionales traspusieran e incorporaran en forma específica a sus respectivos ordenamientos internos la normativa comunitaria europea. Frente a esta idea reaccionó desde el principio el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentando, en una bien conocida jurisprudencia, la doctrina del *efecto directo* y la *aplicación inmediata* del Derecho Comunitario Europeo que, desde entonces, no ha hecho sino reforzarse con doctrinas complementarias, como

12. Sobre la tipología de normas constitucionales, cfr. mi estudio GRANADO HIJELMO, Ignacio, "La interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos", en VV.AA. (Hinojosa Martínez, Eduardo, y González-Deleito Domínguez, Nicolás, coordinadores), *Discrecionalidad administrativa y control judicial, I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Ed. Civitas-Junta de Andalucía, 1996, págs. 123-189.

la de la aplicabilidad inmediata y directa de las Directivas sobrepasadas de fecha de trasposición.

Pues bien, como ha resaltado la S.T.C. 88/95, similares consideraciones cabe realizar con respecto al Estatuto de Autonomía. Su texto no puede ser reputado una mera decisión institucionalizadora y una simple declaración programática que el Parlamento autonómico y el Gobierno respectivo deba luego desarrollar, respectivamente, mediante Leyes y Reglamentos, de suerte que sólo éstas últimas clases de disposiciones y no las estatutarias fueran las jurídicamente alegables. Esta afirmación parece evidente; sin embargo es importante recalcarla ya que, a diferencia de la Constitución y del Derecho Comunitario Europeo, los Estatutos de Autonomía carecen de un órgano específicamente destinado a velar por su integridad y aplicación directa e incondicionada, y de ahí la insistencia con que venimos apuntando la idea de que tal órgano debe ser el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva.

Resumiendo lo que he publicado en otros lugares ¹³, creo que puede afirmarse que, si bien es muy cierto que el Tribunal Constitucional, a tenor de su propia Ley Orgánica reguladora (art. 28.1 L.O.T.C.), puede y debe tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de decidir los procesos constitucionales, por lo mismo que dichos Estatutos se integran junto con la Constitución en el *bloque de la constitucionalidad*, que es una dimensión propia del Estado global (*Gesamstaat*); no menos cierto es que el Tribunal Constitucional está institucionalmente vinculado de una

13. GRANADO HIJELMO, Ignacio: “Altos Organismos Consultivos y control preventivo de constitucionalidad”, en VV.AA., *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía-Junta de Andalucía, Granada, 1998,, págs. 73-111; id., “Técnica legislativa y función consultiva”, en *Anuario Jurídico de La Rioja 2000-2001*, núm 6-7, Parlamento de La Rioja-Universidad de La Rioja, págs. 173-203; id., “La posición institucional de los Altos Organismos Consultivos y en especial del Consejo Consultivo de La Rioja”, estudio asumido por el Consejo Consultivo de La Rioja como “observaciones y sugerencias para el mejor funcionamiento de la Administración” incluidas en la Memoria del Consejo Consultivo de La Rioja de 1996, publicado en la obra CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal, 1996*, Logroño, 1998, págs. 107 a 138; id., “La función de los Consejos Consultivos (Una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 28, de 2000, págs. 41-64; id., “La función de los Consejos Consultivos ante la reforma de la Justicia”, en REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA, *Estudios acerca de la reforma de la Justicia en España*, Madrid, RAJYL-MJ, 2004, 2 vols; vol. II, págs. 681 a 708.

forma directa y específica a la defensa e interpretación de la Constitución (arts. 161 CE. y 1 L.O.T.C.), por lo que la defensa e interpretación de los Estatutos sólo le interesa de forma indirecta en cuanto que los mismos forman parte del contexto o bloque constitucional (art. 28.1 L.O.T.C. *cit.*). Por eso, es verdad que, en coherencia con cuanto hemos señalado en el epígrafe anterior, el Tribunal Constitucional puede expulsar del ordenamiento jurídico una ley autonómica contraria al Estatuto en cuanto que la misma supondría una reforma estatutaria informal tramitada de una manera constitucionalmente imprevista (art. 147.3 CE.), pero también hay que reconocer que esa intervención nomofiláctica del Tribunal Constitucional para con los Estatutos de Autonomía no ha sido muy frecuente en el ámbito de las leyes autonómicas y que las Comunidades Autónomas carecen, en general, de órganos institucionalmente destinados a la defensa de sus propios Estatutos de Autonomía.

Los Consejos Consultivos pueden y deben, a mi juicio, desempeñar esta función de defensa estatutaria mediante su intervención consultiva en los proyectos o proposiciones de Ley, siguiendo el precedente sentado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña cuyos dictámenes son preceptivos en cualquier iniciativa legislativa. El mismo efecto puede conseguirse sometiéndolas a dictámenes facultativos en aquellas Comunidades Autónomas en las que las leyes reguladoras de los respectivos Consejos no los hayan previsto como preceptivos. El art. 42 E.A.R. '99, que confiere rango estatutario al Consejo Consultivo de La Rioja, no se pronuncia claramente al respecto. En la primera regulación del Consejo, el dictamen sobre Leyes era preceptivo; en la actual regulación, se contempla, aunque como meramente facultativo. En todo caso, es obvio que esta función consultiva no encierra el significado de un simple dictamen sino el ejercicio de una crucial función de defensa estatutaria y refuerzo constitucional de que, de otro modo, queda muy menguada

2.3. La función identificadora

El Estatuto de Autonomía cumple, finalmente, una función que también es propia del contorno o membrana del sistema, cual es la de identificación del mismo. En efecto, un sistema sólo es reconocible como tal en cuanto aparece separado de los demás, singularizado con respecto a otros, especialmente con respecto a todos aquellos de su entorno con los que el sistema en cuestión mantiene relaciones de vecindad. Esta función es, pues, separadora, y conlleva, sin duda, un efecto de *identificación* del sistema en cuanto tal y otro de *distinción* que permite singularizarlo con respecto a otros. En suma, comporta una función *identitaria*.

Ahora bien, esta función no implica una *desvinculación* de sistemas superiores en cuyo seno el sistema en cuestión pueda y deba permanecer incorporado. Antes al contrario, la función identificadora de un sistema sólo implica una *singularización* del mismo en el círculo concéntrico específico que le corresponde ocupar en el sistema-mundo. La función identitaria es, pues, profundamente sistémica y constructiva, es decir, no trata de destruir la sistematicidad global construyendo mónadas independientes entre sí, sino de descubrir y afirmar la singularidad de cada sistema en el conjunto sistémico general. La función identitaria plantea, por lo tanto, el problema sistémico capital, cual es la distinción –pero también el equilibrio y la armonía– entre las partes y el todo, una cuestión que parece simple pero que es de gran calado metafísico y, en los sistemas políticos y sociales, como son las Comunidades Autónomas en el seno del Estado de las Autonomías diseñado por nuestra Constitución, de enorme trascendencia para la estabilidad y progreso generales ¹⁴.

Podemos desgranar esta función primordial del Estatuto de Autonomía en tres grandes efectos sistémicos: la identidad autonómica, el desarrollo estatutario y la conexidad con el sistema estatal.

A) Efecto de identidad autonómica

El contorno o membrana no sólo *tiene* una función identitaria del sistema, sino que *es* un elemento de identidad del mismo y, por tanto, forma parte de su dimensión referencial. Partamos, pues, de una afirmación: “*El Estatuto de Autonomía de La Rioja y el Derecho autonómico que del mismo se deriva constituyen la membrana del sistema riojano al que juridifican, es decir, dan forma jurídica, y forman parte, a su vez, del subsistema referencial de La Rioja, esto es, de la identidad riojana*”. Vamos a analizar cómo esto es así.

Una la *identidad colectiva* es, en mi criterio, “*la creencia, sentimiento y voluntad socialmente compartidos y reconocidos que un grupo social organizado manifiesta de existir como una comunidad territorial, diacrónica y titular de un propio acervo económico y cultural*”¹⁵. La *identidad* se traduce, por lo tanto, en *pertenencia*

14. Para un análisis de conjunto de este problema, cfr. mis *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis...*, *op. cit.*

15. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Identidad nacional y convergencia jurídica: Un desafío para el Derecho Comparado*, publicado en el número cero de la *Revista Electrónica de*

cias individuales, esto es, en la creencia, sentimiento y voluntad que una persona tiene de formar parte de un grupo social determinado con el que le une una afinidad, sea política, religiosa, deportiva, lúdica o de cualquier otra especie. Las pertenencias compartidas por todo un grupo social conforman su *referentes*, cuyo conjunto coherente conforma su propio subsistema o dimensión *referencial*.

Se habrá observado que empleo en este punto la expresión “grupo social” y no la usual de “pueblo” y lo hago así por que, si bien soy consciente de que la mayor parte de las reflexiones sobre la identidad se han hecho para aplicarla a *pueblos* concretos, estoy persuadido de que ahí radica una de las más sutiles y graves reducciones intelectuales del nacionalismo, siendo así que el análisis de la identidad resulta aplicable a todo tipo de grupos sociales y no solamente al que, de forma tan inconcreta como sospechosa de todo tipo de exclusiones, suele denominarse “un pueblo”¹⁶.

No voy a extenderme de nuevo ahora en una crítica del nacionalismo, baste señalar que me parece que el mismo va en contra de la *lógica inclusiva* de la democracia¹⁷ y que, por tanto, cuando hablo de identidad no me refiero a convertir en *excluyente* el propio subsistema referencial, sino precisamente a la virtualidad que la Teoría General de Sistemas tiene para convencernos de que todos tenemos muchas y variadas pertenencias y que las mismas pueden vincularnos a muy distintos sistemas referenciales, difícilmente a uno sólo y, mucho menos, excluyendo

Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR) en julio de 2002 en internet: www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero0.htm.

16. Sobre el concepto de *identidad*, es muy recomendable la lectura de MAALOUF, Amín, *Identidades asesinas*, Madrid, Alianza, 1999. Para una *desmitologización* del concepto *pueblo*, cfr. JUARISTI, Jon, *El bosque originario*, Madrid, Taurus, 2000. El concepto de *desmitologización* procede de la teología protestante, cfr. BULTMANN, Rudolf, *Jesucristo y mitología*, Barcelona, Ariel, 1970. Sobre mitos y mitología, sigue siendo esencial la obra de ELIADE, Mircea, *Tratado de Historia de las religiones: morfología y dialéctica de lo sagrado*, Madrid, Cristiandad, 1981, que tanto impresionó a Zubiri (cfr. ZUBIRI, Xavier, *El problema filosófico de la historia de las religiones*, Madrid, Alianza, 1994), luego reeditada y reformada como *Historia de las ideas y creencias religiosas*, 3 vols., Paidós, Barcelona, 1999; si bien para el análisis concreto de los mitos puede consultarse ELIADE, Mircea, *Mito y realidad*, Barcelona, Kairós, 1999. No debe producir extrañeza la cita de obras teológicas ya que el nacionalismo tiene una base más fideísta que racional, cfr., entre otros muchos, JUARISTI, Jon, *El bucle melancólico*, Madrid, Espasa, 1999.
17. La idea procede de HABERMAS, Jünger, *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989.

a los demás sistemas, o a las demás personas. Repárese, pues, en que el problema no estriba en experimentar pertenencias diversas, que es algo perfectamente legítimo en cuanto que inherente a la naturaleza social del hombre, sino en llegar a entender que un sistema es “nuestro” y que sólo los que se sienten pertenecientes a él son “de los nuestros”; y he colocado entre comillas estas expresiones para resaltar que no es fácil explicar la razón por la que podamos decir que un sistema es “nuestro” o, incluso “más nuestro” que otro al que también nos sentimos pertenecer. En dar el paso hacia esa afirmación arriesgada estriba el peligro excluyente ínsito en todo nacionalismo ¹⁸.

Esto dicho, la Comunidad Autónoma, cada una de ellas y La Rioja también, por supuesto, conforman grupos sociales trascendidos por una *dimensión referencial* que explica y resume las diversas *pertenencias* que resultan o pueden resultar comunes a sus componentes, no tanto por que en verdad lo sean, sino por que ellos mismos las creen, valoran y quieren como propias, según el concepto de identidad colectiva que antes he definido.

Pues bien, parece obvio que la función identitaria que el Estatuto de Autonomía y el Derecho autonómico derivado del mismo, cumplen en el subsistema o dimensión referencial del grupo social en que la Comunidad Autónoma consiste, estriba, precisamente, en crear un “*ámbito propio de autonomía*”, determinando el *quién* (las instituciones); el *qué* (las competencias) y el *cómo* (la forma y objetivos de la actuación jurídica y política) en el seno de ese grupo social.

El Estatuto comienza por dar nombre al grupo. En el caso riojano, la denominación “La Rioja”, que, como apunta el art. 14.2 a) CE., es la que mejor corresponde a nuestra identidad histórica, experimentó desde 1833 una auténtica “*damnatio memoriae*”, hasta el extremo de que el primer capítulo del proceso autonómico riojano fue precisamente la recuperación del nombre de la Comunidad mediante una Ley estatal ordinaria. El E.A.R. ’82 consagró y congeló el rango de la denominación, sujetándolo ahora a reserva estatutaria (arts. 147.2. a) CE. y 1.1. E.A.R. ’99) ¹⁹.

18. Sobre todo ello, MAALOUF, Amin, *Identidades asesinas*, *op. cit.*

19. Sobre la “*damnatio memoriae*” a que había sido sometido el nombre de La Rioja, cfr. mi obra *La Rioja como sistema*, vol. 3, pp. 1699-1711. Cfr. también SALARRULLANA DE VERDA, Pilar, *En el nombre de La Rioja*, Logroño, IER, 1999 y AGUIRRE, Jesús V., *La Rioja empieza a caminar*, Logroño, Ochoa, 2002.

Como acabamos de citar, el propio art. 147.2 a) CE. reconoce que la denominación de una Comunidad afecta a su *identidad* –“histórica”, añade el precepto–, pero no menos lo hace la delimitación de su territorio, la determinación de sus instituciones y la fijación de sus competencias, aspectos todos ellos a los que también alude el reiterado art. 147.2 CE., consciente de que lo que antes denominaba “*ámbito propio de autonomía*” resulta de la conjunción de las dimensiones institucional, espacial y competencial, es decir, de la clásica trilogía de elementos constitutivos reconocibles en la estática y dinámica de cualquier entidad jurídico-pública: los subjetivos, los objetivos y los formales o funcionales.

En esto consiste rigurosamente el *efecto de identidad* del Estatuto, si bien no debe olvidarse que el Estatuto en cuanto tal es percibido también como un *corpus* jurídico, es decir, como un texto legal escrito que, al producir el efecto de identidad, se convierte también él mismo en un signo de la propia identidad autonómica. Esto es así por que el Estatuto, al ser un cuerpo textual materialmente tangible, no puede sustraerse a la semiótica y, si bien el efecto de identidad lo genera en el campo formal que es propio de todo fenómeno jurídico al conferir un *significado* a la realidad normada, sin embargo él mismo se comporta también como *significante* y, en suma, como un *signo significativo* de la realidad a la que norma, parangonable al escudo, el himno, la bandera y los demás signos distintivos de la Comunidad Autónoma ²⁰. Pero repárese en que no estamos tanto tratando de decir que el Estatuto sea signo visible de la realidad invisible, jurídica y formal que instaura, ya que eso es propio de toda formalización jurídica escrita, sino que nos encontramos ante el efecto mágico o sacramental de la ley (*lex ut res*) del que ya hablaba el jurista escandinavo K. Olivecrona ²¹ y que, cuando se trata de la ley que consagra una identidad colectiva, se convierte en objeto de la identidad en sí sobre la que ese mítico *pueblo* de que antes tratábamos proyecta las tensiones *sígnicas*, referenciales y protectoras y prohibitivas propias del bien estudiado binomio antropológico del *totem* y el *tabú* ²². Por ello, al Estatuto de Autonomía, como en el ámbi-

20. Las reflexiones de ECO, Humberto, en *Tratado de semiótica general*, Barcelona, Lumen, 1991, han sido aplicadas al mundo del Derecho por GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, en *Lo fáctico y lo sígnico: una introducción a la semiótica jurídica*, Pamplona, EUNSA, 1995. Por mi parte, lo he aplicado a los signos distintivos de La Rioja en mi *op. cit.*, *La Rioja como sistema*, vol. 3, *La identidad riojana*, págs. 1697-1780.

21. Cfr. OLIVECRONA, Karl, *El Derecho como hecho*, Losada, Buenos Aires, 1957.

22. Cfr. FREUD, Sigmund, *Totem y tabú*, Madrid, Alianza, 1997.

to nacional sucede con la Constitución, termina siéndole aplicable (por *inhesión*, no por *trasposición*) toda la simbología del grupo identitario²³.

B) Efecto de primacía normativa

El art. 147.1 CE. y, en el caso de La Rioja, el art. 1.1 E.A.R. '99 insisten en que el Estatuto de Autonomía es la “norma institucional básica de la Comunidad Autónoma”. Esta expresión alude, sin duda, a la función *configuradora* que cumple el Estatuto que, como hemos examinado, se traduce en los efectos de constituir la Comunidad y dotarla de unas instituciones y competencias propias. Pero también encierra un sentido *identitario* en cuanto que el Estatuto se presenta como una norma jurídica que ocupa una posición de *primacía* al frente del ordenamiento jurídico de la respectiva Comunidad Autónoma. Pero esa posición superior, aunque puede analizarse en su estática, encierra una extraordinaria dinámica en cuanto que, por una parte, determina la génesis y evolución posterior de todo el ordenamiento autonómico que, de esta forma, se presenta formalmente como un *desarrollo estatutario*; y, por otra, pone en *tensión de estatutoriedad* a todo ese mismo ordenamiento en cuanto determina la nulidad de las disposiciones inferiores que resulten contrarias al Estatuto. Examinemos brevemente estos aspectos.

a) Análisis estático: El Estatuto de Autonomía como norma de cabecera del ordenamiento autonómico

Que el Estatuto de Autonomía sea la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma implica, por de pronto, que constituye la *norma de cabecera* del correspondiente ordenamiento jurídico autonómico. Es mérito del gran jurista austriaco Hans Kelsen y de su discípulo Adolph Melk haber representado plásticamente este efecto de jerarquía intra-ordinamental mediante la figura de la *pirá-*

23. La simbología es *inherente* al Estatuto por que, en cuanto texto legal originario, constituye de por sí un signo de identidad de la Comunidad respectiva. La simbología opera, sin embargo, por *trasposición* cuando se proyecta sobre otros signos que, de por sí expresan, realidades distintas, pero que terminan afectados por otra realidad más intensa con la que están conectados y que les extrapola, exporta o hace confluír a sus propios signos distintivos. Es lo que sucede con las banderas de un club deportivo cuando se confunden con las de una colectividad política, convirtiéndolo en *algo más* que un simple club deportivo, es decir, en un símbolo de identidad nacional. Estas *plusvalías referenciales* son frecuentes en el mundo identitario. Sobre simbología por trasposición en el caso riojano, cfr. mi *op. cit.*, *La Rioja como sistema*, vol. 3, pág. 1780.

mide normativa cuya cúspide estaría ocupada por la norma de cabecera del respectivo ordenamiento jurídico y, bajo ella, el resto de las normas legales y reglamentarias, para terminar, formando la base, con los actos judiciales (sentencias) y administrativos de ejecución²⁴.

La aplicación de la pirámide kelseniana a ordenamientos jurídicos no democráticos ha conducido al error de interpretarla como un modelo ordinal donde la jerarquía entre las normas deriva de una decisión meramente formal en el sentido de considerar unas superiores a las otras. Esta explicación priva de profundidad a la construcción kelseniana (donde la Teoría pura del Derecho forma parte de la Teoría fundamental del Estado y, por tanto, empleando términos kelsenianos, de la *esencia y valor de la democracia*) y no explica, por ejemplo, la razón por la cual una ley prima sobre un reglamento. Por eso, hay que reivindicar la *lógica democrática* profunda de la pirámide kelseniana donde las normas están ordenadas jerárquicamente según la gradación determinada por razón de la legitimidad democrática de su fuente de producción, es decir, prevaleciendo las emanadas de órganos que, por proceder de una elección directa del pueblo titular de la soberanía, tienen una legitimidad democrática de primer grado (Parlamento), sobre las que, por proceder de órganos emanados de los anteriores, tienen una legitimidad democrática de segundo grado (Gobierno) u ulterior (Autoridades gubernativas con potestad reglamentaria derivada que se jerarquiza, a su vez, según el respectivo orden jerárquico de sus titulares). En suma: en las democracias, el rango normativo superior no deriva de una decisión jerarquizadora formal, sino de la ordenación de las fuentes de producción normativa por razón de su distinto grado de legitimidad democrática, que se mide en función de su enlace con la soberanía popular; y eso es lo que explica la supremacía de la ley sobre los reglamentos y la gradación jerárquica de estos entre sí.

Ahora bien, esta lógica democrática ínsita en el modelo piramidal kelseniano no explica suficientemente la razón por la que una ley, como la aprobatoria del

24. El origen de la idea de Kelsen es kantiano y se apunta ya en su *Teoría pura del Derecho*, publicada en 1911, pero la pirámide es desarrollada propiamente por Merkl en varios escritos entre 1917 y 1923. Popularizada por la *Escuela de Viena*, con Verdross y Kaufman principalmente, y en el ámbito latino por las obras de Orlando y S. Romano sobre el ordenamiento jurídico, sigue siendo aceptada actualmente por cuantos autores conciben el Derecho como un sistema normativo, como Alf Ross o H.L.Hart. Es lamentable que sigamos sin tener una gran edición de las obras completas de estos autores en nuestra lengua.

Estatuto de Autonomía, ha de primar jerárquicamente sobre las demás leyes de la Comunidad Autónoma respectiva, puesto que tanto una como las otras emanan de Parlamentos representativos y que gozan, por tanto, de una legitimidad democrática de primer grado.

En un primer intento de responder a esta objeción, puede ocurrírseos la idea de que la superioridad normativa deriva no sólo del grado de legitimidad democrática del legislador de que se trate, sino también de su ámbito respectivo. Ahora bien, esa respuesta puede resultar satisfactoria en Estados unitarios donde la distribución territorial del poder se limita a una simple descentralización, de suerte que las normas emanadas de entes descentralizados, aunque gocen de legitimidad democrática, siempre van a ser inferiores por razón de su ámbito espacial a las producidas por el único Parlamento nacional. Pero en los Estados compuestos, como es el Autonomico español, donde operan diversos Parlamentos (el nacional y los autonómicos), todos ellos con legitimidad democrática pero sólo competentes en concretas materias, no basta a estos efectos la simple referencia al ámbito *espacial*, sino más bien al *competencial* respectivo.

En efecto, tras la conocida doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE.²⁵, sabemos que el reparto competencial efectuado por la Constitución afecta no sólo a las Comunidades Autónomas y, por tanto, a los respectivos Parlamentos autonómicos, sino también al Estado central (*Oberstaat*) y, por tanto, al Parlamento nacional; de suerte que unos y otro tienen sus competencias tasadas. Ello implica que la legislación emanada del Estado central en cuanto tal (*Oberstaat*) tiene, desde luego, *ámbito espacial* nacional, pero se ciñe exclusivamente al propio *ámbito funcional* de competencias del Estado central (aunque éstas sean muy extensas e intensas en virtud de títulos atributivos verticales y horizontales), de suerte que, en lo demás, no afecta a las Comunidades Autónomas.

Pero sucede que la Ley aprobatoria de los Estatutos de Autonomía no puede ser referida al Estado central (*Oberstaat*), pues no puede encontrarse entre las competencias del mismo la de expresar, recoger y formalizar la decisión de las nacionalidades y regiones de acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades

25. Cfr., especialmente las SS.T.C. 118/1996 y 61/1997.

Autónomas. Siendo esto así, es claro que la aprobación del Estatuto de Autonomía por las Cortes Generales sólo puede significar que, al proceder a dicha aprobación, las Cortes Generales no se comportan como órgano legislativo del Estado central (*Oberstaat*), sino como *impersonación* del Estado global (*Gesamstaat*) que es el único capaz de abarcar en su seno las instituciones y normas de regulación y control general del sistema constitucional; como son, entre las primeras, el Tribunal Constitucional, y, entre las segundas, la propia Constitución y también las normas integrantes del llamado “*bloque de la constitucionalidad*” en el que, por lo que ahora nos interesa, se integran los Estatutos de Autonomía.

b) Análisis dinámico: El Estatuto de Autonomía como motor y límite del desarrollo autonómico

Aclarada así la posición que el Estatuto de Autonomía tienen en la cúspide del ordenamiento jurídico autonómico, la lógica normativa del modelo piramidal kelseniano surte plenas consecuencias en el seno de dicho ordenamiento. Siguiendo una conocida sugerencia de Zubiri, podemos decir que el Estatuto de Autonomía se comporta para con el ordenamiento autonómico respectivo como *recurso* y como *instancia*, esto es, como estímulo a la acción y como valladar para la misma, dos funciones, por otra parte, típicas del comportamiento del contorno sistémico ya que toda membrana permite e incentiva el moverse y desarrollarse en su interior, pero limita su transgresión. En efecto, las principales consecuencias jurídicas que la posición primacial del Estatuto proyecta sobre el respectivo ordenamiento jurídico desde la cima de la pirámide normativa que ocupa, son el *desarrollo estatutario* y el *efecto de nulidad* de las disposiciones inferiores que resulten contrarias al Estatuto.

a’) Este último efecto, el de nulidad de las disposiciones contrarias, es el más conocido por ser el que naturalmente se deriva de la lógica inherente al modelo jerárquico de la pirámide normativa kelseniana. La Constitución garantiza el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE.) con arreglo al cual es nula toda disposición que vulnere lo establecido por una de rango superior (arts 153 a) CE. y 30.1 E.A.R. ’99, respecto a leyes autonómicas, y arts. 51 de la Ley estatal básica 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común; y 59 y 60 de la Ley 3/1995, de Régimen Jurídico de la Administración autonómica riojana, para disposiciones administrativas).

Ciertamente, esta virtualidad que el Estatuto tiene de provocar la expulsión del ordenamiento jurídico de las disposiciones que resulten contrarias al mismo es la más importante en el ámbito forense, aunque ahora me importa resaltarla desde una perspectiva más amplia, es decir, en cuanto implica que el Estatuto de Autonomía “*pone en tensión de estatutoriedad*” todo el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma respectiva. En este sentido, el Estatuto se comporta en su ámbito normativo igual que la Constitución en el suyo, y así como ésta provoca la expulsión ordinamental de las normas *inconstitucionales*, del mismo modo el Estatuto de Autonomía provoca la de las normas *antiestatutarias*.

Por supuesto, estas expulsiones requieren la previa declaración de vulneración por la inferior de la norma superior correspondiente, una declaración para la que sólo resultan competentes: el Tribunal Constitucional, respecto a leyes; los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, respecto a los reglamentos y, excepcionalmente, la Administración, en vía de revisión de oficio contra disposiciones generales nulas.

Todo esto forma parte del Derecho Constitucional o Administrativo general y no voy a detenerme ahora en ello. Únicamente creo que conviene recordar, una vez más, que, así como la Constitución tiene en el Tribunal Constitucional un baluarte para su defensa directa frente a leyes eventualmente inconstitucionales, sin embargo el Estatuto de Autonomía no tiene una institución semejante que instrumente su defensa directa contra leyes autonómicas eventualmente antiestatutarias. Es cierto que el Tribunal Constitucional puede expulsar del ordenamiento a éstas últimas entendiendo que su antiestatutoriedad vulnera la Constitución en cuanto supone un intento de reformar el Estatuto de una forma constitucionalmente imprevista, pero creo sinceramente que deberá convenirse conmigo en que es un razonamiento alambicado y que sólo instrumenta una defensa *indirecta* del Estatuto a través de la Constitución; y de ahí mi insistencia en recabar para los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas una intervención, a poner ser preceptiva, en el trámite de aprobación de las leyes autonómicas. Nuestras leyes tienen que ser *estatutarias* y el Estatuto, que cumple misiones tan elevadas como las que estamos examinando, bien merece una defensa y contar con una *institución de defensa estatutaria directa* que, a mi juicio, debe ser el Consejo Consultivo, como, en el caso riojano, permite el art. 42 E.A.R. '99 al configurarlo como órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma.

b') Sin embargo, el efecto a que principalmente quería referirme no era tanto el bien conocido de la nulidad de disposiciones contrarias al principio de jerarquía normativa, cuanto el que – quizá por obvio menos aparente– podemos llamar de *desarrollo estatutario*.

Repárese en que si el efecto de nulidad a que acabo de aludir resulta posible es por que existen disposiciones de rango inferior al Estatuto que eventualmente lo vulneran, es decir, por que existe un ordenamiento jurídico autonómico sobre el que el Estatuto proyecta sus tensiones jerárquicas. Pero es en ese mismo ordenamiento, en su existencia como conjunto de disposiciones de rango inferior al Estatuto, en el que ahora quiero centrar la atención.

Normalmente solemos efectuar una “lectura” o interpretación meramente “*ascendente*” del modelo kelseniano, como si la famosa pirámide normativa sólo fuera susceptible de desplegar sus efectos de comprensión del sistema ordinal “de abajo hacia arriba”, es decir, entendiendo que son nulas las disposiciones inferiores que contradigan a las superiores. Sin embargo la virtualidad del modelo es mucho más rica. También es posible interpretarlo mediante una “lectura descendente” según la cual, las disposiciones inferiores se presentan como desarrollo y concreción de las superiores y donde éstas no se limitan a servirles de cobertura, si las inferiores no las contradicen, o de valladar, si las vulneran, sino que también funcionan como *estímulos* a la normación, como *guías* de la misma, como *principios rectores*, en suma, de la política legislativa de los órganos normativos inferiores.

En este sentido, que también se ha observado por Alexy y otros autores, con respecto a la Constitución, el Estatuto de Autonomía se comportaría como –empleando una imagen bien conocida de las antiguas mitologías explicativas del génesis cósmico– una especie de “*huevo normativo primordial u originario*” en cuyo seno articulado se contuviesen seminalmente comprimidos y en esencia (“*in nuce*”) los principios de toda la legislación de desarrollo ²⁶.

La idea es bella y aceptable siempre que no se exagere entendiendo que toda la legislación autonómica está ya contenida germinalmente en el Estatuto que se com-

26. Para una visión diacrónica del “mito del huevo originario” en la mitología helénica, cfr. GRAVES, Robert, *Los mitos griegos*, Madrid, Alianza, 1999. Su aplicación al caso de la Constitución, en ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, C.E.C., Madrid, 1997.

portaría así como aquel mítico “*logos espermaticós*” de la filosofía helenística de cuño platónico que conduce a interpretar toda realidad como un recuerdo de ideas originarias. La realidad jurídica es más prosaica, aunque es cierto, y de ahí la virtualidad de esta idea, que el Estatuto contiene y confiere la cobertura competencial imprescindible para cualquier obra normativa inferior, por lo que, en suma, todo el ordenamiento jurídico autonómico puede, en ese sentido, considerarse un desarrollo estatutario.

La Administración parece haberse dado cuenta de este efecto cuando ha denominado en ocasiones a alguna de sus Consejerías precisamente “*de desarrollo autonómico*”, pero esta denominación puede también referirse a un esfuerzo en cumplir la política legislativa de un programa electoral, por lo que su significado no es unívoco.

En todo caso, lo que pretendo resaltar es únicamente que el Estatuto de Autonomía *incentiva y provoca* su desarrollo normativo y que la función de cabecera que ostenta en el ordenamiento no es sólo de protección y defensa sino también de génesis e impulso al crecimiento, progreso y perfeccionamiento en todos los sentidos del propio Derecho Autonómico.

C) Efecto de conexión con el Estado

La función identitaria que, como membrana o contorno sistémico, cumple el Estatuto de Autonomía no es, como desgraciadamente suelen pensar los nacionalistas, algo que se proyecte exclusivamente hacia el interior del sistema al que configura, protege e institucionaliza, sino que, también y necesariamente, se proyecta hacia fuera, engarzando el sistema en que la Comunidad Autónoma consiste con el estatal en cuyo seno ha nacido y a cuyo ámbito sistémico pertenece. Si el Estatuto tuviera simplemente una fuerza centrípeta, el sistema estatutario sería ptolemaico, es decir, constituiría una mónada geocéntrica, centrada en sí misma y en torno al cual giraría todo el universo jurídico. Sin embargo, el Estatuto tiene una fuerza centrífuga que lo proyecta “ad extra” y, por eso, el sistema estatutario es copernicano, esto es, heliocéntrico y articulado con los demás Estatutos para girar todos en torno a la Constitución como eje del sistema jurídico.

Una de las virtualidades explicativas inherentes a la Teoría General de Sistemas es precisamente la idea de que todo sistema obtiene sus condiciones de existencia y validez de otro superior en cuyo seno nace y en el que desarrolla su eficacia. La

idea de *contorno* o *membrana* de un sistema no tiene sentido sino es presuponiendo los conceptos de *ámbito interior* y de *ámbito exterior*, pero con el importante matiz de que éste segundo resulta igualmente crucial para la existencia del sistema.

El *ambientalismo* es una corriente metodológica de las ciencias biológicas y naturales por la que todo sistema viviente es interpretado en el seno de un medio ambiente vital que sólo resulta comprensible en su totalidad si el observador científico se aleja del mismo para contemplar desde lejos y desde afuera sus distintos elementos e interacciones. Queda entonces patente cómo los ecosistemas subsisten merced a múltiples y, a veces, sutiles, créditos y aportaciones exógenas, desde la luz y el calor, hasta el agua o los alimentos. Sólo desde esa perspectiva se aprecian también los estímulos, carencias y movimientos de todo tipo que los elementos del sistema realizan en su seno y para relacionarse con el exterior ²⁷.

Pues bien, en los sistemas jurídicos, pese a no ser físicos sino formales, en cuanto son también sociales, se produce un fenómeno parecido, de suerte que ningún sistema jurídico puede constituirse sin el *reconocimiento* de uno superior del que extrae sus condiciones de validez. Para crear una sociedad anónima, una fundación privada, un colegio profesional o cualquier otro grupo con más o menos pretensiones de autonomía organizativa y funcional, es siempre preciso un *acto de reconocimiento* (en forma de escritura pública, norma jurídica, inscripción registral, acto de institución, concesión, autorización u homologación, etc.) por el que se asume la existencia del grupo social que se pretende crear en el seno del grupo social más amplio en el que surge y que le impone o determina los límites y condiciones de existencia, validez y funcionamiento.

Y esto que sucede en el ámbito del grupo estatal con respecto a todos los grupos de ámbito espacial o competencial inferiores al mismo, sucede también en el ámbito internacional donde, como es sabido, el *reconocimiento*, esta vez diplomático, es siempre necesario para la válida erección como Estado de una colectividad territorialmente implantada y políticamente organizada. Los actuales ejemplos de Palestina o Chipre o los no tan recientes de la declaración unilateral de indepen-

27. Sobre todo ello, cfr. BERTALANFFY, Ludwig von, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas, Estudios científico filosóficos*, versión española de Antonio Santisteban, Madrid, Alianza, 1989.

dencia de la antigua Rhodesia o de la creación de Estados como Namibia, Israel o Kuwait, así lo demuestran.

El análisis de la estructura profunda de cualquier personificación jurídica revela, pues, con arreglo a la doctrina más acreditada, que, junto al *substractum* integrado por el conjunto de medios personales y materiales (*universitates personarum atque rerum*) que se proponen alcanzar el fin institucional propio de la misma, es siempre imprescindible el acto formal del *reconocimiento* por el ordenamiento jurídico superior en cuyo seno la persona jurídica pretende erigirse y funcionar para el logro de los fines que le son propios.²⁸

Pues bien, las Comunidades Autónomas no son una excepción a este planteamiento y, por eso, los Estatutos de Autonomía, que operan como *membranas* del sistema autonómico respectivo, no sólo se limitan a configurar y proteger los elementos internos del mismo, sino también a conectarlos directa y estructuralmente con los del sistema estatal, obviamente superior, en cuyo seno la Comunidad Autónoma es reconocida y de cuyo orden constitucional extrae las condiciones de validez y las pautas o límites de funcionamiento.

Quizá haya podido extrañar que he ubicado este efecto estatutario de *conexión* de la Comunidad con el sistema estatal dentro de la *función identitaria*. No se trata de un error involuntario, sino de una opción consciente pues estimo que la función de identificar no se cumple sólo hacia dentro sino también hacia afuera, dejando claros los lazos de unión que el sistema autonómico mantiene con el estatal al que aparece indisolublemente unido, según expresa el art. 2 CE. Ahora bien, como quiera que el término Estado tiene, en los compuestos, una muy diversa significación, conviene que sigamos distinguiendo esta función del Estatuto con respecto al Estado *global*, al *central* y al *fragmentario* que integran las propias Comunidades Autónomas.

28. La idea hunde sus raíces en el Derecho Canónico y el surgimiento de la personificación jurídica tras la obra de Sinibaldo Fieschi (Fliscus). Para la explicación profunda del fenómeno sigue siendo fundamental la obra de Federico de CASTRO Y BRAVO, *La persona jurídica*, Madrid, Civitas, 1984.

a) *Conexión estatutaria con el Estado global*

Por de pronto, el Estatuto de Autonomía conecta a la Comunidad Autónoma respectiva con el Estado en sentido *global* (*Gesamstaat*). Ya he indicado antes cómo en los Estados de forma compuesta, es decir, con distribución territorial del poder entre diversas instituciones dotadas de autonomía política, existen instituciones (como el Tribunal Constitucional, por ejemplo) e instrumentos normativos (como la misma Constitución, entre otros) que no son referibles exclusivamente al Estado en sentido central (*Oberstaat*) ni a los distintos entes territoriales con autonomía política reconocida (*Gliedstaat*), sino al Estado entendido en su conjunto, como sistema global (*Gesamstaat*). Pues bien, es claro que el Estatuto de Autonomía, en cuanto que integrado en el llamado “*bloque de la constitucionalidad*”, es uno de esos instrumentos normativos del Estado en sentido global. Antes hemos visto cómo, precisamente por ello, el Estatuto se sitúa en la cima de la *pirámide normativa* y es también esa circunstancia la que explica el doble carácter de *norma institucional básica* y *norma integrante del ordenamiento jurídico del Estado* (global) que tiene el Estatuto según el art. 147.1 CE., donde la expresión “*el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*”, implica también que el propio Estado (global) español no puede ser reconocido sino en clave autonómica, es decir, que es un Estado “*de las Autonomías*”, un Estado verdaderamente *autonómico*. Quiero decir con esto que los Estatutos no sólo contribuyen a identificar a la Comunidad al conectarla con el Estado global, sino que éste queda identificado como *Estado autonómico* por virtud también de los propios Estatutos. El efecto identitario es aquí también dual y bilateral, es decir, recíproco.

Por todo ello, puede y debe decirse en verdad que “*las Comunidades Autónomas son también Estado*”, Estado –entendámonos– global (*Gesamstaat*), ese Estado que resulta a veces un tanto inaprehensible para los profanos en Derecho público, pero que es el que actúa bajo el nombre de *Reino de España* en las relaciones internacionales como sujeto de Derecho Internacional Público y al que también se refiere el art. 1.1 CE. con el antiguo nombre de *España*, o el art. 2 CE. como *Nación española*, esto es, la patria común e indivisible de todos los españoles en cuya indisoluble unidad se fundamenta la Constitución. El Estatuto de Autonomía conecta, pues, con este Estado global, en cuanto que la Constitución, como señala seguidamente también el citado art. 2 CE., reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, pero ese derecho para

acceder al autogobierno sólo puede ejercitarse con arreglo a lo previsto en la Constitución y en virtud del respectivo Estatuto, como señala el art. 143.1 CE.

b) Conexión estatutaria con el Estado central

Las Comunidades son, pues, *Estado global*, ahora bien, lo que no son es *Estado central (Oberstaat)*. La esencia de los Estados de forma compuesta, como es el autonómico español, estriba, precisamente, en la distinción entre una instancia central de poder y entidades territoriales dotadas autonomía política. La dificultad para distinguir ambos elementos entre sí y con el sentido global del Estado estriba en el carácter polimórfico y multifuncional que representan en ocasiones algunos de sus órganos, merced al fenómeno que venimos denominando “*impersonación*”.

En efecto, el Poder legislativo está distribuido competencialmente entre diversos Parlamentos. Esto es fácilmente aprehensible en el caso de los Parlamentos autonómicos cada uno de los cuales está limitado constitucional y estatutariamente al ejercicio de unas competencias listadas eventualmente por la Constitución (art. 148) y efectivamente por el respectivo Estatuto de Autonomía. Sin embargo, en el caso de las Cortes Generales la distinción es más sutil ya que, si bien normalmente se comportan como órgano legislativo del Estado central para la normación de las competencias que al mismo atribuye o reserva la Constitución (sobre todo en el art. 149 CE.), muchas veces también se comporta *impersonando* al Estado global, es decir, como órgano legislativo del mismo para el ejercicio de las competencias de carácter global que la Constitución le asigna, como es, señaladamente, la de aprobar los Estatutos de Autonomía mediante Ley Orgánica.

En cuanto al Poder judicial, hay Estados federales, como Estados Unidos, por ejemplo, en que aparece también dividido territorialmente, pero en España, al ser único (art. 152.1 CE.), constituye un complejo orgánico que se incardina claramente en el Estado global *Gesamstaat*. Y así, el reconocimiento en la Constitución (art. 152 CE.) y los Estatutos (arts. 34 y ss. E.A.R.'99, por ejemplo) de los Tribunales Superiores de Justicia no es sino una manifestación más de la técnica de la *garantía institucional* por la que se asegura a las Comunidades Autónomas una concreta configuración territorial de la estructura orgánica y funcional del Poder judicial, de suerte que se garantiza que dicho Poder “*esté en*” las Comunidades y con una determinada forma organizativa y funcional, pero no que “*sea de*” las

Comunidades. En suma, el Poder judicial español no es autonómico sino estatal, pero sería erróneo entender que pertenece al Estado central ya que se trata de un poder del Estado global, por lo mismo que está llamado a administrar justicia en todos los ámbitos, es decir, tanto entre particulares como en conflictos en que inter venga el Estado central o las Comunidades Autónomas. Por la misma razón, el Tribunal Constitucional, aunque no incardinado en el Poder judicial, es también una institución constitucional perteneciente al Estado global.

Esto aclarado, el Estatuto de Autonomía, pese a incardinar a la Comunidad Autónoma en el *Estado global* y distinguirla orgánica y competencialmente del *Estado central*, determina simultáneamente múltiples conexiones de la Comunidad Autónoma respectiva con éste último mediante técnicas muy complejas y sofisticadas, propias de los modelos federales, tales como: i) la *remisión normativa interordinamental* (cfr., p.e. art. 8.1.11 E.A.R. '99 que se remite a la legislación estatal en materia de energía nuclear); ii) el encuadramiento de la legislación autonómica mediante *leyes-marco* estatales previstas en el art. 150.1 CE; iii) la *legislación compartida* mediante la aprobación por el Estado central de *bases* normativas para su *desarrollo* también normativo posterior por las Comunidades (así, las competencias recogidas en el art. 9 E.A.R.'99); iv) la *ejecución autonómica* en materias de normación íntegramente estatal (como las competencias comprendidas en el art. 11 E.A.R. '99); v) la *armonización, transferencia o delegación* de competencias mediante leyes orgánicas previstas al respecto en el art. 150.2 CE; o vi) las técnicas de *planificación, coordinación y cooperación* con respecto a las actividades autonómicas (previstas en el art. 131 CE. y otros preceptos constitucionales y estatutarios).

Muchas de esas técnicas, como acabamos de señalar, están expresamente previstas en la Constitución, pero es el Estatuto, sobre todo al determinar la medida en que se asumen las competencias respectivas, el instrumento a través del cual se plasman y concretan. Las *listas competenciales* de los Estatutos (cfr. los arts. 8 a 10 E.A.R. '99) no son, pues, únicamente elencos de competencias, sino tablas de delimitación y conexión del ordenamiento autonómico con el del Estado central en virtud de muy diversas técnicas como las que hemos enumerado. Mas no es ahora mi intención penetrar en ese entramado profundo de mecanismos de articulación interordinamental que constituyen la urdimbre con la que se entreteje nuestro *Estado de las Autonomías*, sino simplemente destacar, en la perspectiva general que ahora

me interesa, cómo el Estatuto cumple su función identificadora también conectando el sistema autonómico con el del Estado, *central* en este caso ²⁹.

c) *Conexión estatutaria con el Estado fragmentario*

Finalmente, el Estatuto expresa que la Comunidad Autónoma se constituye en cuanto tal en el seno del *Estado de las Autonomías*. Como venimos repitiendo, esta es una *forma de Estado* (esta expresión técnica hace referencia a la distribución territorial del poder público, legislativo, ejecutivo y judicial) caracterizada por la existencia, en el seno del *Estado global*, de un complejo orgánico de poderes centrales al que llamamos *Estado central* junto al que se yerguen constitucionalmente, en virtud precisamente de sus respectivos Estatutos de Autonomía, diversas instancias de poder político territorial y funcionalmente delimitado. Al presentar ciertos aspectos de la organización clásica de los Estados unitarios, esas entidades –políticamente autónomas, aunque con poder territorial y funcionalmente delimitado–, se presentan a modo de *Estados fragmentarios* (*Gliedstaat*) hasta el punto de que, en los modelos más evolucionados, como son los federales puros, se presentan formalmente como verdaderos Estados, aunque federados, presentando sus propios poderes legislativo, ejecutivo y judicial, si bien, en todos los modelos existen múltiples técnicas de atribución de competencias al centro federal, que también conserva, e incluso históricamente ha venido incrementando, sus propios poderes legislativos, ejecutivo y federal en asuntos de interés común o general.

Pues bien, en el modelo español, son los Estatutos de Autonomía quienes expresan y realizan esa suerte de *fragmentación imbricada* o *imbricación fragmentada*, de difícil comprensión para los profanos en materias constitucionales, pero en la que radica el sabio equilibrio que nuestra Constitución ha querido lograr entre los

29. Para un análisis minucioso de estas técnicas y mecanismos de articulación la bibliografía disponible es muy extensa y de desigual calidad. En lo relativo a las relaciones interordinamentales, son clásicas las obras de MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1984; id., *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, Cívitas, 1986; BAYONA ROCAMORA, Antoni, *El Derecho a legislar en el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1992; y GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, vol 1, 2002. Con carácter general, cfr. AJA, Eliseo *et al.*, *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985; e id., *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2001.

poderes centrales y los periféricos. El Estatuto determina la plasmación en cada Comunidad de ese punto de equilibrio que distingue la *soberanía*, que radica en el pueblo español (art. 1.2 CE.), y la *autonomía* reconocida a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2 CE.). Por eso digo que esta función del Estatuto es *identitaria*, pues se convendrá conmigo en lo trascendental que es para obtener una imagen o configuración de la Comunidad el ámbito preciso y los límites de su capacidad de autogobierno.

D) Conexión estatutaria con la Unión Europea

Las conexiones sistémicas que comporta el Estatuto no se ciñen al ámbito estrictamente nacional sino que afectan también a la Unión Europea y ello de una forma mediata a través de las conexiones que el Estatuto determina respecto al Estado en sentido *global, central y fragmentario*, por lo que he dejado su consideración para el final.

Inicialmente, se pensó que la competencia exclusiva en materia de *relaciones internacionales* conferida al Estado por el art. 149.1.3^a CE. impedía toda participación de las Comunidades Autónomas en los foros e instituciones europeas; e incluso que la habilitación efectuada por el art. 93 CE. para atribuir a instituciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, suponía, desde la fecha de la adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986, un vaciamiento del patrimonio competencial de las Comunidades Autónomas en cuanto hubiere pasado a ser competencia de las instancias comunitario-europeas.

Ambas ideas han sido superadas en la actualidad, entendiéndose que la asignación de competencias constitucionales a la Unión Europea u otros organismos supra o internacionales no supone alterar el orden interno, constitucional y estatutariamente establecido, de distribución de competencias, de suerte que serán el Estado central y las distintas Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos competenciales, los encargados, tanto de contribuir a la formación de la voluntad negociadora estatal de España en los foros internacionales, como de ejecutar la normativa internacional que pueda afectar a sus competencias. En la terminología usual en la doctrina especializada en Derecho Comunitario Europeo, suele denominarse a estos fenómenos "*participación institucional de las Comunidades Autónomas*", si bien distinguiendo la que ha de tener lugar en la *fase ascendente* o de creación del Derecho Comunitario europeo (o, por extrapolación, del Derecho Internacional

Público en general), de la que es propia de la *fase descendente o de aplicación y ejecución* de ese mismo Derecho.

La evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido notable, no sólo con respecto a ésta competencia en materia de *relaciones internacionales* con la U.E., sino, en general, con relación con todas las competencias del Estado denominadas *horizontales* por abarcar diversos sectores materiales de competencia autonómica en cuanto se consideren subsumidos en el aspecto competencial atribuido al Estado central (por ejemplo, el comercio, en cuanto sea exterior o cualquier relación jurídico pública, en cuanto encierre un elemento de extranjería)³⁰.

Pero no trato ahora de extenderme en este apasionante aspecto, sino únicamente de destacar cómo es, nuevamente, el Estatuto de Autonomía el mecanismo de embrague y transferencia sistémica que permite la conexión de la Comunidad Autónoma con el Estado y, a su través, con la Unión Europea. Ahora bien, tal y como he adelantado, aquí por Estado debemos distinguir, una vez más, el triple sentido en el que vengo insistiendo: global, central y fragmentario³¹.

30. En *relaciones internacionales*, la atribución competencial al Estado había conducido a incluir en ese concepto, no sólo los tres clásicos institutos del Derecho Internacional Público: el *treaty making power* o potestad de concertar tratados internacionales; el *ius legationis* o representación exterior; y la *responsabilidad internacional*; sino actuaciones de menor calado, como los convenios exteriores de las CCAA. en materia de medio ambiente (S.T.C. 137/89) o la concesión de emisoras de radiodifusión (S.T.C. 26/82). Sin embargo, otros fallos admiten limitadamente ciertas actuaciones exteriores de las CCAA en materia de fomento así S.T.C. 153/89 (coproducción cinematográfica), S.T.C. 17/91 (difusión cultural) y S.T.C. 80/93 (certificaciones de actividad comercial). Finalmente, el TC ha optado por sentar que las obligaciones internacionales del Estado no tienen por qué afectar a la distribución interna de competencias, en especial de las ejecutivas. Así, SS.T.C. 54/90, en materia de dispensación de estupefacientes; 100/91, en materia de control metrológico; 14/94, en materia de homologación de vehículos; y 80/93, en materia de expedición de certificados comerciales. Esta doctrina se afirma con carácter general para el Derecho europeo en la S.T.C. 236/91.

31. Sobre todo ello, cfr. REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984; CONDE MARTINEZ, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas, la institucionalización de los Gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos, 2000; y FERNANDEZ CASADEVANTE, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Dilex, Paracuellos del Jarama (Madrid), 2001.

a) Conexión a través de la incardinación autonómica en el Estado global como sujeto de las relaciones internacionales

La natural estructura *concéntrica* de las competencias que conlleva la *teoría de los círculos* a que antes aludía, hace que sobre el *Estado* se erija ahora la Unión Europea como nueva instancia supranacional dotada de competencias en virtud del Tratado de adhesión que España ratificó en 1986 al amparo del art. 93 CE. Ahora bien, ese *Estado* ratificador de los Tratados originarios de la Unión Europea y que se define como *Estado-miembro* de las Comunidades Europeas no es otro que el *Estado global* al que el art. 149.1.3 confiere competencia en materia de relaciones internacionales.

En efecto, estas relaciones, al afectar a todas las instituciones y a la nación española en su conjunto, no son atribuidas por la Constitución al *Estado central* como instancia diferenciada de las Comunidades Autónomas, sino que son patrimonio del *Estado global* que, precisamente, es en las relaciones internacionales y mediante la personalidad jurídico-internacional donde mejor se manifiesta como tal. El *Estado central* lo que hace aquí es *impersonar* en dichas relaciones internacionales al Estado global prestándole su organización administrativa exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores). Pero la “España” a que representan nuestros diplomáticos no es el *Estado central* sino el *Estado global* o “Reino de España” del que también forman parte las Comunidades Autónomas y que, por ello, es un *Estado autonómico*. De ahí que las Comunidades Autónomas estén radicalmente legitimadas para participar en la formación de la *voluntad* (o del *consentimiento*, como prefiere el art. 94.1 CE.) *del Estado* en materia internacional.

b) Conexión a través de la participación autonómica en la acción exterior del Estado central

Esta legitimación radical para la *fase ascendente* del Derecho Internacional y, en concreto, del Derecho Comunitario Europeo, se completa también con una legitimación para participar, orgánicamente, en las estructuras que el *Estado central* pone a disposición del *Estado global*; y, funcionalmente, en las actividades que dicho *Estado central* desarrolla y presta en nombre y a favor del reiterado *Estado global* cuando y en cuanto que lo *impersona* en el ámbito internacional.

Pero, así como la legitimación derivada de la integración de las Comunidades en el *Estado global*, es radical y directa, ésta segunda, la relativa a participar en las estructuras del *Estado central* en materia exterior, es meramente refleja e indirecta y requiere el consentimiento del *Estado central*, ya que la Constitución habilita sólo a éste para *impersonar* al *global* en el ámbito internacional y, por tanto, sólo el *Estado central* puede decidir hasta qué punto quiere admitir una cooperación autonómica en esta materia.

Sin embargo, he preferido seguir hablando también aquí de *legitimación* autonómica, siquiera sea refleja o indirecta, debido a que las Comunidades la tienen radicalmente por su integración en el *Estado global* y ese es un dato que el *Estado central* no debe olvidar. En otras palabras, la exclusividad de la competencia en materia internacional no puede hacer creer al Estado central que puede comportarse en ese ámbito como si *impersonase* a un Estado unitario ya que *impersona* a un Estado global que es *compuesto* y, concretamente, *autonómico*.

Pues bien, en estas tensiones constitucionales para delimitar el campo de intervención de las Comunidades en materia internacional –que al escribir estas líneas todavía distan bastante de estar definidas por completo–, el Estatuto de Autonomía juega también un papel fundamental ya que es el que hace que la Comunidad sea tal y que, en consecuencia, ostente estas legitimaciones directas e indirectas en materia internacional (cfr., p.e., el art. 14 E.A.R. '99 que, en sus apartados 5, 6 y 7, recoge las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tratados internacionales, su elaboración, aprobación y ejecución).

c) Conexión a través de la virtualidad internacional del Estado fragmentario

Finalmente, la incardinación de la Comunidad, también por obra del Estatuto de Autonomía, en el *Estado fragmentario*, legitima a la Comunidad Autónoma para formar parte, en cuanto tal y ya sin la mediación del *Estado central*, en las instituciones internacionales abiertas a las estructuras infra estatales de ámbito regional, como sucede, por ejemplo, en el caso europeo, con el *Comité de las Regiones de la U.E.* o con la *Asamblea de Poderes Regionales y Locales* del Consejo de Europa, dos instituciones que reconocen que los Estados-miembros no conforman bloques unitarios de poder, sino estructuras complejas de distribución territorial de competencias públicas, es decir, Estados compuestos cuya complejidad no puede ser olvidada tampoco por las Organizaciones internacionales o supranacionales, de integración o cooperación, de las que dichos Estados forman parte.

3. EL DERECHO AUTONÓMICO DE LA RIOJA COMO DESARROLLO ESTATUTARIO ENTRE 1982 Y 2002

En el epígrafe anterior hemos examinado las funciones que cumple el Estatuto de Autonomía. Pero, a los veinte años de su promulgación, el Estatuto ha engendrado, merced a la labor normativa de las instituciones normadoras que instauró, Parlamento y Gobierno, todo un ordenamiento jurídico derivado: el Derecho Autonómico de La Rioja.

Resumiendo lo que expuse con amplitud en *Simposios* anteriores de *Historia Actual*, especialmente en el II, las principales características del Derecho Autonómico de La Rioja durante estos primeros veinte años de autonomía pueden sintetizarse, a mi juicio, en las siguientes:

1) De la escasez a la sistematicidad

Hasta 1998 se dictaron pocas, unas cinco, leyes por año; algunos más (unos cincuenta) decretos de contenido reglamentario, pero muy pocos de relevancia jurídica ante terceros y los más de carácter auto-reflexivo, es decir, de índole organizativa. Calculo que en total se dictaron en este periodo unas cien leyes y cerca de mil decretos; de las primeras, sólo la mitad conservan actualmente vigencia, mientras que estimo en unos setecientos los vigentes de entre los segundos; pero no creo que más de veinticinco leyes y de trescientos decretos resultasen significativos ante terceros.

La Ley 3/1995, de Régimen jurídico del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, supuso el *punto de inflexión* en esta materia al ordenar con rigor la labor normativa del Gobierno, regular el procedimiento de elaboración de disposiciones generales y asegurar su calidad técnica mediante la creación del Consejo Consultivo de La Rioja. A partir de esta Ley, la función legislativa, impulsada por un ejercicio más ordenado de las iniciativas gubernamentales, comenzó a discurrir por cauces mucho más ordenados y sistemáticos y se inició un desarrollo normativo coherente del Estatuto.

2) De la supletoriedad a la auto normación

El Derecho Autonómico de La Rioja no se presentaba como un ordenamiento *integral* en el sentido de regular todo el complejo competencial atribuido estatutariamente a la Comunidad Autónoma en la medida en que ello fuera posible para las

potestades normativas de la misma, sino más bien como un *Derecho intersticial* en el sentido de que se limitaba a regular ocasional, complementaria y fragmentariamente algunas materias, dejando que fuera el Estado central quien acometiese la regulación amplia de las mismas, la cual luego se aplicaba supletoriamente en el ámbito riojano. Es cierto que el legislador riojano podía perfectamente desplazar a la normativa estatal con solo legislar sobre una materia sobre la que ostentase suficiente competencia normativa, pero el fácil recurso a la aplicación supletoria incentivaba la indolencia legislativa autonómica que así terminó por parecer meramente *intersticial*, esto es, destinada a normar sólo algunos aspectos complementarios o accesorios que el Estado central no había considerado oportuno o había olvidado regular en su normación general o sectorial de la materia correspondiente.

El *punto de inflexión* en esta materia lo supuso la famosa doctrina sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal formulada por el Tribunal Constitucional en sus SS. 118/96 y 61/97 sobre las Leyes estatales de Transporte y del Suelo, respectivamente. Esta doctrina niega que la cláusula del art. 149.3 CE., que declara al Derecho estatal supletorio de los autonómicos, encierre un título competencial habilitante para que el Estado central legisle sobre materias en las que carezca de competencias expresas por virtud de otros títulos. Uno de los varios efectos de esta doctrina era la imposibilidad jurídica de que Estado siguiera dictando normativa con la finalidad de que fuese supletoriamente aplicable a las Comunidades y, correlativamente, la necesidad jurídica de que las Comunidades competentes en una materia dictasen su propia normación, desplazasen a la anterior del Estado y olvidasen definitivamente la inercial e indolente postura de esperar a que éste legislase para aplicar posteriormente esa legislación con eficacia supletoria.³²

32. La doctrina científica y académica ha recogido, en general, con disfavor esta doctrina constitucional sobre la supletoriedad y defendido la flexibilidad que supone el efecto-desplazamiento. Cfr., LASAGABASTER HERRATE, Iñaki, *Los principios de supletoriedad y prevalencia estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, Civitas, 1991; VV.AA. *La supletoriedad del Derecho estatal, Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, C.E.P.C., 1999; TEJEDOR BIELSA, Julio, *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: Competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid, Civitas, 2000; TAJADURA TEJADA, Javier, *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000. No comparto esa opinión. En mi criterio, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre supletoriedad resulta impecable y “ha colocado ante el espejo” a los Parlamentos autonómicos, responsabilizando a las Comunidades Autónomas del desarrollo estatutario, que es lo que cabía esperar tras quince años de vigencia de los Estatutos.

La Comunidad Autónoma de La Rioja acusó recibo de esta doctrina y hay que reconocer que lo hizo con calma y sin dejarse arrastrar por los injustificados aspavientos de algún sector de la doctrina ni por las innecesarias precipitaciones de otras Comunidades. Así, se dictó la Ley 10/1998, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, que supone el punto de inflexión sobre *políticas propias* en el sentido de que supone el primer intento de acometer una regulación integral de un sector competencial completo y trascendente como es el régimen del suelo y la ordenación urbanística.

3) De la invertebración a la institucionalización

El E.A.R. '82 determinó el entramado institucional básico de la Comunidad para su autogobierno, pero el desarrollo estatutario, obviamente, no podía basarse tan solo en la presencia institucional del Parlamento, el Gobierno y su Presidente. Vertebrar una Comunidad Autónoma es más que institucionalizarla para el autogobierno, es dotarla de instituciones que constituyan el nervio central del funcionamiento de todas sus estructuras sistémicas.

La antes citada Ley 3/95, al crear el Consejo Consultivo de La Rioja, supuso el *punto de inflexión* en esta materia. Es cierto que se trata de un claro ejemplo de *legislación inducida* por la S.T.C. 204/94, que reivindicó la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado en el caso de reglamentos aprobados por las Comunidades Autónomas salvo que éstas se dotasen de órganos consultivos semejantes; sin embargo, el Consejo Consultivo (regulado por Leyes 3 y 10/95, luego sustituidas por la 3/01), por su generalidad competencial, su composición jurídica y su estatuto de autonomía orgánica y funcional, no sólo se convertiría en la cabeza de la Administración consultiva riojana, sino en el paradigma de un creciente proceso de vertebración institucional de la Comunidad en el que destacan como hitos las Leyes 17/92 (estatal), de creación de la Universidad de La Rioja; 3/84 y 6/97, del Consejo Económico y Social; y 5/89, del Consejo Asesor de RTVE en La Rioja; a las que han sucedido muchas otras disposiciones por las que se crean y regulan los más variados órganos consultivos sectoriales.

4) De la ausencia de conflictividad a la lucha por la homogeneidad competencial

La Comunidad Autónoma riojana surgió y comenzó su andadura institucional en un marco de extremada prudencia, huyendo de cualquier confrontación competen-

cial con el Estado central o con las demás Comunidades. Esta situación, totalmente explicable en una institución incipiente, tuvo la ventaja de permitir un desarrollo autonómico calmado, aunque el inconveniente de desdibujar la función central que en el sistema cumple el Estatuto de Autonomía, aspecto éste que estaba mucho más claro y presente en las Comunidades Autónomas que se habían visto inmersas en una constante lucha ante el Tribunal Constitucional para la defensa de su patrimonio competencial estatutario.

Es cierto que, tras una década de debelar conflictos constitucionales de competencias frente al Estado central, el saldo a favor de las Comunidades Autónomas no resultaba especialmente alentador puesto que el Tribunal Constitucional, salvo algunas notables excepciones, como las Sentencias sobre la L.O.A.P.A. o las recaídas en el asunto de la supletoriedad, más bien había apuntalado las competencias y títulos *horizontales* del Estado y convertido prácticamente en *compartidas* las competencias que estatutariamente habían sido concebidas como *exclusivas*. Pero no menos cierto es que La Rioja, salvo en alguna ocasión excepcional, como la impugnación de la Ley 5/89, del Consejo Asesor de R.T.V.E.³³, había brillado por su ausencia en las lides constitucionales y ello había propiciado una relegación del Estatuto de Autonomía al ámbito de lo principal y programático, olvidando todas sus virtualidades y funciones estructuradoras del ordenamiento riojano, sobre todo la esencial de “*poner en tensión de estatutoriedad*” todo el sistema.

El *punto de inflexión* en esta materia lo supuso el planteamiento del famoso *asunto de las “vacaciones fiscales” vascas y navarras*, que obligó a la defensa institucional de los intereses riojanos frente al *efecto-frontera* ocasionado por las medidas fiscales discriminatorias adoptadas unilateralmente por los territorios forales circunvecinos. Este conflicto, que ha tenido varios frentes procesales (conten-

33. La Ley 5/89, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de R.T.V.E. en La Rioja (B.O.R. núm. 131, de 31 de octubre, Ar. 82), supuso el primer desarrollo de la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social y la creación del primer órgano de asesoramiento externo creado por la C.A.R. Ambos motivos me movieron a un detenido estudio de esta materia en *La Rioja como sistema, op. cit.*, vol. II, págs. 1077-1098; y en “El Consejo Asesor de R.T.V.E. en La Rioja y sus Ley reguladora”, *Berceo*, Logroño, I.E.R., 1992, núm. 122, págs. 127-150. Esta Ley sería objeto de impugnación por el Gobierno central en cuanto que regulaba ciertos principios de actuación que, pese a reproducir preceptos constitucionales, no eran competencia de la C.A.R. Dicho recurso fue resuelto por S.T.C. 147/93 que determinó la anulación de algunos artículos por dicha inconstitucionalidad meramente formal, que no de fondo.

cioso-administrativo, comunitario europeo y constitucional), además de periodísticos y sociales, se desarrolló entre 1993 y 1999 y, por el momento, ha alcanzado su clímax con la publicación de la S.T.C. 96/02 que, aceptando las tesis riojanas, declara inconstitucional la D.A.8ª de la Ley estatal 42/94 por la que se trató de blindar ante las instancias comunitario europeas el régimen foral discriminatorio para La Rioja³⁴.

Desde la perspectiva general que ahora nos ocupa, el conflicto de las “*vacaciones fiscales*” ha tenido la virtualidad de despertar de su letargo la conciencia estatutaria riojana, es decir, la idea de que el patrimonio competencial no es un depósito inerte que puede darse por definitivamente adquirido, sino un acervo dinámico

34. Para un resumen de la situación impugnatoria en cada año de legislatura, son útiles las reseñas sobre La Rioja efectuadas por FANLO LORAS, A., en VVAA, *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público. El objeto del conflicto, que ha tenido varios frentes y fases, han sido las Normas Forales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, así como las Leyes tributarias de Navarra, que han determinado ciertos incentivos y exenciones fiscales. El Tribunal de Justicia de la U.E. no llegó a pronunciarse debido a que el *Acuerdo de paz fiscal* suscrito el 14-7-2000 por los Gobiernos central y vasco hizo decaer las *cuestiones prejudiciales* correspondientes, sin embargo han recaído varias Decisiones de la Comisión Europea, que han sido ratificadas por varias SS. del Tribunal de Primera Instancia (T.P.I.) de la U.E. declarando que estas medidas infringen el régimen comunitario de ayudas de Estado. En el foro interno español, han recaído varias SS. del T.S.J. del País Vasco y del T.S. en el mismo sentido, así como la citada y crucial S.T.C. 96/02. Para una descripción detallada del conflicto, cfr. CARRASCO DURAN, Manuel “Consideraciones desde la perspectiva constitucional acerca de las diferencias de trato fiscal causadas por las Normas de los Territorios Históricos del País Vasco y de la Comunidad foral de Navarra sobre incentivos fiscales a empresas, comentario a la S.T.C.96/2002”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002, págs. 665-696; URREA CORRES, Mariola, “El ejercicio de la competencia del País Vasco en materia fiscal y su compatibilidad con el Derecho Comunitario Europeo”, comentario a la S.T.P.I., de 6-3-2002, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, C.E.P. y C., mayo-agosto, 2002, núm. 12, págs 525-545; y URIOL EGUDO, Carmen, “Una aproximación al concepto de ayuda de Estado desde los criterios de la Comisión y las Sentencias del TJCE. Especial referencia a su incidencia en las potestades tributarias del País Vasco”, en *Impuestos*, 15-16, agosto, 2003, págs. 71-109. El análisis de fondo del problema con la bibliografía al respecto, en el libro de ORON MORA-TALL, Germán, *Poder tributario y competencia fiscal: en especial, el caso de La Rioja*, Logroño, I.E.R., 2003, en cuyo *Prólogo* expongo también algunas opiniones personales al respecto. Para un planteamiento general del problema desde la perspectiva constitucional, cfr. mi estudio GRANADO HIJELMO, Ignacio, “Los conflictos fiscales entre Comunidades Autónomas”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, Logroño, Universidad y Parlamento de La Rioja, 2003. Cfr. también el estudio financiado por el I.E.R. pero inédito de VILLANUEVA BERICOCHEA, Jesús Francisco, “Las vacaciones fiscales: los incentivos fiscales del País Vasco y Navarra”, Logroño, I.E.R, 2002.

precisado de defensa; y el complejo institucional autonómico no es una mera organización para la administración y gestión ordinaria de intereses públicos regionales, sino también un Estado Mayor para la planificación estratégica de la acción institucional de autogobierno y desarrollo autonómico querida por el Estatuto de Autonomía; una acción que, como vengo repitiendo en cuantas ocasiones me es posible, en La Rioja pasa necesariamente por la defensa de un *Estado simétrico* (no clónico) inspirado en el *principio de homogeneidad competencial* (que no significa uniformidad, sino igualdad de oportunidades competenciales) entre todas las Comunidades Autónomas³⁵.

Simetría y homogeneidad son, a mi juicio, los fines institucionales específicos de toda política riojana en la actualidad ya que, mientras no se logren en la realidad, no se habrán cumplido los valores –tan relacionados entre sí– de justicia e igualdad que proclama nuestra Constitución. Y no me refiero sólo a sus bien conocidos y reiterados artículos 1 y 9, sino más específicamente a los contenidos en dos artículos frecuente olvidados de la Constitución, como son el 138.2 y 139.1, a cuyo tenor: “*las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, –repárese con detenimiento en que dice, nada menos, que “en ningún caso”– privilegios económicos o sociales*”, y que “*todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”. Se me dirá –ya lo sé– que hay que “leer” estos preceptos en el contexto general del Estado de las Autonomías y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la forma de Estado, pero es que creo, y cada vez más, que desde La Rioja debemos insistir en una las consecuencias jurídicas de “leerlos” tal y como están, por que estoy persuadido de que el consenso constitucional en el que fueron redactados pretendía, precisamente, evitar discriminaciones y privilegios. Y medítese en que éstos surgen, no tanto cuando otra Comunidad los tiene, sino cuando se priva a las demás de las competencias necesarias para alcanzarlos igual que las demás. El sentido jurídico riojano de la *justicia* es un sentido de *igualdad* y ésta

35. Para esta propuesta, cfr., por todas, mi obra, *Reflexiones jurídicas...*, *cit.*, especialmente, la última parte. Sobre la idea contraria, cfr. la tesis doctoral de SEIJAS VILLADANGOS, Esther, *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, León, Universidad de León, 2003, 2 vols..

huye del privilegio, por que el riojano, normalmente, no quiere ser más que nadie pero, desde luego, nunca tampoco menos ³⁶.

5. La suavidad del modelo: el Derecho autonómico de La Rioja como Derecho dúctil

Una de las conclusiones paradójicamente más llamativa a las que he llegado tras estos dos decenios de rodadura autonómica riojana es que el Derecho Autonómico de La Rioja *funciona*. Y digo que es paradójico por que parece casi imposible que lo haya logrado sin acudir casi nunca a medidas coercitivas para la ejecución forzosa de los actos administrativos, a las intervenciones de policía administrativa o a la planificación compulsiva. Por el contrario, las normas riojanas han tendido más bien a incentivar el cumplimiento voluntario de los actos (es paradigmático el caso de las reiteradas regularizaciones de viñedos ilegales), a instaurar medidas de fomento (mediante un amplísimo empleo de las potestades subvencionales del Gobierno) o servicio público (a través de prestaciones de diverso tipo, desde la gratuidad de los libros de texto, a las vacunaciones); y todo ello, al menos en los últimos diez años aproximadamente, en un marco de estabilidad económica, política, social y sindical donde ha imperado el diálogo social instrumentado en reiterados acuerdos entre las fuerzas representativas de los empresarios y los trabajadores ³⁷.

No conforma, pues, el Derecho autonómico riojano un “*corpus*” caracterizado por la dureza, la coactividad y la conflictividad aplicativa, sino más bien, en palabras de Zagrebelski, un Derecho *dúctil* ³⁸ muy adaptado a la idiosincrasia del riojano, que no es legalista ni formalista, pero que tiene un gran respeto por las instituciones y las normas, sobre todo si son pocas, claras, seguras y eficaces. En este sentido, el Derecho autonómico riojano es profundamente moderno ya que parece primar en él más la convicción que la coacción, más la auto-regulación que la imposi-

36. Sobre esta idea, cfr. mi ponencia “La Rioja en un momento constituyente”, en *Actas de las I Jornadas sobre el Estado de las Autonomías, Logroño 11 al 15 de Abril de 1994*, Ed. Gobierno de La Rioja-Asociación de Amigos de La Rioja, Logroño, 1995, págs. 113-130.

37. Para cotejar la evolución del Derecho Autonómico de La Rioja durante estos años, es útil consultar el antes citado *Informe sobre Comunidades Autónomas* que anualmente publica el Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona.

38. Cfr. ZAGREBELSKI, *El Derecho dúctil: ley, derecho, justicia*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1995.

ción, más los instrumentos de diálogo, cooperación y concordia que los de dirección y control. Es cierto que adolece de tosquedad en muchas de sus manifestaciones, que la importancia de emplear una técnica legislativa depurada en la redacción de las normas aún está comenzando a cuajar, y que todavía falta desarrollar el Estatuto de Autonomía en varios aspectos, pero, en conjunto, el panorama es bastante satisfactorio. Queda, eso sí, postular un *eterno retorno* al Estatuto de Autonomía.

4. LA NECESIDAD DE UN 'RETORNO' AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Durante estos veinte años de andadura autonómica, la Comunidad Autónoma de La Rioja, en lo que al aspecto legislativo se refiere, ha centrado su interés, más que en el Estatuto de Autonomía y en su virtualidad jurídica, en el Derecho autonómico infra-estatutario y, dentro de él, en las normas de mero rango reglamentario. Este fenómeno es debido a que, en el nivel institucional, la actividad pública ha estado más centrada en el Gobierno que en el Parlamento y, desde las transferencias de los grandes servicios públicos, educación y sanidad, incluso más en la Administración pública.

Frente a esta tendencia general e inspirándome en el título de un famoso ensayo de Mircea Eliade,³⁹ propongo una *vuelta*, un *regreso*, al Estatuto de Autonomía, y ello por varias y poderosas razones:

1) En primer lugar, el Estatuto de Autonomía es el Derecho *primigenio* de La Rioja, mientras que el resto del Derecho autonómico riojano es un Derecho *derivado* del Estatuto puesto que ha surgido en su aplicación y desarrollo. En efecto, el Derecho estatutario, en cuanto determina el *quién*, el *qué* y el *cómo* de la acción política de gobierno en La Rioja, constituye condición de existencia (*condicio sine qua non*) para el Derecho autonómico derivado. Pero sólo Estatuto de Autonomía tiene rango normativo suficiente para contener el Derecho estatutario de La Rioja. El Parlamento riojano no podría dictar leyes ni el Gobierno de La Rioja podría dictar reglamentos si el Estatuto de Autonomía no les hubiera conferido esa potestad normativa.

39. ELIADE, Mircea, *El mito del eterno retorno, arquetipo y repetición*, Barcelona, Altaya, 1994.

2) Pero es más: el Estatuto de Autonomía *culmina el proceso referencial de La Rioja* porque, al institucionalizarla, recoge el paradigma de la Comunidad Autónoma, es decir, el núcleo central en que se expresa y sintetiza su sistema referencial: las instituciones privativas, las competencias propias, y, en suma, el ámbito propio de autonomía. Ello es debido a que la eficacia primordial del Estatuto es plasmar el *principio dispositivo* con el que nuestra Constitución articula la forma autonómica de Estado. Esta plasmación la produce el Estatuto constituyendo a la Comunidad Autónoma de La Rioja en cuanto tal, dotándola de sus instituciones de autogobierno, determinando sus competencias y delimitando su ámbito de autonomía. Todo eso es el *efecto de institucionalización*, que es un efecto sistémico claramente referencial por que dota de *referentes* que permiten la identificación del sistema.

3) El Estatuto de Autonomía, por otra parte, *expresa la distinción con los Estatutos de otras nacionalidades y regiones de España*, es decir, con otras Comunidades Autónomas. Empleando categorías acuñadas por el filósofo riojano Gustavo Bueno, podemos decir que puede tener nuestro Estatuto con los demás una identidad *isológica*, es decir, de sustancia, como la que existe entre una moneda de un dolar y otra de un euro, pero no una identidad *autológica*, es decir, de esencia, como la que existe entre dos monedas de un euro absolutamente iguales. Por eso, los Estatutos de Autonomía pueden ser muy parecidos e incluso pudieran ser idénticos en cuanto textos normativos, sin embargo son diferentes entre sí por que lo que cambia siempre en ellos es el sistema social al que regulan. Lo que hace diferentes a los Estatutos no son tanto las palabras de sus textos normativos cuanto los diferentes sistemas sociales normados por los mismos. Por eso la trascendencia de nuestro Estatuto no radica en su configuración formal como mensaje lingüístico-normativo sino en constituir la estructura jurídica del sistema referencial de La Rioja.

4) De ahí que, en parangón con lo que se ha dicho de la Constitución, podamos afirmar también que el Estatuto de Autonomía de La Rioja *es verdadera norma jurídica*, en cuanto que está adornado por caracteres normativos indudables. En primer término, la *normatividad*. El Estatuto no es, como las Constituciones decimonónicas, un simple “*nomen iuris*”, un mero revoco de yeso para dar nombre a la plaza central de nuestros pueblos, sino una disposición que obliga incondicionadamente a su cumplimiento. El Estatuto se encuentra, ciertamente, subordinado y sujeto a la

Constitución, es decir, condicionado a la misma, como dice la S.T.C. 99/86, pero no está condicionado a su propio desarrollo, por eso el cumplimiento del Estatuto no puede excepcionarse alegando falta de desarrollo normativo de sus disposiciones, según afirma la S.T.C. 88/95.

5) Junto a este carácter de *incondicionalidad*, el Estatuto presenta el de ser una *norma directamente aplicable*, y que forma parte del *bloque de la constitucionalidad*. Por eso, como antes hemos explicado, es *resistente a modificaciones informales* procedentes del propio Parlamento, de otros Parlamentos e incluso del Gobierno central mediante Decreto Ley (art. 86.1 C E); y es que el Estatuto sólo puede ser modificado mediante la reforma del propio Estatuto de Autonomía, como señala el E.A.R. '99 en sus arts. 12 y 58. Pero repárese en que el Estatuto presenta el carácter de una *norma pacticia*, en el sentido de que se le reserva un procedimiento *paccionado* para su elaboración y reforma. Ello implica y significa que, como la Constitución de la que emana, el Estatuto es, siempre y necesariamente, una "*norma de consenso y para el consenso*" que no debe nunca ser reformada unilateralmente por una fuerza política o social.

6) Es el Estatuto, además, *norma suprema* del ordenamiento jurídico de La Rioja que se sitúa en la cúspide de su pirámide normativa, pero en el bien entendido de que, más que culminarla, lo que hace es constituir la *desde arriba*, confirmando la existencia a la Comunidad Autónoma, y posibilitando que la misma tenga y desarrolle su propio ordenamiento jurídico, en cuanto la dota de las instituciones con potestad normativa para su desarrollo y la señala las competencias sobre las que han de versar sus normas.

7) Pese a esa supremacía, el Estatuto de Autonomía *no ha sido una norma prepotente*, sino respetuosa y delicada con el Derecho estatal. Cuando entró en vigor, "no puso a cero", si se me permite la plástica expresión, "el cuenta-kilómetros normativo" de La Rioja, pues no operó en el terreno de la *validez* ni de la *vigencia*, es decir, anulando o derogando el Derecho estatal que hasta entonces se había venido aplicando en La Rioja, sino que, prudentemente, se limitó a operar en el terreno de la mera *eficacia* aplicativa. De esta forma, el Estatuto posibilitó la creación del Derecho autonómico de La Rioja, el cual, a medida que se ha ido publicando, ha ido también *desplazando*, pero no anulando ni derogando, al Derecho estatal pre-estatutario o posterior al Estatuto pero supletoriamente aplicable al amparo del art. 149.3 CE., mientras no hubiera normativa riojana en la materia correspondiente.

Este fenómeno de *desplazamiento* del Derecho estatal por el riojano se ha incrementado tras las sentencias constitucionales que han reducido a sus justos límites la institución de la supletoriedad del Derecho estatal, pero esto sólo ha sucedido quince años después de la entrada en vigor del Estatuto.

8) El Estatuto *hace que La Rioja sea también “Estado”*, y ello en un triple sentido: por un lado, al institucionalizarla en Comunidad Autónoma, la erige en uno de esos “fragmentos estatales” que componen el caleidoscópico panorama del *Gliedstaat* en los Estados compuestos. Por otro lado, el Estatuto impide que esa fragmentación resulte inoperante y para ello articula a la Comunidad y al Derecho autonómico de La Rioja con el Estado central (*Oberstaat*) y su ordenamiento jurídico mediante una múltiple y sutil red de técnicas de origen federal que convierten al Estatuto en el elemento trascendental de las relaciones interordinamentales en el seno de la forma compuesta de distribución territorial del poder político que supone nuestro *Estado de las Autonomías*. Finalmente, el Estatuto incluye a la Comunidad Autónoma en el *Estado global (Gesamstaat)* haciendo posible esa *imbricación fraccionada o fragmentación imbricada* en que el Estado compuesto consiste y que, en el caso de nuestro Estado de las Autonomías, ha permitido una equilibrada solución para el histórico problema de la articulación territorial de España, preservando a un tiempo la unidad nacional y la diversidad de identidades de sus nacionalidades y regiones integrantes. En este último sentido, el Estatuto no es ya que haga que La Rioja sea “Estado” (global) sino que contribuye, junto con los demás Estatutos, a configurar ese Estado (global), esto es, a darle esa forma peculiar de distribución territorial del poder que es la autonómica. En suma, el Estatuto contribuye a que La Rioja sea Estado global y a que ese Estado global lo sea “de las Autonomías” por que recoge, reconoce e institucionaliza a La Rioja en el seno de España, haciendo que ambas realidades sean mutuamente incluyentes, de suerte que resulte tan inconcebible La Rioja sin España como España sin La Rioja.

9) Desde la perspectiva normativa, el Estatuto *da origen al ordenamiento jurídico autonómico propio de La Rioja*; un ordenamiento *distinto y separado* de los demás ordenamientos autonómicos por virtud precisamente del Estatuto, pero *imbricado* estructuralmente con el ordenamiento del Estado central, no sólo gracias a la cobertura común que a ambos presta la Constitución, su garante, el Tribunal Constitucional, y los órganos que integran el Poder Judicial único, sino también merced a múltiples técnicas, en su mayor parte de origen federal, que, como la

legislación compartida mediante el binomio *bases estatales-desarrollo autonómico*, tratan de lograr la *articulación* entre ambos y se plasman en el texto del Estatuto, sobre todo en los artículos que delimitan las competencias que se asignan a la Comunidad Autónoma en las distintas materias y sectores.

10) Finalmente, el Estatuto de Autonomía *no se desentiende del ordenamiento* jurídico autonómico que ha engendrado, antes al contrario, *preside su crecimiento* en cuanto contiene los estímulos y directrices que han de guiar las iniciativas legislativas y, en general, la política de los poderes públicos para lograr el pleno *desarrollo estatutario*. En segundo término, respecto al Derecho autonómico vigente, el Estatuto de Autonomía *pone en tensión de estatutoriedad* (e indirectamente también de constitucionalidad) todo el ordenamiento jurídico, provocando la expulsión del mismo de cuantas normas resulten contradictorias con las previsiones estatutarias. En tercer lugar, el Estatuto de Autonomía representa el *criterio hermenéutico fundamental* del Derecho Autonómico ya que todo el ordenamiento de la Comunidad Autónoma debe interpretarse *conforme al* Estatuto de Autonomía.

En conclusión, el Estatuto de Autonomía, por su carácter *pacticio*, su relevancia *identitaria*, su funcionalidad *integradora* del sistema jurídico y su virtualidad *generadora* del Derecho autonómico, se convierte en la *pedra angular* o *clave de bóveda* del propio sistema en que La Rioja consiste. Ya sólo por ello habría que volver, que regresar, al Estatuto y no dejar nunca de hacerlo, como el *mito del eterno retorno* a que antes me refería.