



LA BANDERA DE LA RIOJA COMO PARADIGMA DEL SISTEMA JURIDICO REGULADOR DE LOS SIGNOS DISTINTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por IGNACIO GRANADO HIJELMO

Doctor en Derecho. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja
Académico Cte. de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
Profesor de Derecho Constitucional y Autonómico
de la Universidad de La Rioja

1. LA VEXILOLOGIA Y EL SISTEMA JURIDICO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tras la expresión fonética o gráfica en que la denominación consiste, el principal signo de identidad de las Comunidades Autónomas es de carácter material y visual: su bandera.

El tema de las banderas, que constituye objeto de una Ciencia Social auxiliar de otras, denominada *Vexilología*, ha sido descuidado por nuestra doctrina jurídica que, centrada en problemas más arduos del Derecho Público, ha relegado el tratamiento jurídico de esta materia a los aspectos penales; y, como quiera que tampoco los penalistas han profundizado demasiado en la problemática del bien jurídico protegido en la tipificación de los delitos de ultraje, se ha olvidado en bloque



IGNACIO GRANADO HIJELMO

todo el grupo normativo de los signos distintivos de las entidades públicas (1).

Pero esta falta de tratamiento científico no ha impedido que las banderas hayan consumido ríos de tinta, cuando no de sangre y frecuentemente su adopción se haya visto envuelta en las más agrias y difíciles polémicas.

El proceso constituyente y autonómico español ha sido un magnífico ejemplo de cuanto decimos pues a las dudas sobre la forma del Estado han correspondido otras sobre la definición y características de la enseña nacional y, en las diversas regiones, sobre las respectivas banderas.

El apasionamiento con que se vivió la legalización de la *ikurriña* vasca, o la adopción de la bandera barrada en las distintas Comunidades surgidas en territorios de la antigua Corona de Aragón, ha tenido su reflejo en las difíciles circunstancias a través de las cuales han tenido que dotarse de banderas propias las Comunidades Autónomas surgidas en territorios de la vieja Corona de Castilla. Ni siquiera Navarra ha estado exenta de polémica en esta materia ya que, si la bandera de las cadenas parecía indiscutible, se debatió la presencia en ella del escudo con o sin la *Laureada de San Fernando*, otorgada por la participación requeté en la Guerra Civil de 1939, y la colocación o no del escudo navarro en el de Euzkadi.

El resurgir de los nacionalismos tras la estrepitosa caída de los regímenes comunistas en el Este de Europa ha sido visualmente conocido por el batir popular de múltiples bande-

(1) El olvido, en realidad, es más profundo pues no se ha caído en la cuenta de que en derecho no sólo hay hechos y normas sino también signos y que, por lo tanto, existe un subsistema signico trascendido de diversas estructuras —por ejemplo, la gráfica o la artística— pero que también cuenta con una estructura jurídica, por lo que, en suma, es también susceptible de tratamiento jurídico. En este bloque sistémico se encuadrarían, entre otras cosas, todas las normas jurídicas relativas a la Vexilología y la Heráldica. Sin duda, la semiótica está llamada a prestar una gran ayuda al jurista en la investigación y explicación de este sistema de signos. En general, cfr. la obra de SEBEOK, *Signos: una introducción a la semiótica*, 1996 y, desde el punto de vista del Derecho, el sugerente estudio de GONZALEZ NAVARRO, Francisco: *Lo fáctico y lo signico*, Pamplona, Eunsa, 1995.



ras, para nosotros desconocidas, pero que expresan el latir de muchas patrias que estaban sojuzgadas, y otro tanto ha ocurrido cada vez que un nuevo Estado se ha incorporado a la comunidad internacional, lo que ha sido frecuente en nuestro siglo a consecuencia del imparable movimiento descolonizador.

El simple enunciado de estas conocidas polémicas revela que el aparentemente baladí mundo de los signos, al hacer referencia, en cuanto significantes, a un profundo significado, conecta directamente con el núcleo mismo de la convivencia civil cual es la convención social sobre la identidad de las entidades políticas de base territorial, es decir, en nuestra terminología, sobre la estructura jurídica del sistema referencial.

Para tratar de romper la inercia omisiva de nuestra doctrina en esta materia, ofrecemos algunas reflexiones a propósito de la bandera de La Rioja extrapolables a otras Comunidades Autónomas. Para el ordenado estudio de esta cuestión comenzaremos por una caracterización general del concepto de bandera como signo distintivo, para analizar luego el proceso vexilológico riojano, y, tras un enjuiciamiento de la enseña riojana desde la perspectiva de la Vexilología o Ciencia de las Banderas, contemplar la regulación que de esta materia efectúa la Ley riojana de signos distintivos.

2. LA BANDERA COMO SIGNO DISTINTIVO

Etimológicamente la palabra castellana bandera puede proceder del radical indoeuropeo *band* o *bandra* que significa cinta o lazo (2), aunque también puede derivar del latino *bandum*, equivalente a señal.

(2) Sobre este radical, cercano también a la idea de parentesco tribal y linaje, de donde «bandería», cfr: la magnífica y esclarecedora obra de BENVENISTE, Emile: *Vocabulario de las instituciones indoeuropeas*, Madrid, Taurus, 1983.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

Desde los tiempos más remotos todas las colectividades, especialmente en el campo de batalla, han sentido la necesidad de adoptar signos o símbolos que las identificaran y distinguieran de otras. El estudio de los mismos es propio de una ciencia especial y muy antigua: la *Vexilología*, que, a su vez, forma parte de otra, más amplia y francamente apasionante, que es la *Simbología*, cuyo conocimiento resulta esencial para la comprensión de las estructuras históricas, la evolución de los mitos y las representaciones artísticas, en suma, para cualquier metodología de las Ciencias Sociales, incluido el Derecho (3).

Para la función vexilar, el elemento material primeramente empleado fue el asta de una lanza, sobre todo la del jefe, que se adornaba con un distintivo tribal. Los distintivos más ancestrales fueron cuernos, cabezas, pieles o efigies y representaciones de animales totémicos del clan que operaban como divinidades nacionales. Estos bárbaros vexilos se conservaron durante mucho tiempo en las estepas de Asia y sirvieron para identificar a las hordas, desde Atila a Gengis Khan, y todavía son empleados, en versiones artísticas, como lábaros por ciertas unidades militares del Ejército ruso.

Este parece ser también el origen de las antiguas enseñanzas egipcias donde los dioses conservan las cabezas de los viejos animales totémicos generales (*Apis*, el buey; *Horus*, el halcón; *Anubis*, el chacal, etc.) o locales (*Tueris*, el hipopótamo). El mismo fenómeno se advierte en Mesopotamia; baste el conocido ejemplo bíblico de las representaciones del dios *Baal* como becerro de oro.

En el ambiente mediterráneo la costumbre era general. Las primeras noticias de los pueblos peninsulares ibéricos facilitadas por los viajeros de las talasocranias orientales nos hablan de los *Hombres serpientes* (*Beribraces*) y de esta tierra como *Is-pania*, que parece significar el *País de los Conejos*, o sea, de tribus que empleaban pieles de ese animal como totem distinti-

(3) MORALES Y MARIN, José Luis: *Diccionario de iconología y simbología*, Madrid, Taurus, 1984.



vo. No conocemos el símbolo que pudieran emplear, en La Rioja, los Berones (4).

En las primitivas tribus helénicas de origen dorio la identificación totémica era tan importante que dio origen a leyendas como la de los centauros, simplemente pueblos lápitas y macedónicos que tenían al caballo como signo nacional, más o menos divinizado.

Por otro lado, es bien sabido que la simbología mitológica clásica atribuye a cada dios y diosa del Panteón grecolatino un animal propio, y ello tanto en el caso de dioses generales (*Zeus-Júpiter*, el águila y, por metátesis, los cuernos de carnero símbolo del egipcio *Amón*; *Artemisa-Diana*, el cervatillo; *Mercurio*, el caduceo con dos serpientes enlazadas; *Atenea-Míverta*, la lechuza, etc.) como menores, muchas veces relegados a semidioses o meros héroes locales (*Asclepio-Esculapio*, el gallo; *Heracles-Hércules*, la piel de leopardo, etc.).

Se trata de una atribución del símbolo totémico ancestral de la tribu a la divinidad, mediante un proceso de identificación que comienza por la conversión en divinidad del símbolo que permanece luego como rastro emblemático de la figuración antropomórfica del dios (5).

Son los procesos de dominación de un pueblo sobre otro los que generan la primacía de sus dioses y símbolos sobre los de los vencidos, que quedan reducidos a dioses menores o a simples divinidades locales (6).

(4) Sabemos que eran pueblo de etnia céltica venidos en la Edad del Hierro y, por tanto, con tradiciones indoeuropeas, entre las que están las vixilas. El radical indoeuropeo *Berg* significa altura o elevación, de ahí quizá derive tanto Berones como Cameros (*Cam-beros*). Con seguridad se sabe que este pueblo consideraba divinidades a los Montes. En la numismática sólo cabe resaltar la imagen de un jinete repetida en la ceca calagurritana.

(5) Cfr. GRIMAL, Pierre: *Diccionario de la Mitología griega y romana*, Ed. Labor, Barcelona, 1966.

(6) El proceso ha sido magníficamente estudiado por GRAVES, Robert, popular novelista de amplia formación clásica, en dos obras fundamentales, aunque un tanto heterodoxas: *Los Mitos Griegos*, y *Los Mitos Hebreos* de los que hay varias ediciones. Nosotros hemos manejado, las de Madrid, Alianza, 1965 y 1986, respectivamente.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

Muchas de estas representaciones perduraron durante la época romana que impuso con carácter general el símbolo urbano por antonomasia: la Loba Capitolina amamantando a Rómulo y Remo; y el águila imperial de evocación jupiterina, símbolo de las legiones, que surmontaba el conocido acróstico senatorial (S.P.Q.R.) expresivo de la *maiestas populi*.

Tras la derrota de Magencio en batalla de Puente Milvio, el Emperador Constantino colocó la Cruz cristiana como remate de los estandartes del Imperio. A partir de entonces el cristianismo inicia un lento pero decidido proceso de asimilación de la simbología clásica (7). Ello explica, sin duda, tanto la erección de basílicas y ermitas en los emplazamientos de antiguos templos urbanos o rurales, como la atribución de algunos animales a imágenes y representaciones de la Virgen y los Santos. Además, y como es lógico, el cristianismo generó una propia y riquísima simbología.

Así pues, el primer elemento de la bandera, en cuanto a su antigüedad, es el asta y su remate o coronación que recuerda los viejos vexilos de combate. El paño de colores prendido del mismo (8), que es lo que conocemos propiamente como bandera, es un elemento de aparición posterior.

El origen de este signo parece estar en las bandas y cintas de colores que se fijaban de los lábaros y astas para unificar a las distintas unidades militares para el combate en orden cerrado, de ahí que acompañen al jefe en torno al cual deben agruparse los soldados para obedecer sus órdenes.

Este origen explica que los jefes enarbolan sus propias banderas y que tomen para ello la de su propia tribu, clan o linaje. Por motivos visuales, al facilitar su despliegue al viento, la forma más usual de bandera terminó siendo un paño rectangular

(7) Para el seguimiento del proceso es recomendable la lectura de la bellísima obra de SEZNEC, Jean: *Los Dioses de la Antigüedad en la Edad Media y el Renacimiento*, Madrid, Taurus, 1985.

(8) A su vez, entre de los sistemas de prendido, el más antiguo es el tachonado o claveteado directo al asta, al que suceden las drizas y lazadas, y, finalmente, los métodos de anillado. El asunto no es baladí ya que del mismo depende en gran medida el vuelo y caída de la bandera.



que simboliza la autoridad originariamente de un linaje noble que ostenta jefatura sobre una tribu o un territorio y sus habitantes.

No es, pues, la bandera tanto un signo individual como colectivo y, en este sentido, las banderas son anteriores a los escudos o, en otras palabras, la *Vexilología*, anterior a la *Heráldica*.

Esta última sólo surge de la necesidad de identificar en combate a un caballero que cubre su cara y cuerpo con una armadura pesada que podría confundirse con la de un enemigo. De ahí que sea siempre posterior a la aparición de los pesados *catafractos* bizantinos y que no alcance plenitud hasta la popularización militar de la caballería en la Baja Edad Media y, sobre todo, en el siglo XIV, que es la edad de oro de los arneses. En España, a partir de la Batalla de Olmedo.

Por otro lado, como simbología individual sólo podía acceder a ella quien destacase de entre los demás, ya que la misión del escudo es precisamente distinguirlo de otros. De ahí que la heráldica se dirija precisamente a los nobles, o sea, a los que han hecho «*algo*» que socialmente se considera meritorio y que los distingue de la gran masa que no ha hecho «*nada*» significativo.

La calificación de un hecho como meritorio y, por tanto, merecedor de la distinción corresponde siempre al Rey, es decir, al titular (antes material y ahora al menos formal) de la soberanía, en cuanto encarna y representa a la colectividad en la que el hecho meritorio se ha realizado o que ha recogido sus efectos beneficiosos.

La necesidad de recordar y registrar hechos meritorios y de reflejarlos con simplicidad e inmediatez en representaciones pictográficas que sean distintas entre sí, pasa a ser competencia propia de unos funcionarios de la Corte llamados *Heraldos* y más tarde, *Reyes o Cronistas de Armas*, que ostentan fe pública en esta materia.

España ha sido patria de magníficos *Reyes de Armas* que han disciplinado con bastante claridad la heráldica nacional, dotándola de inteligentes reglas de proporción, composición y distribución de las piezas y figuras.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

Cuando los hechos meritorios de una persona los juzga el Rey tan importantes que deben ser recordados perpetuamente, se concede un título nobiliario con orden sucesorio predeterminado para que siempre haya una persona viva que testimonie la vigencia en la memoria de aquellos hechos.

Esta circunstancia enlazó la *Heráldica* con la *Nobiliaria* y convirtió el arte del blasón en una función de vanagloria al servicio de quienes eran grandes no tanto por ellos mismos sino por ser hijos o descendientes de personas meritorias. Son los certeramente llamados en España *hidalgos*, o sea, «*hijos de algo*», para distinguirlos de quienes no pueden probar una tan meritoria descendencia. De ahí la expresión tan española del «*ser alguien*», «*no ser nada*» o ser un «*Don nadie*», que ponen el acento en el mérito inherente al concepto de hidalguía, mientras que el término *infante* o *infanzón*, derivado de *infans*, más bien insiste en la mera descendencia genealógica de un personaje meritorio.

Esta misma evolución se aprecia en la composición de los blasones. Los primeros escudos o armas heráldicas son simples: una pieza o figura: un león, un castillo, una estrella. Es en el barroco cuando la pasión genealógica y nobiliaria lleva al acolamiento de dos escudos, para demostrar nobleza por parte de padre y de madre y, en España, a las armas cuarteladas que tratan de probar nobleza *por los cuatro costados*, o sea, por las líneas de los cuatro abuelos de una persona.

El delirio llega con los recargadísimos escudos de las grandes dinastías europeas, como el Imperial de la Casa de Austria, que tratan de reflejar los emblemas de todos sus dominios, introduciendo en el campo del escudo hasta 36 y más parcelaciones, todo ello rodeado de complejos lambrequines, forros, lemas y gritos o voces de guerra y todo ello sostenido por personajes ficticios o mitológicos como tenantes. A esta época pertenecen bellísimas representaciones que componen por sí mismas todo un espléndido capítulo de la Historia del Arte Europeo.

Es precisamente en esta época barroca cuando la Heráldica alcanza su plenitud, se formulan las reglas ortodoxas de composición de los escudos y cuando, en suma, blasonar se convierte en una técnica o arte, y la concesión de escudos en una función ad-



ministrativa en cuanto que la seguridad jurídica exigía garantizar, con la fuerza de la fe pública, la racionalidad de las representaciones, la distinción de los emblemas, evitar su confusión con otros y el empleo abusivo por quienes carecen de derecho a ellos.

Esta evolución histórica produjo una especie de retraimiento de la *Vexilología* ante la *Heráldica* y la paradójica importación por aquella ciencia madre de muchos conceptos de ésta. De esta fase deriva la incorporación de los blasones a las banderas que resultan convertidas en escudos de tela. Es el origen de los estandartes y reposteros.

Ahora bien, cuando los blasones se convierten más en un orgullo racial y genealógico que en pregón de hazañas importantes, su misión distintiva originaria queda desnaturalizada y, de ahí, que las modernas sociedades hayan regresado a la *Vexilología* como sistema emblemático.

La bandera, que en la Edad Moderna se limita a recoger íntegramente en tela el escudo de un jefe militar (9), es decir, a comportarse como pendón para agrupar a los soldados procedentes de levadas de vasallos de un mismo territorio señorial, comienza, tras las primeras Revoluciones que a finales del siglo XVIII afirman la independencia de los pueblos, a representar a ese mismo territorio y gentes que lo habitan, por lo que se emplean con profusión para significar ciudades, comarcas, provincias, regiones y naciones o estados no sólo en cuanto colectividades sino también como pueblos que han decidido ser independientes.

Las banderas se emplean así modernamente para significar una entidad colectiva, normalmente con entidad jurídico pública, expresar su identidad como tal, distinguirla de otras y

(9) Así el origen del famoso *Pendón de Castilla* parecen ser las armas personales de Fernán González, bellas por su antigua simplicidad (un castillo de oro en campo de gules), y el de León puede ser un símbolo visigótico adoptado por los Monarcas astures tras la conquista de la ciudad de León (un león de gules en campo de plata). Ambos símbolos se unirían con Fernando III *el Santo*. Cfr. PEREZ DE URBEL, Fray Justo: *El Condado de Castilla*. Ambos símbolos han sido básicos en la heráldica castellana y eso explica su reiteración en las armas de muchos municipios realengos. La Rioja no es una excepción en esto.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

afirmar su soberanía o autonomía sobre un edificio, buque, cuerpo armado o territorio.

De ahí que, en nuestros días, estemos asistiendo a un fenómeno hasta cierto punto inverso: el retraimiento de la Heráldica en favor de la Vexilología para la identificación y distinción de colectividades, y ello no sólo en las de carácter político o administrativo (estado, regiones, comarcas, municipios) sino también en entidades privadas (grandes empresas, firmas bancarias, entidades deportivas, etc.).

Empero, las banderas no han logrado desprenderse por completo de los blasones y sus definiciones oficiales suelen todavía incluir a éstos como elemento constitutivo de la Bandera.

3. EL PROCESO VEXILOLOGICO RIOJANO

No es de extrañar, pues, que La Rioja, desde que comienza a sentirse como sistema dotado de sustantividad, haya tratado de dotarse de una bandera propia.

Para el examen del proceso vexilológico riojano analizaremos, en primer lugar, el precedente del Estandarte Provincial, el expediente instruido por la extinta Diputación Provincial sobre elección de una bandera para La Rioja, y, tras referirnos brevemente a las principales propuestas en la materia, concluir con las circunstancias de adopción de la vigente bandera cuatricolor en el Estatuto de Autonomía.

A) *El precedente del Estandarte Provincial*

Una vez aprobado el Escudo de Armas de la Provincia al que luego nos referiremos, la Diputación Provincial de Logroño encargó al *Cronista Rey de Armas*, don Vicente de Cadenas y Vicent la realización de un proyecto de Estandarte (10).

El conocido heraldista rindió su informe el 10-5-1971, acompañando un proyecto elaborado sobre la base de extrapolar los campos del Escudo dejando éste en el centro.

(10) Hemos consultado el expediente original.



Se trata de una postura encuadrable en esa base de evolución que podemos denominar de transición entre la Heráldica y la Vexilología, donde ésta todavía no ha logrado desplegarse con velas propias y se comporta como ciencia accesoria de la primera. De ahí, que lo principal sea el Escudo, y la bandera no es sino una plasmación del mismo extrapolada en tela.

Con todo, el proyecto de Cadenas y Vicent es bello por cuanto lo es el escudo de base que, como ahora puede apreciarse, partía de una cuidada selección de los dos campos principales, uno en oro (amarillo) y otro en gules (rojo), que son los colores nacionales. La descripción es la siguiente:

«Estandarte cuadrado y partido en dos campos, el primero de oro y el segundo de gules, orlados ambos de una cenefa de azur de un sexto del ancho del estandarte y cargada o sobrepuesta de tres flores de lis de oro, la primera en el ángulo superior derecho, la otra en el izquierdo y la tercera en el centro de la franja inferior.

En el centro del estandarte, sobre los dos colores de que se compone, campea el Escudo de Armas de la Provincia.

El asta culmina en su extremo superior por Corona Real de España. Anchos aconsejados: 160 cm., para edificios; 200 cm., para mástiles al aire libre; 140 cm. con asta de 2 mts., para celebraciones que exijan tremolar o voltear el estandarte; 100 cm. de ancho por 500 cm. de largo, para colocación en forma de pendón sostenido por asta horizontal y dos cordeles al mástil, y 25 cms., para automóviles.»

Por Acuerdo Plenario de 23-6-1971 se aprobó inicialmente el Proyecto de Estandarte en los términos descritos y se elevó al Ministerio de Gobernación para, previo informe de la Real Academia de la Historia, su aprobación por el Consejo de Ministros, según exigían los artículos 300 y 301 del entonces vigente Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Sin embargo, el expediente se extravió en la Real Academia y la Diputación reiteró su aprobación en Pleno de 29-12-1975. No hemos visto la aprobación estatal de este proyecto que nos tememos quedaría olvidado una vez producido el cambio de Gobierno y más tarde el de Corporación, ya de lleno en el período de la transición política y de preautonomía.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

B) *El expediente de la última Diputación Provincial sobre elección de Bandera para La Rioja*

A lo largo del año 1977, surgió un movimiento ciudadano tendente a dotar a La Rioja de una bandera propia (11).

El Pleno de la Diputación Provincial de 25-5-1977 decidió abrir un expediente (12) para el estudio de la cuestión, abierto a todo tipo de sugerencias ciudadanas (13), para lo que se incentivó

(11) En una conversación con el entonces Cronista Oficial de la Provincia, don Felipe Abad León nos confesó que el detonante de la idea surgió el día de San Ignacio de Loyola (31-7-1977) en la localidad riojana de Munilla cuando varios veraneantes vascos colocaron en los balcones la *ikurriña* para festejar al Santo patrón de Guipúzcoa, y algunos vecinos contestaron colocando la bandera española. A la vista de esto, el entonces Presidente de la Diputación, don Julio Luis Fernández Sevilla, que se encontraba allí pasando el día con unos familiares, regresó a la capital decidido a que la bandera vasca no debía oponerse la nacional sino una de La Rioja y encargó al referido Cronista el inicio de las gestiones correspondientes. La aparición de *ikurriñas* y de *Pendones de Castilla* en algunas localidades riojanas es reconocido como detonante por el Presidente de la Diputación en una entrevista que publicó *El Correo* de 7-10-1977. No obstante, la oposición a las *ikurriñas* se detecta ya en *Nueva Rioja* de 26-8-1976.

(12) Hemos manejado el bastante completo *dossier* de la Diputación Provincial de La Rioja titulado *Recopilación de publicaciones sobre la Bandera de La Rioja*, Logroño, 1979, inédito que comprende todos los artículos de prensa publicados al respecto desde mayo de 1977 hasta agosto de 1979, así como una amplia documentación que nos ha sido amablemente facilitada por el Cronista Oficial, don Felipe Abad León.

(13) El proyecto de tramitación del expediente que se siguió en la práctica se debe a don Felipe Abad León que propuso los siguientes pasos: 1.º mantener un diálogo directo con personas de destacado riojanismo y profesionales de prestigio para reunir ideas, 2.º dirigir cartas de consulta a otras Provincias donde se haya implantado bandera regional, requiriendo asesoramiento, 3.º hacer participar al pueblo de la siguiente forma: a) solicitando sugerencias a través de la prensa, mediante anuncios en el «B.O.» y en los diarios de La Rioja, b) selección por una Comisión de expertos en la materia de unos pocos modelos de entre los muchos que se presenten, c) elección popular de los mismos previa una campaña de divulgación de los modelos propuestos, d) escrutinio y aprobación por el Pleno de la Diputación del modelo elegido como Bandera oficial de La Rioja, y e) distribución de ejemplar de la misma a Ayuntamientos y entidades así como divulgación en forma de pegatinas, gallardetes, etc. Esta propuesta procedimental se acompañaba de los modelos de anuncio y papeletas para la votación.



una amplia campaña social (14) y de prensa (15), que serían estudiadas por el Cronista Oficial, don Felipe Abad León, seleccionadas con el asesoramiento del experto Cronista de Armas, don Vicente de Cadenas y Vicent, que emitió informe el 27-7-1977 (16).

De los 260 modelos presentados (17) fueron seleccionados por dicho sistema 11 que reseñamos a continuación (18) con algunas pinceladas críticas:

— Modelo núm. 1: Bandera en palo hacia el batiente, uno ondeado de plata y en faja, concluidos en él, siete fajas ondeadas, de plata, todo ello sobre verde con el batiente en

(14) Se dirigieron cartas a todos los Ayuntamientos, a muchas instituciones y a los colegios.

(15) En ella se divulgaron aspectos y elementos constitutivos de la riojanidad y, sin perjuicio de bastantes exageraciones e inexactitudes fruto de la pasión o la ignorancia, tuvo la virtualidad de crear ambiente popular para la constitución de la Comunidad Autónoma de La Rioja ya que generó un amplio debate social en los medios de comunicación sobre la autonomía riojana.

(16) En el informe afirma que ni la bibliografía que ha consultado (Fray Mateo de Anguiano y los Diccionarios Madoz y Miñano), ni en los fondos que conoce de los Archivos Histórico Nacional y Simancas aparece un *Pendón de La Rioja*, ni en la Sección de Ordenes Militares ni en la documentación catastral de Felipe II y Carlos II, aunque sí de municipios riojanos que, desde la Edad Media, levantaban mesnadas. Por tanto, estima que no puede acudir a un pendón histórico y que es preciso componer una bandera nueva. Es curioso que este Cronista no recordara su anterior dictamen sobre el Estandarte de La Rioja.

(17) En la campaña de prensa sobre divulgación de temas riojanos para facilitar la toma de decisión al respecto, se decantaron tres grandes tipos de banderas en las que podemos encuadrar la mayoría de las presentadas: a) banderas descriptivas que insistían sobre todo en la representación gráfica de los montes y especialmente de los siete ríos riojanos mediante formas onduladas, b) banderas esquemáticas, que serían una simplificación de las anteriores pero manteniendo algunos elementos significativos, por ejemplo, los ríos pasarían a bandas lisas en vez de onduladas o el Ebro se representaría con una banda cruzada de azul o blanco, c) banderas meramente cromáticas sobre la base de franjas horizontales, verticales o inclinadas donde predominaban los colores rojo, verde y amarillo, y también los ocres y morados, aunque éstos últimos menos por no ser colores puros.

(18) Para las descripciones y términos especializados seguimos su obra. Cfr. CADENAS Y VICENT, Vicente: *Manual de Vexilología, nociones y términos propios de la Ciencia de las banderas*, Madrid, HIDALGUIA, 1976.



verde. Al asta, tres fajas, representativas de la bandera de España. La ondeada al batiente y el resto hacia el asta verde.

— Modelo núm. 2: Bandera verde con una banda ondeada de azur y plata y, en bajo, siete fajas onduladas de plata.

— Modelo núm. 3: Bandera entada al asta, presenta un ángulo rojo al asta con el escudo provincial y una orla del mismo en amarillo seguida de otra o cabrio de plata en blanco, echado, contornado y ondeado, al que afluyen siete franjas onduladas de plata o blancas horizontales hacia el batiente en fondo verde. Completa de colores, pero muy compleja.

— Modelo núm. 4: Bandera blanca con ondas de plata y azur en punta en faja surmontada de cruz jacobea en rojo con veneras rojas.

— Modelo núm. 5: Bandera verde con barra de plata ondeada al cantón diestro y, perpendicular a ella, banda ondeada con otras siete de plata y ángulo superior en rojo.

— Modelo núm. 6: Bandera terciada en alto, cortada por amplia barra ondulada al cantón diestro de plata o blanca (el Ebro) desde el ángulo inferior izquierdo al superior derecho a la que afluyen en el triángulo inferior perpendicularmente otras siete franjas verticales menores del mismo color (los ríos riojanos) sobre fondo verde. En el triángulo superior, de color rojo carmesí, aparece el escudo de la provincia. Compleja y carente del color amarillo.

— Modelo núm. 7: Bandera cruzada por dos franjas onduladas paralelas desde el ángulo superior izquierdo hasta el inferior derecho, o sea, terciada en bajo; la superior de oro, simbolizando los trigos, la inferior de plata, simbolizando el Ebro. A ésta afluyen siete franjas onduladas horizontales también de plata en el triángulo inferior de la bandera, sobre campo verde, simbolizan los siete ríos y valles riojanos. El triángulo superior de la bandera que da al batiente era rojo carmesí, simbolizando el vino y lucía el escudo de La Rioja en medio. Incumplía una norma esencial de Vexilología que es la simplicidad.

— Modelo núm. 8: Bandera terciada en bajo; en campo de gules (rojo, que simboliza el vino), amplia franja de plata que lo parte desde el ángulo superior izquierdo hacia el inferior derecho, cargada con tres onduladas de azur representativas de los ríos riojanos. En medio del triángulo superior hacia el batiente, el escudo de la provincia. Más simple que la anterior, tenía el inconveniente de no incluir el color verde, omnipresente en el paisaje riojano.



— Modelo núm. 9: Bandera blanca, con Cruz de Santiago acompañada de dos veneras, todo ello en rojo y resaltada la Cruz de una faja ondeada de azur y blanco.

— Modelo núm. 10: Bandera por mitad en bajo. Lo alto de rojo y lo bajo de verde o amarillo.

— Modelo núm. 11: Bandera mastillada por tercia, es decir, de tres grandes franjas iguales y horizontales, la superior o primera de color rojo, la segunda amarilla y la tercera verde. Al asta aparece un triángulo blanco con el escudo de la Provincia. Más simple.

En todos los modelos predominaban los ríos, los colores rojo, verde y amarillo y el Escudo Provincial, pero adolecían de excesiva complejidad, a parte de que el proceso, en general, adoleció de populismo.

Estos once modelos fueron sometidos a una Asamblea Popular celebrada en Logroño el 6-8-1977 que eligió cinco, a saber, los modelos números 3, 6, 7, 8 y 11.

Los cinco modelos seleccionados fueron sometidos a votación popular por correo. Para ello se imprimieron carteles a color y se difundieron en la prensa los cupones de votación que podían dirigirse a los Ayuntamientos, Diputación o al propio I.E.R. Se presentaron unos 15.000 votos; sin embargo, su resultado no llegó a hacerse público (19) ni a utilizarse ya que la Diputación se vió superada por la presión popular a favor de la cuatricolor (20).

(19) Parece que resultó ganador el modelo núm. 11.

(20) El punto final lo puso el Pleno de la Diputación con dos Acuerdos: el de 30-9-1977 por el que se agradece «a don Felipe Abad León, Colectivo Riojano, Boys Scouts, radio, prensa y televisión por la desinteresada y eficaz colaboración que todos ellos han prestado con ocasión de los trabajos realizados en la primera etapa de creación de la Bandera de La Rioja», y el de 26-10-1977 por el que se felicita a los parlamentarios de La Rioja por haber decidido constituirse en Asamblea y se acuerda ofrecerles la colaboración de la Diputación en aquellos asuntos para los que sea requerida y, al propio tiempo, «enviarles para su estudio y dictamen las propuestas sobre apoyo del nombre de Rioja, creación de la Bandera y del Consejo de Cameros y Tierras Altas».



IGNACIO GRANADO HIJELMO

C) *Otras propuestas.*

Junto a los modelos incluidos en el expediente de la Diputación Provincial, surgieron muy diversas propuestas. Centrándonos tan sólo en las presentadas en prensa, podemos sistematizar las posturas de la siguiente forma:

a) Partidarios del *Pendón de Castilla*, si acaso con algún signo distintivo de La Rioja sin concretar (M. Rivas). Carmesí es el pendón de Haro. En esta línea estaría el bellissimo *Pendón de Logroño*, de raíz comunera, y que era empleado en las principales villas realengas: blanco con aspa carmesí.

El aspa o Cruz de San Andrés aparece en varios escudos de casonas de la zona vieja de Logroño y parece era el emblema de la *Santa Hermandad* en el s. xv. Fue concedida como Pendón a Logroño por Fernando III el *Santo* en agradecimiento por la ayuda prestada por los logroñeses en la toma de Baeza en 1227, escena representada en el retablo mayor de la logroñesa Iglesia de Santiago *el Real*, ya que se dice que el Apostol se apareció al Rey ofreciéndole una espada con la que tomaría la ciudad. Es posible que esta aspa figurase en el Escudo municipal hasta que la concesión de las tres flores de lis por Carlos I la suprimiría, quedando como elemento de la bandera. De todas formas, las banderas municipales blancas con aspas en rojo eran frecuentes, sobre todo cuando una Ordenanza de 1728 impuso en todas la divisa roja.

b) Partidarios de enseñas nuevas, como José María Oria de Rueda García (21), Alejandro Manzanares Beriaín (22),

(21) Heraldista a quien el *Colectivo Riojano* solicitó informe, propuso una bandera que emplee los colores heráldicos predominantes en el armorial riojano y en la heráldica de las grandes casas y solares nobiliarios riojanos. La bandera tendría tres franjas verticales: la primera de rojo (gules) que simboliza la sangre de los mártires, el color de Castilla, de la Cruz de Santiago y del vino; la segunda amarilla (oro) simboliza los campos de trigo, el ocre de los castillos y casas solariegas de La Rioja, el sol y el comercio riojanos; la tercera, mucho más ancha, pues ocuparía los dos tercios de la bandera hacia el batiente, sería verde (sinople), que simboliza los bosques y montes riojanos, y estaría cruzada, desde el ángulo superior izquierdo hasta el inferior derecho de este color, por una banda con los colores blanco, azur y blanco.

(22) El conocido historiador y erudito riojano, propuso algunos modelos. Primeramente (*Nueva Rioja* de 6-8-1977) se inclinó por una bandera de



Augusto Villarreal Preciados (23) o Roberto Galán y de Bordallo (24).

4. LA BANDERA CUATRICOLOR ESTATUTARIA

Entre el amplio debate social sobre la bandera que debía de adoptarse, la idea que fue decantándose era que la Bandera no debía ser compleja ni erudita sino popular (25) y, así, una iniciativa promovida por el *Colectivo Riojano*, de inspiración más bien juvenil y progresista, tras una reunión de varios de sus componentes, riojanos estudiantes, universitarios en Madrid, en el C.M.U. *San Juan Evangelista* de Madrid, promovió el empleo de la llamada *Cuatricolor*: bandera cuarteada horizontal, formada de cuatro franjas horizontales iguales de los colores rojo (26), blanco, verde y amarillo, que, por otra parte, eran los que más se habían utilizado en la fase previa.

La propuesta se fue popularizando ya que recogía con simplicidad la idea, puesta de manifiesto en el amplio debate so-

fondo azul, con franjas verdes, en un pequeño recuadro la cruz de Santiago con tres flores de lis, si bien más adelante (*Nueva Rioja* de 25-7-1979) propuso una bandera partida en tres tercios, primero de plata con la cruz de San Andrés, y los restantes con siete fajas de azur sobre campo de plata, cargada con un escudete con la cruz jacobea, que pretendía unificar la bandera de Logroño y la idea de los siete ríos.

(23) Este conocido heraldista riojano, también participó en la polémica. Publicó varias cartas a la prensa en las que insistía en que la bandera fuese sencilla y respetase los principios elementales de la ciencia de los vexilos (*Nueva Rioja* 3-7-1977, entre otras muchas) y así preconizó una bandera muy simple: completamente verde con el Escudo Provincial en medio.

(24) De la Orden de Predicadores, también aportó ideas. Se presentó en la prensa como *Lugarteniente General y Rey de Armas* de la, para mí desconocida, *Real Orden de la Cruz de Montesclaros*, y propuso una hermosa bandera rectangular en horizontal. Su campo, compuesto de siete franjas onduladas y alternadas, cuatro de azur (azul) y tres de plata (blanco), iba cargado al centro de un castillo de oro mazonado de sable y aclarado de azur con tres torres almenadas.

(25) El conocido periodista riojano Alfonso Rojas insistió en que fuera popular, cfr. *Nueva Rioja* de 17-7-77.

(26) Inicialmente hubo dudas sobre si sería rojo bandera, carmesí o morado como el Pendón de Castilla, y los ejemplares de las primeras épocas reflejan esta indefinición.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

cial suscitado por la Diputación, de que eran los colores más representativos de los valores riojanos: rojo (vino), blanco (ríos y cielo), verde (campos, huertas, montañas y bosques) y amarillo (tierras y monumentos).

Esta bandera irrumpió con fuerza en el *I Día de La Rioja*, celebrado en 1978 en Nájera (27). Desde entonces, los comercios comenzaron a vender la bandera oficiosa por metros (28), así como pegatinas y gallardetes, varios ayuntamientos la aprobaron o colocaron *de facto* en sus balcones (29), así como los constructores como remate de obras (30), y se empezó a emplear con profusión en partidos de fútbol, fiestas locales (31) y comenzó a ser solicitada por grupos de firmantes (32), partidos políticos (33) incluso por la influyente *Asociación de Amigos de La Rioja* (34) que hasta entonces se había mostrado cautelosa (35).

(27) Cfr. *Nueva Rioja* de 10-10-1979, al comentar los acontecimientos, sentenciaba en primera página «*la cuatricolor, ya es la bandera de La Rioja*».

(28) *Nueva Rioja* 21-2-1979. Ya se había comenzado la venta en el *II Día de La Rioja*, cfr. *Nueva Rioja* de 7-10-1978.

(29) Nájera (*Nueva Rioja* 20-7-1979), Haro (*Nueva Rioja* de 1-6-1979), Rodezno, Fuenmayor (*Nueva Rioja* de 12-6-1979), Rodezno, Briñas (*Nueva Rioja* de 13-6-1979), Cervera, Baños de Río Tobía, Bañares, Arnedo (*El Correo* de 1 y 19-7-1979), Santo Domingo de La Calzada (*La Gaceta del Norte* de 21-7-1979), Alberite (*Nueva Rioja* de 26-7-1979). Que la probó con el escudo provincial en medio (*Nueva Rioja* 21-4-1979) y San Asensio (*Nueva Rioja* de 26-7-1979), entre otros.

(30) *El Correo* de 22-8-1979.

(31) Se tremoló en Haro en la Procesión de San Felices, cfr. *El Correo* de 29-6-1979.

(32) *Nueva Rioja* de 16-1 y 14-7-1979.

(33) Por su conocido apoyo a las enseñas tradicionales (cfr. *El Correo* de 30-6-1979), es significativo el apoyo del Partido Carlista de La Rioja (cfr. *Nueva Rioja* de 2-11-1978). Por iguales motivos, Falange Española, (cfr. *El Correo* de 30-8-1979). U.D.C. se sumó a la iniciativa el 8-7-1979 (cfr. *Nueva Rioja* 25-7-1979). Más reticente, Alianza Popular, que pedía más alternativas que la cuatricolor (cfr. *Nueva Rioja* de 15-7-1979). La O.R.T. también se adhirió a la idea de la cuatricolor (*La Gaceta del Norte* de 10-7-1979).

(34) *Nueva Rioja* de 19-5-1979 y *El Correo* de 14-7-1979.

(35) En *Nueva Rioja* de 14-9-1977 aconsejaba posponer la decisión sobre la bandera.



La Diputación, ante las críticas que suscitó su negativa a utilizarla en los actos conmemorativos de la Batalla de Clavijo por no ser todavía enseña *oficial* (36), decidió consultar a los Ayuntamientos (37), que mayoritariamente aprobaron la idea (38), y, finalmente, en sesión extraordinaria del Pleno de 14-8-1979 adoptó, por unanimidad, el siguiente Acuerdo, que transcribimos literalmente por aportar muchos e interesantes datos sobre el asunto:

«El pueblo riojano, en la búsqueda de su identidad colectiva, y comprendiendo la importancia de los símbolos como una forma de expresión de aquélla, ha venido pronunciándose decididamente sobre la necesidad de una bandera que le represente. No tardó en aparecer, la que pronto, popularmente, se conoció como la "cuatricolor", y que se extendió y utilizó en reuniones y por particulares.

En tal bandera aparecen, de un lado, recogidos los dos colores de la bandera española; por otra parte, los cuatro colores que la componen (rojo, blanco, verde y amarillo) son, junto con el azul, los que más se repiten en el historial riojano, y, finalmente, los cinco citados colores expresan y representan la realidad riojana; la feracidad de sus tierras, los ríos que bañan la provincia, los viñedos, la huerta y la luminosidad de su cielo.

(36) La Dirección General de Administración Local, mediante oficio de 11-7-1979 contestó a una consulta del Gobernador Civil de Logroño que, mientras La Rioja no se constituyera en Comunidad Autónoma, no era ajustado a la Constitución que por la Diputación o los Ayuntamientos se emplease la bandera cuatricolor o ninguna otra no aprobada por el correspondiente Estatuto de Autonomía, cfr. *Nueva Rioja* de 22-7-1979. Pero el proceso y el movimiento popular era ya imparable.

(37) Por Acuerdo de la Comisión de Autonomía de 13-7-1979 ratificado por el Pleno de 27-7-1979 que decidió «...aplazar la decisión sobre la Bandera de La Rioja hasta que contesten la mayoría de los Ayuntamientos, a los que se requerirá de nuevo con la advertencia de que la no contestación significa abstención, y fijar la fecha del día 14 de Agosto próximo para adoptar el Acuerdo pertinente...».

(38) *El Correo* publicó el 27-7-1979 que en esa fecha la cuatricolor estaba aprobada por 54 Ayuntamientos. Sólo Arnedillo se oponía a la idea. San Millán y Berceo pedían más datos para pronunciarse, Mansilla precisaba que los colores debían tener antecedentes históricos, Leiva y Villalba proponían un referendun provincial. A Corporales los colores le parecían demasiados.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

Todo ello, unido al hecho de ser la “cuatricolor” la única bandera que popularmente era utilizada, movió a la Diputación Provincial, como Corporación a la que está encomendada el gobierno y la administración autónoma de la provincia, a realizar consulta cerca de todos los Ayuntamientos, representativos a su vez, por elecciones democráticas, de los habitantes de sus respectivos municipios; y, al efecto, les envió un cuestionario que contenía cuatro apartados, centrados los tres primero sobre la bandera cuatricolor (si era aceptada mayoritariamente en el Municipio, si podía ser propuesta como bandera de la provincia y, finalmente, si en la misma, para determinados actos, debía incorporarse el Escudo Provincial —símbolo ya existente y que, además, con su fondo azul, completaba los cinco colores mencionados—) y el cuarto apartado para el supuesto de que se estimase que la bandera cuatricolor no debía ser aceptada, se solicitaban sugerencias en orden a la elección de bandera.

De los 174 Ayuntamientos que componen nuestra provincia, han dado su respuesta 123 (esto es, el 70,69%), que representan el 91,29% de la población total provincial.

De ellos, 115, es decir, el 66,09%, representando el 90,53% de habitantes de nuestra provincia, han contestado que la bandera cuatricolor debe proponerse como de la provincia.

Y, de esos 115 Ayuntamientos que han respondido afirmativamente, a su vez 111, o sea, el 63,79% del total provincial, con una población del 80,25% respecto de la total, añaden que la bandera lleve incorporado el Escudo Provincial en actos oficiales.

Son, por el contrario, 51 Ayuntamientos, con una población del 8,71%, los que se han abstenido de contestar; y 8 Ayuntamientos, representando el 0,76% de la población, los que entienden no procede aceptar la cuatricolor o que la elección de bandera debe ser sometida a referendum.

Ante estas respuestas de los Ayuntamientos, la Diputación Provincial, recogiendo y aunando el sentir mayoritario, adopta, por mayoría —con la abstención de los Diputados Sres. Ezquerro Martínez, Sanz Jiménez e Isasi Gómez (39), los siguientes acuerdos:

Primero.- Declarar que la bandera de la Provincia de Logroño está formada por cuatro franjas horizontales, roja, blanca, verde y amarilla, todas de la misma anchura. Esta bandera, cuando ondee en los edificios públicos y en los actos oficiales, llevará incorporado en su parte central, el Escudo

(39) Todos ellos de A.P.



do de la Provincia, aprobado por Decreto de 5 de abril de 1957.

Segundo.- Cuando la Bandera de la Provincia se utilice en los edificios públicos y en los actos oficiales, deberá serlo junto a la de España.

Tercero.- Comunicar los precedentes Acuerdos a todos los Ayuntamientos de la Provincia y a la Dirección General de Administración Local.»

La *cuatricolor* se incorporó posteriormente al Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para La Rioja de la Ponencia nombrada por la *Asamblea de los Treinta y dos* y se mantuvo en los sucesivos avatares del texto hasta su consagración en el vigente Estatuto.

5. JUICIO VEXILOLOGICO

Como siempre ocurre en materia de signos y símbolos, muchas de las críticas que se han vertido contra la Bandera de La Rioja van dirigidas en realidad a la identidad riojana que la misma significa, por lo que son efectuadas desde posturas que no comparten la forma autonómica del Estado, rechazan la idea de Comunidades Uniprovinciales o piensan en la inviabilidad o inconveniencia de que La Rioja haya accedido a la autonomía.

Nosotros vamos a prescindir de todas esas críticas, ya que son estructurales, y entendemos que han quedado suficientemente desvirtuadas desde la propia metodología sistémica de nuestra investigación (40). Nos centraremos, pues, en las estrictamente vexilológicas.

Desde esta perspectiva, se ha achacado a la Bandera de La Rioja su falta de tradición histórica, es decir, su carácter artificial y, desde una perspectiva estética, un discutible gusto, debido a la mezcla de colores. Dos son, pues, los problemas que

(40) Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, 3 vols., Logroño, Ed. Gobierno de La Rioja, 1993.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

debemos estudiar para forjarnos un juicio vexilológico sobre la Bandera de La Rioja: el problema de su pretendido carácter artificial, y el de la estructura vexilológica de la enseña.

A) *El problema del pretendido carácter artificial de la enseña*

En cuanto a lo primero, es cierto que se trata de un distintivo creado en la fase preautonómica y, por tanto, moderno y, hasta cierto punto, artificial. No obstante, para ponderar esta objeción hay que tener en cuenta que las banderas de la mayoría, no ya de las regiones, sino incluso de los Estados son muy recientes.

Casi todos los Estados de Africa y Asia han adquirido personalidad jurídica internacional en el siglo XX y, obviamente, sus enseñas son, en gran medida completamente artificiales. Otro tanto cabe decir de los Estados Americanos que se independizaron de las respectivas metrópolis en el siglo XIX y muchas de cuyas delimitaciones territoriales son francamente arbitrarias.

En la vieja Europa, Estados tan importantes como Italia o Alemania sólo en el último tercio del siglo XIX han culminado sus procesos de reunificación, sin que tampoco los antiguos territorios originarios (Regiones, Ducados, Principados, Cantones, *Ländern*) conserven emblemas distintos de los de las dinastías que en ellos dominaron (41) que también son los *tradicionales* en los Estados del Este donde, hasta la caída del muro de Berlín, han imperado enseñas cargadas de los símbolos comunistas.

En cuanto a Francia e Inglaterra, sabido es que la bandera procede de las respectivas Revoluciones con las que se inicia propiamente la Edad Contemporánea, y otro tanto cabe decir de la abierta enseña Norteamericana.

La misma bandera de España es bastante reciente. Deriva de un R. D. de Carlos III de 28-5-1785, dirigido exclusivamente

(41) Así ocurre con la serpiente de los Visconti en Milán, los roeles de los Farnesio en Toscana y las piezas armeras de la Casa de Suavia o de Borgoña, en varias regiones europeas.



a la Marina de Guerra, y su empleo en el Ejército de Tierra sólo se produce por R. D. de 13-10-1843, reinando Isabel II, y todavía la II República, en 1931, la sustituyó parcialmente.

En general, la bandera, como símbolo estatal, no es anterior al nacimiento mismo de la idea de Estado que, como se sabe, es postrenacentista. Es más, tiene un origen militar, en cuanto reclamo para el orden cerrado de las tropas en el campo de batalla y, sobre todo, en la Marina, para la identificación de las naves, por lo que no es anterior a la creación de los modernos ejércitos, es decir, desde las concepciones militares prusianas de finales del siglo XVIII y las navales de la Inglaterra de la misma época.

Como hemos adelantado, en los ejércitos de la antigüedad más que banderas se empleaban vexiloides con las imágenes totémicas de la tribu o la horda, la más difundida de las cuales fue el emblema senatorial de las legiones romanas. Posteriormente, tanto en épocas medievales como modernas, las tropas eran mesnadas nobiliarias levantadas en los territorios de los distintos señores bajo los estandartes y blasones personales de sus capitanes. En cuanto a la Marina, todavía en la Batalla de Lepanto las naves de la escuadra aliada enarbolaban los pendones de sus capitanes.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los Estados, Regiones y Municipios europeos son independientes como consecuencia de un proceso de reacción contra antiguas dinastías y linajes nobiliarios que ostentaban derechos señoriales sobre sus territorios, no parece adecuado timbrar sus banderas actuales con los emblemas del yugo contra el que tanto se luchó en el pasado. En las democracias, las banderas deben ser símbolos de libertad de los ciudadanos y por ello, en principio, parece desaconsejable recurrir a los emblemas de dominación propios de épocas de sumisión vasallática y dominio señorial sobre personas y territorios.

Por nuestra parte, en la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja hemos informado en contra proyectos de escudos heráldicos municipales basados en armas nobiliarias de linajes que en el pasado ostentaron señorío jurisdiccio-



IGNACIO GRANADO HIJELMO

nal sobre la localidad respectiva, y ello en base a que entendemos que tales señoríos han sido suprimidos por la todavía vigente legislación abolitoria de comienzos del siglo XIX, y porque actualmente los blasones son signos distintivos de linajes nobles con representantes titulados vivos y, por tanto inducirían a confusión entre signos distintivos, aunque la teoría de los grupos normativos pudiera diferenciar los propios del Derecho Protocolario Municipal y los del Derecho Público Nobiliario.

En cuanto a las Comunidades Autónomas españolas, la cuestión de las banderas (42) no ha sido pacífica, pero hay que reconocer que, en su inmensa mayoría, son recientes y artificiosas.

La antes prohibida y luego, por reacción, exaltada, *ikurriña* deriva, como se sabe, de un moderno diseño de Sabino Arana. La *senyera* catalana no es sino la plasmación de una pieza heráldica del escudo de la antigua Corona de Aragón, que comprendía también Baleares y Valencia y, por supuesto, el mismo Aragón, además de otros territorios mediterráneos hoy en el extranjero, como Sicilia, que también la usan en sus enseñas, lo que ha obligado a cargar los vexilos con diversas piezas distintivas en medio de amplia discusión, como ocurrió en Valencia. No menos reciente es la bandera andaluza, que obedece a una idea de Blas Infante de inspiración vexilológica musulmana. La de Extremadura puede reputarse una variante distintiva de la andaluza adoptada en época preautonómica. La gallega, que incomprensiblemente no ha empleado la Cruz jacobea, es también reciente, como la cántabra. La asturiana se reclama de un señero símbolo del arte mobiliario que figuraba en el escudo provincial como es la Cruz de la Victoria, igual que la navarra con cadenas de Las Navas. También reciente, aunque basada en algún precedente literario, es la de la Comunidad de Madrid y, finalmente, las dos Castillas y Murcia han recurrido a adaptaciones novedosas del viejo pendón castellano.

Toda enseña, en general todo símbolo, es, de suyo, artificial y su arraigo es cuestión de tiempo, por tanto esa no es una objeción seria a la bandera de La Rioja.

(42) Cfr. HERREROS AJUI, *Bibliografía sobre banderas españolas*, Madrid, Ed. Hidalguía, 1978.



Lo que hay que preguntarse es si resulta adecuada para su función simbólica, supuesto que ésta resulta imprescindible, y la respuesta aquí es claramente afirmativa ya que desde el comienzo del proceso autonómico riojano se sintió la necesidad de una bandera y el consenso social sobre la vigente fue ampliamente popular.

B) *El Problema de la estructura del vexilo*

En cuanto a la cuestión de la estructura vexilológica de la bandera, hay que plantearla desde diversas perspectivas, como su forma, proporción, distribución y cromatismo, cuestiones todas ellas que han suscitado críticas que debemos ponderar.

a) La forma de la bandera

En La Rioja se ha optado tácitamente, para banderas de tela, por una forma tradicional cuadrilonga, huyendo, con acierto, de estructuras flanqueadas o jironadas, más propias de gallardetes, banderines y representaciones gráficas, si bien la ley no prohíbe tales grafismos.

b) La proporción de la bandera

La proporción de un vexilo depende de su tamaño superficial completo y del volumen de los objetos que lo rodeen. Es problema estético y siempre en función del objeto que la soporte y de aquéllos que conformen su entorno ambiental.

Es claro que una bandera demasiado grande, producirá un efecto antiestético al colocarla en la fachada de un edificio pequeño, al igual que una excesivamente larga lo producirá colgada de un inmueble bajo. La bandera de La Rioja, como toda bandera, debe tener unas proporciones adecuadas para cada caso.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

De ahí que la Ley no haya fijado nada en este punto, salvo para prohibir un menor tamaño cuando concurra con otras banderas. Pero la dignidad del símbolo exige cuidado en su colocación en el espacio.

Muchas de las críticas se refieren a ejemplares concretos de banderas que no cumplieran esta norma vexilológica elemental que es la proporción (43). Pero, claramente es un problema soluble, no estructural.

c) La distribución superficial del espacio de la bandera

Mayor complejidad tienen las críticas que puedan dirigirse a la distribución del espacio de la bandera. La superficie de una enseña puede dividirse de mil caprichosas formas, desde el ajedrezado de la banderola que señala la meta en las competiciones automovilísticas, hasta la elemental bandera blanca de rendición, pasando por la multiforme variedad de banderas marítimas, políticas, mercantiles o deportivas.

Ahora bien, la Vexilología, como capítulo que es de la Ciencia de los Signos, tiene una regla esencial que es la sencillez o simplicidad. El mejor símbolo es el que expresa el significado con la mayor sencillez.

Hay símbolos complejos cuya *lectura* o interpretación es dificultosa. Pueden obedecer a una intencionalidad profunda, como ocurre con los signos cabalísticos o con el sentido de ciertas obras de arte, pero fácilmente derivan a lo hermético y, más que destinados a patentizar, lo están a ocultar y vedar el acceso al significado para reservarlo a un núcleo minoritario de iniciados.

(43) En los primeros momentos, la Diputación Provincial encargó un ejemplar de bandera demasiado grande que, colgada del mástil del balcón principal del Palacio Provincial, que es un coqueto edificio de dos plantas de estilo anglosajón inspirado en los palacetes londinenses de Chelsea, producía un efecto bastante antiestético ya que cubría excesivamente la fachada. Ese fue precisamente el ejemplar que contemplaron muchos riojanos por primera vez. Solucionado pronto este problema, las críticas se fueron apagando.



Es claro que el símbolo expresivo de un sistema político-social, como es la Comunidad Autónoma de La Rioja, no se aviene con una simbología compleja, de ahí que reputemos vexilológicamente un acierto el haber desechado todas las ideas de banderas entadas, mastilladas con franjas ondulantes y recargadas con borduras angulosas que dividían la superficie de la enseña en artificiosos triángulos y bandas.

La cuatricolor supone la opción por una bandera mastillada en cuarta, es decir, dividida por cuatro franjas horizontales de igual tamaño, divididas entre sí por líneas de colores completamente rectas desde el mástil hasta el batiente.

Ciertamente, más simples son las banderas terciadas, es decir, con sólo tres franjas de color, especialmente cuando la combinación de los colores de su superficie y el tamaño relativo de ésta produce un efecto estético y visual que permite una identificación inmediata, como ocurre con la afortunadísima bandera española, sin duda, una de las vexilológicamente más perfectas del mundo.

La tetrapartición tiene en contra la tradición europea de banderas nacionales tripartitas, como la francesa, italiana o alemana, pero, en el caso de La Rioja, deriva de una necesidad emblemática que se patentizó a lo largo del proceso de reflexión social sobre esta bandera, que era el de recoger cuatro colores que se consideran fundamentales del paisaje y la heráldica riojanos.

Prácticamente, todos los proyectos de bandera que se presentaron coincidían en el empleo de esos colores, lo que denota un consenso social bastante generalizado sobre la necesidad de recogerlos en la bandera.

Ahora bien, el color debe teñir una superficie y de ahí que la opción por los colores determinó, en el caso de La Rioja, la distribución de espacios en la superficie de la bandera y no viceversa.

Llegados a este punto, siendo, como es, opinable el acierto o no de la tetrapartición, y teniendo, como tiene, en contra la gran tradición europea de banderas tripartitas, hay que convenir en que la distribución en cuartas mastilladas rectas es la



IGNACIO GRANADO HIJELMO

más simple, pues supera en facilidad de lectura visual a las distribuciones verticales, no aptas, en general, para más de tres colores (caso de la bandera francesa).

Desde luego, eran más simples, y por tanto, en principio, mejores vexilológicamente, las propuestas que, como la del Sr. Villapré, apuntaban a una bandera lisa, de superficie única y no dividida, pero tenían el inconveniente de no recoger los colores que el consenso social sobre el cromatismo exigía.

La propuesta que más complacía al Cronista Oficial, D. Felipe Abad León, y que, al parecer, fue la más votada, consistente en una bandera entada al asta y terciada es decir, con un triángulo de color blanco con base en el mástil y luego tres franjas horizontales iguales de colores rojo, verde y amarillo. Se aproxima bastante al modelo finalmente elegido, pero el entado le dota de una distribución superficial más compleja y, al ser de color blanco, le confiere una lectura ciega en su arranque, que luego se traduce en difícil plasmación litográfica ya que el papel de impresión suele ser blanco.

En suma, hay bastantes motivos que avalan la decisión adoptada, por lo que el examen crítico más que en la distribución de la superficie hay que centrarlo en los colores elegidos.

d) El cromatismo y la composición cromática: Definición técnica de los colores de la bandera

En materia de colores, suele decirse que nada hay escrito, ya que se entiende que es cuestión muy apreciativa y, por tanto, completamente opinable.

No obstante, cuando se trata de examinar vexilológicamente la Bandera de La Rioja es el punto crucial, ya que la opción por los cuatro colores que la componen es la que ha determinado la distribución de la superficie y no viceversa. Es decir, que se ha procedido en sentido contrario al natural del diseño, que parece ser, primero, componer las superficies y, luego, colorearlas.



Sin embargo, la opción no parece completamente desafortunada. Por los motivos antes citados, no estimamos de recibo la idea de que los colores de la bandera deban ser los predominantes en el armorial riojano.

La opinión, como todas las formuladas con fundamento y elegancia, es muy respetable, pero, en nuestro criterio, un pueblo regido por un sistema democrático no debe nunca identificarse por colores de linajes y menos cuando éstos han ostentado en el pasado señorío cuasi feudal sobre en el territorio. Es el valor constitucional de libertad el que guía esta decisión.

Desde esa perspectiva, parece más adecuado lanzarse al exterior para escrutar el paisaje y descubrir, por los ojos de sus espectadores más conscientes y avisados, como son los pintores y los poetas o literatos y artistas, en general, cuáles son los colores dominantes en una tierra, para trasladarlos, como elementos significantes, a la bandera que ha de ser su símbolo.

Y decimos paisaje y tierra, en suma, sistema geoambiental, ya que la Constitución, al vetar cualquier discriminación racial, impide toda referencia cromática a la población, es decir, al sistema demosocial. Centrados, pues, en La Rioja natural es claro que existe una amplia zona montañosa, La Sierra, y otra ribereña, El Valle.

En La Sierra, predominan los pisos vegetales, es decir, el color verde intenso de los hayedos, pero también, en otoño, alterna con el rojizo de los robledales y las bellísimas tonalidades amarillentas de los quejigos, fresnos y avellanos. En invierno, todo lo cubre el blanco color de la nieve. Verde, rojo, blanco y amarillo componen la paleta de los mejores pintores riojanos de La Sierra.

En El Valle, el paisaje está más humanizado, el verde aparece en los sotos y riberas de los ríos y en los campos cultivados en primavera, pero, en la época de la cosecha, se enseña por doquier el manto amarillo de los trigales. Es el color ocre de la piedra y la teja que caracteriza las viejas construcciones de La Rioja Alta, el de la *terraza* de las cerámicas creadas con las arcillas de la Rioja Media y el de las desérticas yajas de La Rioja Baja.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

Ese color de los maduros campos se mantiene en los agostados rastrojos hasta la vendimia. Entonces, las también verdes cepas producen las riquísimas uvas que, fermentadas, permiten elaborar el extraordinario vino de Rioja. Uvas garrachas productoras de vino tinto o clarete, de color, por tanto, más bien rojo; o moscateles, madres de los grandes vinos blancos, de color oro. Rojo, pues, y amarillo son los colores principales en El Valle.

Sobre todo ello se extiende un, sin duda, espléndido cielo azul. Empero, no es el color sino la diafanidad lo que caracteriza el cielo riojano y lo hace diferente. Una diafanidad fruto de los vientos constantes del NO. que barren el Valle del Ebro y de la pantalla que a las brumas vascas suponen los Montes Obarenes y la Sierra de Cantabria. Sólo los grandes artistas, como Velázquez o Leonardo han sabido pintar algo tan sumamente sutil como es el ambiente o el aire, pero, es algo existente y palpable, y su representación cromática más aproximada es el blanco.

Queda un elemento fundamental en la estructura del territorio riojano: el sistema hidrológico que conforma el Ebro y sus siete afluentes riojanos. Su presencia es tan evidente que casi ninguna de las propuestas de bandera que se formularon en la fase inicial se desprendía de estos elementos, a los que se quería representar con haces de líneas onduladas de color azul o blanco, que confluían en otra más ancha en las más diversas posibilidades imaginables.

Sin embargo, todos esos esfuerzos chocaban con una dificultad inherente a la materia vexilológica cual es que la bandera no es susceptible de recoger expresiones plásticas, volumétricas o pictográficas. El lenguaje de las banderas se compone a base de superficies y colores, mientras que las figuras son excepcionales (el sol en algunas Repúblicas americanas, el cedro en la bandera del Líbano, la hoja de plátano en la bandera canadiense), muy simples (la media luna en países islámicos, ya que la cruz es más bien una forma de ordenación superficial) o esquemáticas (la estrella o la hoz y el martillo, en regímenes comunistas) ya que las existentes suelen perte-



necer a escudos heráldicos que cargan la bandera (caso de la de Portugal, Brasil o Chile).

Para figuraciones pictográficas están los escudos heráldicos, donde las piezas y figuras de armería ofrecen una multitud de posibilidades representativas de los más variados objetos, desde los astros más lejanos (sol, luna, estrellas) a los órganos más entrañables (corazones —panelas—), pasando por figuras humanas, animales, armas e incluso figuras fantásticas o alegóricas.

Este desconocimiento de los límites expresivos de los vexilos y el deseo de plasmar pictográficamente en ellos lo que es propio de los blasones, condujo a composiciones visualmente llamativas, porque eran forzadas y absurdas, que, sin embargo, hubieran tenido buen acomodo en proyectos heráldicos.

En esta tesitura, es muy lógico que, siendo, como parece, casi obligado representar en la bandera, de algún modo, unos ríos que configuran el territorio riojano, que dan nombres a muchos pueblos y vivifican toda esta tierra que se asienta en sus riberas, se tendiese a optar por el color azul o blanco, que es el que tradicionalmente representan las aguas, pero sin las ondulaciones que, por ser propias de los pictogramas heráldicos, no se avienen con las reglas de los vexilos.

Este recorrido visual por el paisaje riojano arrojaba, en suma, cuatro colores elementales: rojo, blanco, verde y amarillo, de los que no parecía prudente prescindir a la hora de confeccionar la bandera de La Rioja.

Un último problema era la composición cromática, es decir, la ubicación o alternancia de esos colores en la superficie cuatripartita de la bandera. Tampoco en esto la elección es tan arbitraria como, inopinadamente, pudiera suponerse.

El rojo y el amarillo son los colores básicos de la bandera constitucional española, por lo que parece obligado separarlos, si no se quiere inducir a confusión.

Los dos colores más vivos y, por tanto, más susceptibles de ser ubicados en los bordes de la bandera, ya que su viveza produce un efecto de encuadre o marco del campo central, son el rojo y el verde. Sin embargo, su colocación en los extre-



IGNACIO GRANADO HIJELMO

mos superior e inferior de una bandera cuatricolor en que han de ir acompañados por blanco y el amarillo, que pertenecen a la gama pálida, dejaba éstos últimos en el campo central con la dificultad de interpretación visual que se aprecia, por ejemplo, en la bandera del Vaticano que es blanca y amarilla. Los tonos pastel producen una sensación difuminada y etérea, muy adecuada para expresar una elevación espiritual y un apartamiento voluntario del mundo sensible, que quizá se ha buscado en la bandera pontificia, pues no en vano el blanco simboliza la pureza de los elementos más inestables como el agua y el aire, pero que no es la más adecuada para representar una realidad política mundana firmemente asentada en el geoambiente.

Por otro lado, el rojo y el amarillo son los colores básicos de la Bandera española, por lo que la idea de la integración de La Rioja en España, siempre presente y reafirmada a lo largo de todo el proceso autonómico, aconsejaba también colocar ambos colores en los extremos de la enseña, enmarcándola.

La mayor dificultad de la elección cuatricolor era la posible similitud de esta enseña con las de algunas naciones, sobre todo africanas.

En efecto, verde, amarillo y rojo son colores que lucen en las banderas de Senegal (3 fajas horizontales verde, amarilla y roja), Ruanda (3 verticales, roja, amarilla y verde), Ghana (3 horizontales, roja, amarilla y verde, con estrella negra al centro), Camerún (3 verticales, verde, roja y amarilla), Guinea (3 verticales, roja, amarilla y verde), Dahomey (faja vertical verde, y luego dos horizontales, amarilla y roja), Etiopía (3 horizontales, verde, amarilla y roja), Malí (3 verticales, verde, amarilla, roja, cargada de una figura humana esquemática en negro), Bolivia (3 horizontales, roja, amarilla y verde) y Lituania (3 horizontales, amarilla, verde y roja).

Con introducción del blanco, tales colores aparecen también en las banderas de Bulgaria (3 horizontales, blanca, verde y roja), Hungría (3 horizontales, roja, blanca y verde), Kuwait (3 horizontales, verde, blanca y roja, y un triángulo negro al asta), Italia (3 verticales, verde, blanca y roja), Méjico (como la italiana, pero diferenciada por el escudo nacional central), India (como la húngara, pero dife-



renciada por el emblema nacional, una rueda) e Irán (3 horizontales, verde, blanca y roja).

En las enseñas nacionales no abundan las cuatribarradas (sólo hemos detectado la de Mauricio: 4 horizontales, roja, azul, amarilla y verde).

No obstante, la elegida no es igual a ninguna de ellas y, además, al reservarse constitucionalmente el Estado las relaciones internacionales, sería difícil una coincidencia, por lo que el concurso de banderas hay que limitarlo exclusivamente a la nacional y a las de otras Comunidades Autónomas, con las que, como hemos visto, guarda sustancial diferencia.

En verdad, no resultaba nada fácil integrar los colores de los cuatro elementos fundamentales de la antigüedad clásica: tierra, amarilla y verde; aire y agua, normalmente representadas en blanco, y fuego, con el color rojo del vino (44). No en vano su integración constituyó durante siglos la preocupación fundamental de los alquimistas.

Ante semejante dificultad, la decisión adoptada por la iniciativa popular de colocar los colores en orden decreciente rojo, blanco, verde y amarillo, no carece de sentido y, posiblemente cualquier otra combinación de esos colores, no resulte tan estética.

En cuanto a la definición cromática de los colores, el Derecho autonómico riojano no ha determinado legalmente los colores de la bandera de La Rioja de forma técnicamente perfecta.

El Estatuto y la Ley de Signos han aclarado que los colores son rojo, blanco, verde y amarillo, pero no han precisado sus tonalidades.

Respecto al rojo, esta laguna legal produjo, en los primeros momentos, una confusión, por otra parte muy antigua, consistente en entender que se trata de un rojo fucsia, es decir, de un

(44) Es mérito de Marguerite Yourcenar haber descubierto la bellísima y sugerente metáfora de que el vino revela las propiedades volcánicas del suelo y, por tanto, dice relación con el fuego. Es algo que también ha observado respecto a los vinos de Rioja un gran admirador de esta tierra y muy querido en la misma, el recientemente fallecido escritor inglés Graham Greene.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

morado. Decimos que es antigua porque deriva de la errónea idea de creer que ese era el verdadero color del *Pendón de Castilla* y, por tanto, de la bandera nacional inspirada en el mismo. Hoy día sabemos que dicho pendón era rojo vivo o carmesí, es decir, color de la pura sangre caliente. En La Rioja ha costado aceptar esto ya que la elección del rojo derivaba de la representación del vino tinto, que deja sobre la tela una mancha morada. Empero, lo correcto es entender que se trata del rojo bandera.

Esta precisión deriva del Real Decreto 441/1981 (45) que define técnicamente los colores de la enseña nacional en base al *Sistema Internacional CIELAB* y, concretamente, el rojo como color *rojo bandera*, tono *H. de 35,0 °*, *croma de nivel C. 70* y *claridad L. 37*. Podríamos así entender que esta determinación es aplicable al rojo de la bandera riojana. Lo mismo cabría señalar respecto al amarillo, que en la enseña nacional es el *Gualda Bandera*, tomo *H. 85*, *croma C. 95* y *claridad L. 80*.

Sin embargo, el *Programa de Identidad Corporativa*, adoptado por la Comunidad Autónoma de La Rioja desde 1985, ha optado, como luego veremos, por el cromatismo de la *Gama PANTONE* (46) siguiente cromatismo: rojo bandera, tipo *Pantone Warm Red*; verde bandera, tipo *Pantone 354*, y amarillo bandera, tipo *Pantone 109*. El blanco es puro y natural ya que, en realidad, como es sabido, no constituye un color, sino la ausencia del mismo (47).

(45) «BOE» núm. 64, de 16-3-1981.

(46) Cfr. PANTONE INC., *Especificador de colores Pantone 747XR y Guía de fórmulas de colores Pantone 747XR*, New Jersey (U.S.A.), 1987. El *Especificador* es un Catálogo de 108 páginas de papel de impresión satinado y otras tantas de no satinado. Cada una contiene hasta siete colores diferentes lo que da un total de 747 tonos diferentes. En la *Guía* se incluye la fórmula necesaria para mezclar tintas puras de impresión y lograr el color de la gama seleccionado, que se identifica con un número.

(47) Para la identificación visual de estos colores, cfr. GOBIERNO DE LA RIOJA, *Elementos Corporativos y análisis cromático*, Logroño, 1987. El rojo bandera resulta de una mezcla de rojo masa al 100% y amarillo masa al 100%; el amarillo bandera, de una mezcla de amarillo masa al 100% con rojo masa diluido al 15%; el verde bandera procede de una mezcla de azul masa diluido al 90% con amarillo masa al 100%.



6. LA BANDERA DE LA RIOJA EN LA LEY 4/1985, DE SIGNOS DE IDENTIDAD RIOJANA

La vexilología (48) autonómica es materia constitucional pues el artículo 4-2 de la Constitución establece que: «*Los estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.*»

El artículo 3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja consagra la bandera cuatricolor, que se impuso socialmente en el período estatuyente, al establecer que: «*La bandera de La Rioja es la formada por cuatro franjas horizontales y de igual tamaño, de los colores rojo, blanco, verde y amarillo.*»

En el nivel de la legislación ordinaria, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha regulado la Bandera de La Rioja en la Ley 4/1985, de Signos de Identidad Riojana. Esta Ley se debe a una iniciativa del Grupo Parlamentario Popular de la Diputación General de La Rioja que formuló una proposición de ley (49) que, respecto a la Bandera, sólo pretendía regular su utilización.

La Proposición fue tomada en consideración por el Pleno de la Diputación General de La Rioja de 19-4-1985 (50), abriéndose seguidamente plazo para formular enmiendas. Se presentaron 35 enmiendas (51), ninguna de entidad en contra de la propuesta y, por lo que a la bandera se refiere, todas sobre cuestiones de estilo y redacción.

El *Informe de la Ponencia* (52) sirvió de base para que la *Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régi-*

(48) Cfr. un breve resumen de este apartado en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La bandera de La Rioja*, en *Revista Internacional de Protocolo, Ceremonial, Etiqueta, Heráldica, Nobiliaria y Vexilología*, Oviedo, Instituto de Estudios de Protocolo, num. 4, junio-julio, 1996, pags. 92-94, con reproducción a color de la Bandera de La Rioja y del Estandarte Provincial.

(49) B.O.D.G. núm. 14, de 21-3-1985.

(50) B.O.D.G. núm. 19, de 23-4-1985.

(51) B.O.D.G. núm. 26, de 14-5-1985.

(52) B.O.D.G. núm. 30, de 22-5-1985.



IGNACIO GRANADO HIJELMO

men de la Administración Pública emitiese dictamen el 23-5-1985 (53) por el que se fija el texto propuesto para debate en Pleno.

El Pleno estudió el texto en su sesión de 31-5-1985 (54). En las intervenciones de todos los portavoces se puso de manifiesto el consenso con que fue presentada y elaborada, sin nada particular que destacar. El texto aprobado por el Pleno (55) se convirtió en la Ley 4/1985, de 31 de mayo, de la Diputación General de La Rioja reguladora de los Signos de Identidad Riojana (56).

En su Exposición de Motivos, por lo que hace a la Bandera, se dice que constituye uno de los símbolos que sirven para destacar la identidad e individualizar la personalidad propia de La Rioja, si bien la ley se limita a regular la utilización de la Bandera fijada en el Estatuto de Autonomía.

El texto no es completamente fiel a ese postulado ya que, si bien el artículo 1 establece que «*La Bandera simboliza la identidad regional de La Rioja*», y el artículo 2 recuerda que «*La Bandera de La Rioja, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Estatuto de Autonomía, es la formada por cuatro franjas horizontales y de igual tamaño de los colores rojo, blanco, verde y amarillo*», sin embargo el artículo 7-1 introduce una novedad en la composición de la Bandera al señalar que «*El Escudo de La Rioja podrá figurar en el centro de la Bandera*». Se trata, ciertamente de una norma facultativa pero expresada de forma casi admonitoria ya que, a continuación, añade al precepto la expresión «*también deberá figurar...*», indicativa del deseo del legislador de completar el Estatuto de Autonomía en esta materia.

Sobre el régimen de utilización de la Bandera se establecen normas relativas a la obligatoriedad de su uso oficial, prohibición de uso particular y regulación de la concurrencia con la bandera nacional.

(53) B.O.D.G. núm. 31, de 27-5-1985.

(54) Diario de Sesiones núm. 12, de la misma fecha.

(55) B.O.D.G. núm. 32, de 1-6-1985.

(56) B.O.R. núm. 64, de 4-6-1985 y «BOE» núm. 205, de 27-8-1985.



A) *Obligatoriedad de uso en edificios públicos y actos oficiales*

La Ley 4/1985 establece que «*La Bandera de La Rioja se utilizará juntamente con la de España y deberá ondear en el exterior y ocupar lugar preferente en el interior de todos los edificios públicos civiles situados en el territorio de la Comunidad Autónoma*» (art. 3); además, «*la Bandera de La Rioja se utilizará en todos los actos oficiales que se celebren dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*» (art. 4).

Nótese que estas normas afectan no sólo a los edificios y actos oficiales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es decir, pertenecientes a u organizados por el Gobierno de La Rioja o la Diputación General de La Rioja, sino también a los edificios públicos pertenecientes y a los actos oficiales organizados por el Estado y demás entes o Instituciones públicas que tengan su sede en La Rioja.

Se comporta aquí La Rioja como parte del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja como representante del Estado en su territorio, razón por la que el criterio empleado por la Ley como punto de conexión para determinar la obligatoriedad del empleo de la Bandera de La Rioja es el fuero situacional del edificio público o del acto oficial y no la entidad titular u organizadora.

De ahí que estimemos insuficiente la Disposición Transitoria, en cuanto no alude al Estado y se limita a ordenar que: «*en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, todos los organismos de la Administración Autonómica y municipal de La Rioja deberán utilizar, en los términos que establece esta Ley, la bandera de la Comunidad*».

B) *Prohibición de empleo privado.*

Respecto a edificios y actos particulares, la Ley no es obligatoria, pero de ahí no cabe inferir que sea permisiva, ya que, por el contrario, es prohibitiva, al establecer (art. 10) que: «*se prohíbe la utilización de la bandera de La Rioja como símbolo*



IGNACIO GRANADO HIJELMO

principal de partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, entidades privadas y personas físicas».

No aclara la Ley el medio jurídico de reacción contra posibles violaciones de este precepto, por lo que hay que entender que los actos en contra del mismo serán nulos a tenor del artículo 6-3 del Código Civil como contraventores de una norma imperativa. La jurisdicción competente para entender de los casos de renuencia a cumplimentar requerimientos autonómicos para el cese de la contravención será la ordinaria.

Por otro lado, la Ley dispone que «*la utilización de la Bandera de La Rioja como marca o distintivo de procedencia de productos o mercancías, requerirá autorización expresa y previa del Consejo de Gobierno».*

Este punto fue desarrollado por Decreto 29/1985, de 7 de junio, del Gobierno de La Rioja (57), por el que se establece (art. 3), la competencia de la Consejería de Industria y Comercio (hoy de Hacienda y Promoción Económica) para la adopción de las medidas pertinentes para la resolución de las solicitudes de autorización.

No nos consta que el Gobierno de La Rioja haya autorizado la utilización, incluso esquemática, de la Bandera.

C) *Regulación de la concurrencia con la Bandera de España.*

La Ley 4/1985 (art. 5) establece varias normas sobre concurrencia de la bandera riojana con la nacional. Así, comienza estableciendo que: «*cuando la Bandera de La Rioja se utilice junto a la de España, corresponderá siempre el lugar preeminente y de máximo honor a la de España, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre.»*

Realmente, la norma excede de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para fijarla ya que se trata de una disposición propia del Estado a quien corresponde fijar el régimen de empleo de sus símbolos, si bien es admisible en

(57) B.O.R. de 20-6-1985.



cuanto norma de coordinación interordinamental en la materia.

Por otro lado, la Ley riojana de Signos establece que: «*si el número de Banderas que ondean juntas fuese impar, el lugar de la autonómica será el de la izquierda de la de España, para el observador; si el número de Banderas que ondean juntas fuese par, la posición de la Bandera de La Rioja será el de la derecha de la de España, para el observador*».

La norma no resuelve tanto la ubicación relativa de la Bandera de La Rioja respecto a la Estatal cuanto con respecto a otras Banderas en el caso de utilización de las mismas conjuntamente en La Rioja. Ello afecta, por ejemplo, a la ubicación de la bandera de la CEE, mientras una norma comunitaria europea de efecto directo no reglamente su empleo en los Estados miembros; y también al lugar de la Bandera riojana cuando en La Rioja se presente junto a otras internacionales, nacionales, autonómicas o locales.

En cuanto al tamaño de la bandera, la Ley de Signos hace una pequeña incursión en materia de proporciones vexilológicas al disponer que: «*el tamaño de la Bandera de La Rioja no podrá ser mayor que el de la de España ni inferior al de otras banderas cuando ondeen o se muestren juntas*», pero no recoge la norma estética de que el tamaño de la Bandera sea siempre proporcionado al del objeto, es decir, del edificio o local con ella ornado, sino que se limita a establecer un principio de igualdad de proporciones, que ya es un aspecto protocolario.



