

# LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA EN EL PROCESO AUTONÓMICO ESPAÑOL (1975-1996)

IGNACIO GRANADO HIJELMO  
Universidad de La Rioja

## I. LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y EL PROBLEMA AUTONÓMICO

### 1. *Ámbito temporal de la transición*

La horquilla temporal que delimita la transición adolece de cierto convencionalismo en orden a su fijación. En cuanto a su término inicial, unos lo cifran en el asesinato del Almirante Carrero Blanco, en cuanto supuso la frustración de una supervisión ortodoxa de las previsiones sucesorias, otros en la muerte de Franco en noviembre de 1975, mientras que no faltan quienes lo retrasan hasta el llamado "*espíritu del 12 de febrero de 1974*", fecha del discurso aperturista del Presidente Arias Navarro en las Cortes, o incluso hasta el 4 de enero de 1977, fecha de la octava Ley Fundamental para la Reforma Política con la que el Presidente Adolfo Suárez y, en la sombra, Torcuato Fernández Miranda, acometieron lo que Lucas Verdú ha denominado "*voladura controlada*" del edificio franquista de las Leyes Fundamentales.

Tampoco hay consenso respecto al término final de la transición, que los más sitúan en la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978, mientras que hay quienes lo retrasan hasta 1979, en que se publican los primeros Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco; o hasta 1982, en que, en virtud de los Pactos Autonómicos, se ultima la labor de aprobación de la mayoría de los restantes Estatutos; o incluso hasta la firma del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea, lo que nos situaría en 1986. La tesis más extrema prolongaría

la transición hasta las últimas elecciones generales de marzo de 1996 por cuanto sólo entonces se produciría la primera alternancia de grandes partidos en el poder central.

En cualquier caso, parece claro que el de transición política es más bien un concepto histórico, de Historia Actual, si se quiere, pero histórico al fin y al cabo y que, por tanto, parece evocar a un pasado que, cualquiera que sea su inicio o final, es obvio que los tiene entre unas coordenadas temporales, más o menos convencionalmente fijadas, pero que, en conjunto, enmarcan un lapso temporal de nuestra historia política caracterizado por la pacífica liquidación del peculiar Estado franquista, unitario y autoritario, y su sustitución, sin ruptura formal de la legalidad constitucional, por un, también bastante peculiar, Estado autonómico, social y democrático de Derecho.

## 2. Consenso constitucional y forma autonómica de Estado

Creo, por tanto, que, desde el punto de vista histórico, la transición es un concepto que podemos dar por cerrado en la actualidad, al menos en el sentido de haberse logrado por completo uno de sus objetivos cual era la pacífica liquidación del régimen de Franco, sin ruptura formal de la legalidad y sin especiales convulsiones sociales.

Queda, sin embargo, la duda de si se ha logrado plenamente el segundo de los objetivos de la transición, esto es, la *instauración* y *consolidación* de España como una democracia homologable a las occidentales.

En este aspecto creo que debemos precisar los conceptos puesto que parece indudable que la *instauración* de un Estado social y democrático de Derecho, en el que se reconocen, amparan y respetan los derechos fundamentales de los ciudadanos, se logró desde la aprobación de la Constitución en 1978, pero no es tan obvio que haya concluido completamente el proceso de *consolidación* democrática y, en ese sentido, podría admitirse convencionalmente, una subsistencia de la transición.

Pero concretemos más. Quienes hemos vivido el surgimiento de las instituciones democráticas, prácticamente desde sus mismos orígenes, y en un lugar tan sensible a estos fenómenos como es la Administración Pública, sabemos que se ha avanzado extraordinariamente en materia de convivencia democrática en todos los órdenes: desde el *fair play* político y parlamentario, hasta la forma de enfocar los problemas sindicales, pasando por la conciencia sobre el papel de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública, el reconocimiento de la función constitucional de la Corona o la sensibilidad hacia el sentido y protección de los derechos humanos, entre otros muchos aspectos.

En todos esos órdenes se ha logrado un avance tal que puede afirmarse un importante grado de normalidad democrática, por más que una consolidación plena requiera todavía nuevos pasos. Pero lo que queda por recorrer no sería significativo

para poder hablar de pendencia en la consolidación del sistema democrático, si no fuera por la existencia de una cuestión, que la Constitución dejó deliberadamente abierta, cual es la *Organización Territorial del Estado*, a que se refiere su famoso Título VIII.

Como es sabido, cualquier Constitución -en el sentido material de la expresión, esto es, como decisión trascendental de un pueblo para convivir políticamente con arreglo a determinadas instituciones- conlleva una decisión consensuada, al menos, sobre tres aspectos fundamentales:

- El *régimen político*, que define las relaciones del poder y, sobre todo, el ámbito de respeto y protección de los derechos fundamentales, por lo que, básicamente, se traduce en las opciones de autocracia y democracia, con múltiples variantes intermedias y peculiaridades en cada Estado.
- La *forma de gobierno*, que suele estereotiparse en el conocido binomio opcional de monarquía o república, y, finalmente,
- La *forma de Estado*, es decir, la organización territorial del poder público, que se traduce en opciones que van desde el modelo de Estado unitario hasta el federal, pasando por una amplia gama de figuras intermedias, como es el Estado regional italiano o nuestro Estado autonómico.

Pues bien, cuando los españoles enfocamos la transición como un momento constituyente, el consenso imperante entre las fuerzas políticas, especialmente las parlamentarias, condujo a un texto constitucional indudable en cuanto a la *forma de gobierno*, ya que se optó por la monarquía parlamentaria, y en cuanto al *régimen político*, ya que se instauró un Estado social y democrático de Derecho en el que se reconocen y amparan eficazmente los derechos fundamentales universalmente proclamados. Sin embargo, la claridad del texto constitucional no es tanta en orden a la fijación de la *forma de Estado*, ya que el llamado *Estado de las Autonomías* se presenta como un modelo intermedio entre el Estado unitario y el federal, pero es diseñado con tal indefinición y tales válvulas de escape a la disciplina competencial que, más que adoptar un pacto constitucional concluyente y definitivo en la materia, se optó por abrir un verdadero *proceso autonómico*.

Esa opción era fruto del consenso constitucional sobre un problema histórico ciertamente complejo que no admitía, y, problemente, sigue sin admitir, soluciones mágicas, cual es el de la realidad histórica de lo que llamamos España. En efecto, si ciframos el nacimiento del concepto moderno del Estado en el Renacimiento y recordamos que en la Edad Media no existían sobre la península ibérica sino distintos reinos -gobernados en virtud de fórmulas pacticias de intensidad diversa- cuyas instituciones políticas privativas se mantendrían durante toda la época de los Austrias, deberíamos retrasar la aparición histórica del concepto de Estado español unitario hasta los Decretos de Nueva Planta, ya en el siglo XVIII. En el caso vasco, las fórmulas forales tradicionales se mantendrían tras el Convenio de Vergara que puso fin a la primera guerra carlista; mientras que, en el caso de Navarra, la disolución de las instituciones del antiguo Reino se demoraría

hasta la aprobación de la Ley Paccionada de 1841, todo ello ya bien entrado el siglo XIX. No protagonizó, por tanto, España un proceso de reunificación desde las bases, como ocurrió en Alemania o Italia, sino más bien una unificación decidida desde el poder a lo largo de la época borbónica. Por ello, a la caída de la monarquía en 1931 sucedió el inmediato surgimiento de las tensiones nacionalistas que afloraron claramente durante la II República y que, soterradas durante la era franquista, han vuelto a resurgir al reinstaurarse la democracia, de suerte que la implantación urgente de *regímenes preautonómicos* fue una de las primeras tareas de los gobiernos de la transición.

En estas condiciones de precariedad del sistema diacrónico en que España consiste, era muy difícil lograr un consenso sobre una forma cerrada de Estado y de ahí que los padres constituyentes hicieron lo que buenamente pudieron, es decir, diseñar las líneas maestras del modelo autonómico y abrir un proceso para que el mismo fuera decantándose en la medida de lo que la experiencia fuese aconsejando, todo ello, en el marco de la prolongación de un consenso constitucional que todos estimaban imprescindible y que se plasmaba también en otras instituciones constitucionales, como es el caso de las Leyes Orgánicas que, como es sabido, requieren para su aprobación un *quorum* especial -expresivo del consenso querido por la Constitución- para sus principales desarrollos legislativos.

Es así como se explica la inevitable ambigüedad del Título VIII de nuestra Constitución. Desde luego, es claro que en estos años la doctrina de los autores, los dictámenes de los Servicios Jurídicos y de los Altos Órganos Consultivos del Estado y las Comunidades Autónomas, y, sobre todo, una excepcional jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de conflictos competenciales, ha creado un *corpus* interpretativo del *bloque de la constitucionalidad* -integrado principalmente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía-, que ha permitido asentar la construcción del Estado de las Autonomías sobre bases cada vez más firmes desde el punto de vista jurídico, aclarando muchos aspectos del polémico Título VIII de la Constitución.

Cuestiones tales como el concepto y límites de la legislación estatal básica y la autonómica de desarrollo, el ámbito de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, la distinción entre materias, funciones, competencias y títulos competenciales, el valor de los Reales Decretos de Transferencias, o el sentido y amplitud de las competencias exclusivas, constituyen, entre otros muchos, algunos de los problemas de técnica jurídica y orden constitucional que la doctrina y la jurisprudencia han aclarado suficientemente durante este periodo.

Al aprobarse la Constitución, hubo voces autorizadas que anunciaron, con base en la experiencia del Derecho Constitucional Comparado de otros Estados de estructura compuesta, que el proceso autonómico español duraría no menos de veinticinco años. Al escribir estas líneas, en 1996, han pasado ya dieciocho años y, aunque es mucho lo andado en la senda autonómica, es todavía bastante lo que nos resta por recorrer.

Sin embargo, desde la perspectiva de la *Historia Actual*, que constituye el objeto que nos ocupa en este Simposio, el que, en un Estado tan políticamente convulso como ha sido España desde 1808, una Constitución democrática esté a punto de cumplir los veinte años, en lo que ya es el más dilatado periodo democrático de nuestra historia, se trata de un dato para la reflexión.

En efecto, el que nuestro texto constitucional adolezca, ciertamente, de imprecisiones, e incluso de relevantes defectos, en materia de diseño de la forma de Estado, no empece para reconocerle una insospechada virtualidad en orden a posibilitar una convivencia pacífica en España sobre bases democráticas.

### **3. El proceso autonómico y la polémica sobre el Estado asimétrico**

Así pues, el proceso autonómico era, y sigue siendo, absolutamente necesario, y ello por diversas razones constitucionales que ponemos esquematizar en las siguientes:

#### **A) La indefinición del mapa autonómico**

En primer lugar, era preciso abrir un proceso para la definición del *mapa autonómico* y la elaboración de los distintos Estatutos de Autonomía; pues, sabido es, que nuestra Constitución, a diferencia, por ejemplo, de la italiana, instauró el denominado *principio dispositivo*, en cuya virtud, no crea directamente las Comunidades Autónomas, sino que confiere a distintas entidades territoriales la iniciativa autonómica, lo que exigió un verdadera convención constitucional complementaria, como fueron los llamados *Acuerdos Autonómicos* de 1981, por los que las principales fuerzas políticas, en base a un previo *Informe de una Comisión de Expertos sobre Autonomías*, pactaron el mapa que el constituyente había dejado sin diseñar.

Luego veremos cómo esta circunstancia afectó y dinamizó a La Rioja hasta el extremo de hacerla pasar de simple Provincia de régimen común a Comunidad Autónoma uniprovincial.

#### **B) La elaboración de los Estatutos con distintos niveles de autonomía**

La iniciativa autonómica se tradujo en la elaboración descentralizada y posterior tramitación ante las Cortes Generales de los respectivos Estatutos de Autonomía como *Leyes Orgánicas*, lo que prolongó el proceso de aprobación hasta 1983, si descontamos los Estatutos de Ceuta y Melilla, aprobados en 1995. El Estatuto de La Rioja se aprobó en 1982<sup>1</sup>.

Ahora bien, la autonomía puede ejercitarse empleando distintas *vías de acceso*, especificadas, básicamente, en los artículos 143 y 151 de la Constitución, y que, con

---

<sup>1</sup> Mediante Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (B.O.E. núm. 146, de 19 de junio).

acierto, han sido calificadas, respectivamente, como *vía lenta* y *rápida*, porque instauran un distinto ritmo de asunción de competencias, es decir, lo que ha dado en llamarse un *Estado arrítmico*.

Este distinto ritmo de asunción competencial ha generado, al menos temporalmente, también un *Estado asimétrico*, por cuanto sólo las Comunidades de la vía rápida acceden inicialmente a un *nivel competencial* que les está vedado al resto, por lo menos durante los cinco primeros años de rodadura autonómica; y, además, a ciertas Comunidades, como son las forales, se les garantiza un nivel competencial mínimo constituido por el derivado de la actualización en sus Estatutos de sus *derechos históricos* (Disposición Adicional Primera de la Constitución).

Finalmente, el proceso autonómico debe ser replanteado cada quinquenio en cuanto al modelo financiero, según establece la L.O.F.C.A.<sup>2</sup> y, respecto a la metodología para el cálculo de los cupos, también las Leyes aprobatorias de los Convenios y Concierdos económicos con los territorios forales que, igualmente, tienen una duración temporal<sup>3</sup>, lo que supone una constante fuente de alimentación del problema.

El consenso constitucional, prolongado en la fase estatuyente, determinó que La Rioja accediera a su autonomía por la vía lenta del artículo 143 de la Constitución, lo que significaba que debía esperar al menos hasta julio de 1987 para poder acceder a nuevas competencias, situación que no se daba en las Comunidades constituidas por la vía rápida del artículo 151. Es decir, que La Rioja padece desde 1982 las consecuencias del Estado arrítmico y temporalmente asimétrico instaurado por la Constitución y dispone, por tanto, de un nivel competencial menor que las Comunidades de la vía rápida, sin disfrutar tampoco de ningún régimen especial en materia financiera.

### **C) El proceso de transferencia de medios y servicios mediante Comisiones Mixtas**

Cualquiera que fuera la vía de acceso y el nivel competencial inicial, como quiera que se partía de un Estado unitario, se imponía también un proceso, en el que todavía estamos sumidos, para la asunción, traspaso y ampliación de los medios materiales y los servicios precisos para el ejercicio de las diversas competencias, en la forma diseñada por las Disposiciones Transitorias de los distintos Estatutos, mediante la fórmula de las Comisiones Mixtas de Transferencias.

<sup>2</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (B.O.E. núm. 236, de 1 de octubre de 1986).

<sup>3</sup> El Concerto Económico con el País Vasco se aprobó por Ley 12/1981, de 13 de mayo (B.O.E. núm. 127, de 28 de mayo) y durará hasta el año 2001. El Convenio Económico con Navarra se aprobó por Ley 28/1990, de 26 de diciembre (B.O.E. núm. 310, de 27 de diciembre) en sustitución del anterior de 1969. Es decir, que no sólo son revisables los cupos contributivos anuales vasco y navarro al sostenimiento de las cargas del Estado y la propia metodología para su cálculo, sino que el propio régimen convencional es replanteable al final de su lapso temporal de vigencia.

La distinta capacidad negociadora de unas y otras Comunidades Autónomas en virtud de muy diversas circunstancias, ha generado también un muy distinto nivel de trasposos de medios y servicios entre unas y otras Comunidades, pese a tener iguales o similares competencias en una misma materia.

En La Rioja se ha optado por un modelo de participación casi totalmente política en la Comisión Mixta de Transferencias, lo que ha impedido contar a nuestra representación negociadora de la presencia del personal técnico altamente cualificado en materias financieras, jurídico-administrativas y constitucionales que han destacado ante estos órganos de negociación otras Comunidades Autónomas y, singularmente, las de Cataluña y País Vasco.

#### D) El nuevo proceso de ampliación competencial

Transcurrido con creces el primer quinquenio de vigencia de los Estatutos de Autonomía de la vía lenta, quedó abierta la posibilidad de ampliación de nuevas competencias, bien mediante la reforma de los Estatutos, bien en el marco de lo establecido en el artículo 150.2 de la Constitución que -como, en un momento de desfado, ha señalado el Prof. Ramírez en una de sus últimas conferencias impartidas en la Universidad de La Rioja-, permite *delegar o transferir* a las Comunidades Autónomas *todo lo delegable o transferible*<sup>4</sup>.

Esta posibilidad generó, a finales de los años ochenta, una conocida polémica, no sólo sobre el procedimiento más adecuado para la ampliación (reforma estatutaria o Ley Orgánica de delegación), sino también sobre la amplitud de lo transferible.

Esta polémica, como es sabido, concluyó con unos nuevos *Pactos Autonómicos* entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español que permitieron, en 1992, optar por la fórmula intermedia de una ampliación competencial limitada que se instrumentó, primero, mediante una ley orgánica de las aludidas en el artículo 150.2 de la Constitución<sup>5</sup> y, posteriormente, mediante la reforma de los respectivos Estatutos, como ocurrió con el de La Rioja, ya en 1994<sup>6</sup>.

La ampliación competencial concluida en 1994 fue presentada políticamente como una verdadera igualación entre los niveles competenciales de las Comunidades que habían accedido a su autonomía por la vía lenta y las que lo habían hecho por la vía rápida. Este planteamiento no era completamente cierto puesto que algunas competencias, como, por ejemplo, la sanidad o el orden público, quedaban fuera de la

---

<sup>4</sup> En efecto, el art. 150.2 permite al Estado "*transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*".

<sup>5</sup> Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 1992).

<sup>6</sup> Mediante Ley Orgánica 34/1994, de 24 de marzo (B.O.E. núm. 72, de 25 de marzo).

ampliación y, además, persistía una amplia diferencia de matices entre los distintos Estatutos.

Pese a que las diferencias entre Estatutos eran obvias para los expertos, la idea de la igualación suscitó la inmediata reacción de las Comunidades constituidas por la vía rápida, especialmente de las que se consideran estatutariamente *nacionalidades*, que comenzaron a reclamar más altas cotas de autogobierno.

Es entonces cuando se comienza a hablar de que la Constitución instaura un *Estado asimétrico* no sólo temporal sino permanente, en lo que insisten, sobre todo, algunas fuerzas políticas nacionalistas y de territorios forales, aprovechando la relevancia que les confería su papel de *bisagra* ante la debilidad parlamentaria del gobierno central, que todavía se mantiene, fruto, sin duda, del modelo de bipartidismo imperfecto a que ha conducido nuestro sistema electoral proporcional en el Congreso de los Diputados.

La situación se ha hecho especialmente sensible en materia financiera pues los territorios forales, aprovechando tanto la favorable coyuntura política nacional como la innegable necesidad de fomentar el empleo y el desarrollo industrial, han abandonando, primero tímidamente, pero cada vez con mayor amplitud, la armonización con el sistema impositivo vigente en el resto del Estado, e iniciado una política propia de incentivos tributarios que persigue, no sólo el interés económico de convertir a esos territorios en economías de opción para la localización de empresas (sin paramientos en la deslocalización de las mismas que se provoca en perjuicio de las Comunidades limítrofes), sino también el estrictamente político de afirmar una política financiera independiente de la estatal.

La atención de muchas de las reclamaciones nacionalistas, ha desencadenado en las Comunidades de vía lenta -el caso paradigmático es Aragón- una oleada de nuevas peticiones de ampliación competencias, en un clima cada vez más autonomista.

La Rioja no es ajena a toda esta coyuntura. Ya en las *Jornadas sobre el Estado de las Autonomías* que se celebraron en Logroño en 1994 quedó claro el posicionamiento de la Comunidad Autónoma en contra de la idea del Estado asimétrico<sup>7</sup>. Esta postura se ha potenciado con ocasión del conocido y ruidoso conflicto de las "*vacaciones fiscales*" que está enfrentando en diversos foros nacionales e internacionales a La Rioja con los territorios forales circundantes<sup>8</sup>.

Finalmente, la Diputación General está tramitando ya una nueva reforma estatutaria, que, en estos momentos se encuentra en fase de ponencia.

---

<sup>7</sup> Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja en un momento constituyente*, en VV.AA., *Jornadas sobre el Estado de las Autonomías*, Gobierno de La Rioja-Asociación de Amigos de La Rioja, Logroño, 1995, págs. 113-130.

<sup>8</sup> Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Límites constitucionales y comunitario-europeos a la financiación jacobea*, en VV.AA., Yebra, Perfecto, Coordinador, *Xornadas sobre fiscalidade no Camiño de Santiago*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1994, págs. 67-85.



### **E) El horizonte de la federalización**

El circuito *ampliación-reclamación-ampliación* parece conducir a la idea de una espiral autonómica en la que muchos vislumbran un horizonte de verdadero *Estado federal*.

Desde la perspectiva del Derecho Comparado, no hay duda de que nuestras Comunidades Autónomas disponen de un nivel de autogobierno y competencias superior al de muchos Estados federales, por lo que son varios los autores (entre nosotros defiende esta idea, por ejemplo, Solozábal) que entienden que no hay ningún motivo para no calificar de verdaderamente federal al Estado autonómico español en su actual coyuntura.

También es cierto que la solución de los conflictos competenciales en el Estado autonómico ha requerido que tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hayan acudido con frecuencia a técnicas y métodos importados del federalismo acreditado en otros países, como es el caso de Alemania o Estados Unidos.

Ambas tendencias y el caracter tensional que siempre mantiene un Estado intermedio entre el unitario y el federal, como es el autonómico, especialmente si está sujeto, como en nuestro caso, a un proceso ininterrumpido de ampliación competencial, ha generalizado en medios constitucionales la idea de que el modelo tiende hacia un horizonte de federalización.

La idea federal se potencia desde la óptica de la integración de España en una Unión Europea que, desde el Tratado de Maastrich, parece caminar también hacia un horizonte federal que habrá de concretarse en una verdadera Constitución Europea o, al menos, en una mayor integración, tal y como pretende conseguir la Conferencia Intergubernamental cuyos trabajos se prevé concluir para 1997.

El federalismo ha sido asumido con entusiasmo en España por cuantos ven en el mismo la culminación y, sobre todo, el cierre de la espiral autonómica, mediante un cuadro idílico que parte de la preservación de un núcleo intangible de competencias estatales residenciadas en el Estado Federal, continúa con una rica serie de técnicas de reconducción a la unidad de los amplios campos autonómicos ofrecidos a la competencia de los Estados federados, y, concluye con una igualación competencial de todos ellos que pondría fin tanto a las constantes reclamaciones autonómicas como a las dudas sobre la existencia, nada menos, que de la propia España como Estado.

No es de extrañar, por tanto, que el federalismo esté ganando rápidamente adeptos entre los antiguos centralistas (aunque resulte paradójico, ya que ven en el Estado federal el cierre de la espiral autonómica y, en suma, el fin de toda veleidad independentista), los europeístas no escépticos (que conciben el federalismo como una exigencia lógica de la construcción europea), los pactistas y anarquistas (ya que, tradicionalmente, se han inspirado en ideas de respeto a los distintos niveles de autonomía), y, finalmente, los autonomistas que creen que debe lucharse contra la

asimetría competencial en un marco de homogeneidad competencial, solidaridad interregional y lealtad constitucional.

De este amplio abanico de impulsores del federalismo sólo parecen alejarse los nacionalistas que ven en el mismo no sólo el cierre final a las ansias independentistas, sino también al beneficioso *status* que les reporta el Estado asimétrico y la espiral de reclamaciones competenciales, y, en todo caso, un método, que estiman indeseable, de reconducción a la unidad de las diferencias regionales.

No conozco ningún posicionamiento oficial de La Rioja en esta materia, aunque la postura adoptada en materias tales como las *vacaciones fiscales*, la reforma del Estatuto, el firme apoyo a nuestra presencia en Europa, y la idea, cada vez más extendida entre los riojanos, de que no deben existir más diferencias entre Comunidades Autónomas que las libremente asumidas por cada una de ellas, nos sitúan en una posición de vanguardia en pro de la homogeneización competencial que, desde luego, no es la sustentada por los nacionalismos.

## II. LA CONSTITUCIÓN DE LA RIOJA EN COMUNIDAD AUTÓNOMA

Mas, ¿cuál ha sido el papel desempeñado por La Rioja en este contexto constitucional, todavía inacabado, que venimos denominando proceso autonómico?

Celebramos este año nada menos que el cincuentenario de la creación del Instituto de Estudios Riojanos. Y digo “nada menos” porque en una tierra, como España, que, tal y como la describió Ortega, sigue siendo socialmente invertebrada, el que una institución alcance medio siglo de existencia supone todo un logro y, especialmente, si, como es el caso, pertenece a la órbita administrativa y ha sobrevivido a profundos cambios políticos.

Creo que es, por lo tanto, positivo que comencemos situándonos mentalmente en aquél lejado año de 1946 cuando surge el I.E.R. en el marco de la XLIX Diputación Provincial cuyo mandato corporativo he sectorizado en otro lugar<sup>9</sup>, entre 1946 y 1949.

En aquéllas épocas muchos de nosotros no habíamos nacido, pero no es difícil reconstruir el ambiente social del Logroño de los cuarenta. Para ello no hace falta sino ver la genial película *Calle Mayor* de Bardem, algunos retratos de la época debidos al sutil pincel de nuestro magnífico pintor Lozano, cuya exposición antológica acaba de clausurarse, o, para los más estudiosos, repasar los libros de actas de las entidades locales, como han hecho Bermejo y Delgado con la Diputación Provincial<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como Sistema*, vol. 3, *La identidad riojana*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1993, pág. 1539.

<sup>10</sup> Cfr. BERMEJO MARTÍN, Francisco y DELGADO IDARRETA, José Miguel, *La Administración Provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1989.

Todo ello, como, bellamente, ha relatado M.C. Rivero Noval, en este mismo Simposio, nos revelará un territorio “*de Provincias*”, en el más pobre y peyorativo de los sentidos, donde la miseria del campo, la casi inexistente industria y un raquítico sector servicios eran administrados, en un marco de imposible autarquía, por unas autoridades locales nombradas por el poder autocrático central, sin ningún viso de iniciativa propia y con un fuerte control social de raíz religiosa.

Cuando los supervivientes de aquellos años, de estructura social cerrada, economía de subsistencia y administración de la escasez, en un marco político autoritario, abren los ojos ante La Rioja actual, constituida en Comunidad Autónoma, con instituciones de autogobierno propias, integrada en una Europa de las Regiones, desde un Estado moderno y democrático, donde la economía de libre mercado se incardina en las grandes redes mundiales de comunicación y competencia, no pueden por menos que manifestar una estupefacción sin precedentes en otras generaciones históricas. Por tanto, La Rioja, en estos epígonos de la Edad Contemporánea que hemos dado en llamar *Historia Actual*, se nos presenta bajo el signo prioritario del asombro.

Desde luego, el fenómeno no es exclusivo de La Rioja, sino común a toda España. Y podemos calificarlo verdaderamente de asombroso, pues sólo pasmo y gran admiración ha de producir a los espectadores de nuestra historia reciente que un Estado férreamente unitario en cuanto a su forma de concepción y distribución territorial del poder público, republicano-caudillal en cuanto a su forma de gobierno, y autoritario-moderado en cuanto a su régimen político, se haya convertido, sin hiatos revolucionarios, en un Estado de forma regional-federalizante, dotado de una reinstaurada monarquía parlamentaria, y con un régimen político social y democrático de Derecho en el que se respetan los derechos humanos de una forma homologable a la de las grandes democracias occidentales con tradición democrática.

Es obvio que muchos de tan pasmosos cambios se habían prefigurado en el desarrollismo de la España de los años sesenta al asentar su evolución sociológica sobre una sólida y amplia clase media, inexistente en épocas anteriores, sin cuya presencia no se explica ese fenómeno politológico y social, que causa estupefacción en el extranjero, y que hemos bautizado con el expresivo nombre de “*la transición*”.

El destino, que me colocó desde 1982 al frente de los servicios jurídicos de la Administración autonómica riojana, me deparó también la impagable gracia de coincidir en las aulas universitarias con el sabio magisterio del Prof. D. Francisco González Navarro, también felizmente presente en este Simposio, que me introdujo por los vericuetos de la investigación en los difíciles años del doctorado, me señaló como objetivo de mis inquietudes investigadoras la propia tierra riojana donde vine al mundo, y me sugirió la metodología adecuada para llevar a cabo esa tarea.

Fue así como, tras largos años de esfuerzo intelectual, llegué a la conclusión de que La Rioja no sólo -como señalaba por aquéllas épocas el malogrado conjunto musical riojano *Carmen, Jesús e Iñaki*- “*existe*”, sino que consiste en un sistema tri-

dimensional y diacrónico implementado en otro más general cual es el llamado Estado de las Autonomías, en un horizonte de construcción federal europea.<sup>11</sup>

Es posible que haya quienes piensen que afirmar que *La Rioja existe* constituye una obviedad. A los tales les invito a retrotraerse, no ya hasta el año 1946, cuando nace el I.E.R., sino a una fecha mucho más cercana como es aquel noviembre de 1975 cuando “el equipo médico habitual” certificó la muerte natural de Franco. En ese momento ni siquiera existía legalmente el nombre de La Rioja, ya que esta tierra, desde la discutible división provincial de 1833, llevaba el nombre de su capital, de suerte que, cuando el popular *Pepe Blanco* entonaba la coplilla *Yo le canto a Logroño*, se refería, no tanto a la ciudad, cuanto a la región que le vio nacer (“...en *La Rioja nació...*”, continuaba la copla); o, cuando Salustiano Olózaga ensalzaba a la mujer de Logroño, se veía obligado a apostillar que se estaba refiriendo, no a las logroñesas en particular, sino, en general, a todas las riojanas<sup>12</sup>.

Se había producido, pues, una verdadera *damnatio memoriae* o condena al ostracismo del nombre de una tierra, que es tanto como el intento de privarla de su identidad más profunda. No puede extrañar, por tanto, que fueran muchos los que en los años de la transición dudaron de que La Rioja existiera y hubiera que reconocerla como una entidad autonómica en el seno del nuevo Estado constitucional.

La idea de La Rioja como una simple Provincia más de régimen común, sin conciencia autonómica ni historia institucional alguna que permitiera calificarla como entidad regional histórica a efectos constitucionales y que, a lo sumo, podía servir para integrarla en otras Comunidades Autónomas limítrofes, era moneda de uso frecuente en los años 1975-79, quizá incluso entre muchos riojanos.

Esta idea era, como todos los prejuicios, apriorística y se imponía en los debates sobre la cuestión autonómica con la fuerza de los principios dogmáticos que no queda otro remedio que aceptar resignadamente como axiomas en el seno de la ortodoxia, o rechazar entre la condena segura al averno intelectual donde son desterradas las causas perdidas.

Un claro, y para La Rioja muy peligroso, exponente de esta idea lo supuso, nada menos, que el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* que, en 1981, -cuando era más que dudoso que existiera ningún verdadero experto en materia tan novedosa- afirmaba para ante el Gobierno central:

“Resulta conveniente generalizar el sistema de autonomías, pero las que se constituyan deben ser sólidas, por lo que las uniprovinciales deben ser algo rigurosamente excepcional, limitado a provincias con entidad regional histórica, concepto que no es posible rellenar con meros sentimientos provincialistas o con abusivas apelaciones a

<sup>11</sup> Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, 3 vols (1, *La Rioja natural*; 2, *La Rioja social*, 3. *La identidad riojana*), Gobierno de La Rioja, 1993.

<sup>12</sup> Cfr. OLOZAGA, Salustiano, *La mujer de Logroño: la riojana*, Ed. Reiner, Logroño, 1991.

*singularidades históricas, por lo que se propugna una interpretación restrictiva del concepto*<sup>13</sup>

Los riojanos respondieron -respondimos- a esta intolerancia dogmática con una reivindicación autonómica -de tono más bien popular y vehemente, muy en línea con la idiosincrasia de estos pagos- que logró, primero, en 1980, recuperar el nombre perdido de La Rioja, mediante la aprobación de la Ley 57/1989 sobre cambio de nombre de la Provincia<sup>14</sup>; y, segundo, en 1982, convertir a La Rioja en Comunidad Autónoma uniprovincial, mediante la aprobación del correspondiente Estatuto de Autonomía<sup>15</sup>.

Cuando, en el propio año de 1982, tomé las riendas jurídicas de nuestra Comunidad y, de la mano del Prof. González Navarro, me decidí a investigarla con la profundidad propia de una tesis doctoral, comprendí enseguida que, al apriorismo de la escasa fundamentación autonómica de La Rioja, esgrimido con frecuencia desde las instancias centrales del Estado, se había respondido desde la iniciativa autonómica riojana con no menor impremeditación y vehemencia, de suerte que el producto consensual resultante de la convención constitucional en materia de distribución territorial del poder, es decir, nuestro Estatuto de Autonomía, corría el peligro cierto de poder ser reputado un texto legal, vigente sí, pero sin una fundamentación clara seriamente establecida.

Esta situación me preocupaba sobre manera ya que no es posible instrumentar con fe la defensa jurídica de nada que se considere infundado y, por otro lado, la honestidad intelectual y la denodada pasión por la verdad a que, como investigador, estaba obligado, me impedían inclinarme íntimamente por alguna de las dos opciones que a La Rioja tenían por objeto ya que ninguna de ellas se presentaba apoyada en soportes intelectuales de verdadera envergadura.

De ahí que mi investigación -que inicialmente iba orientada hacia un planteamiento meramente jurídico-descriptivo de la Comunidad Autónoma, sin más pretensiones que las meramente exegéticas del Estatuto y sus consecuencias- terminase polarizada en torno a la idea, casi obsesiva, de si era verdaderamente cierto o no que La Rioja carecía de fundamento serio para convertirse en una Comunidad Autónoma.

En efecto, como creo haber demostrado en otro lugar<sup>16</sup>, entre los principales motivos que influyeron en la idea de dotar a La Rioja de autonomía uniprovincial,

---

<sup>13</sup> *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, mayo, 1981, págs. 16 y 17.

<sup>14</sup> Cfr. Ley 57/1980, de 15 de noviembre, de cambio de nombre de la Provincia de Logroño por la de La Rioja, conservando el de Logroño para su capital (B.O.E. núm. 281, de 22 de noviembre de 1980).

<sup>15</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (B.O.E. núm. 146, de 19 de junio de 1982).

<sup>16</sup> Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, vol 3, *La identidad riojana*, op. cit., págs. 1670-1672.

se encontraban la conveniencia de crear un territorio-tapón para evitar que el País Vasco ejerciera sobre La Rioja y Cantabria las tensiones propias de los traspases; el claro posicionamiento antiterrorista de las fuerzas sociales y políticas riojanas; y la privilegiada situación electoral de la Unión de Centro Democrático en La Rioja que dotó a sus líderes de una inmejorable posición negociadora con el poder central, todo ello facilitado por un clima de consenso con el P.S.O.E. y por el evidente apoyo popular a la iniciativa autonómica.

Pero estas razones no me resultaban suficientes para una fundamentación profunda de nuestro Estatuto de Autonomía. En otras palabras, la existencia de La Rioja no era para mí una obviedad, sino una verdadera hipótesis de partida cuya veracidad o falsedad había precisamente que demostrar, pues no podía conformarme con las declaraciones políticas en el sentido de que la Autonomía no era sino el reconocimiento de la identidad riojana, si es que las mismas carecían de fundamento serio.

Hacía tiempo que las instituciones jurídicas no me parecían interesantes en cuanto tales, sino desde la óptica de su íntima fundamentación, de suerte que una investigación sobre La Rioja debía ser, forzosamente, una investigación ontológica, esto es, dirigida, primero y fundamentalmente, a comprobar la existencia del objeto investigado para, en un segundo momento, meditar sobre su esencia. En otras palabras, me impuse averiguar si La Rioja existe y, en el caso de que la respuesta a esta primera cuestión fuese positiva, tratar de conocer en qué consiste La Rioja, para, a la postre, colegir si la constitución de La Rioja en Comunidad Autónoma uniprovincial estaba o no seriamente fundamentada.

Dediqué largos años a bucear en conocimientos que, en principio, podrían parecer ajenos a la Ciencia del Derecho para quien profese una visión meramente positivista de la misma, aunque no para quienes pensamos que el Derecho es un estructura que trasciende a múltiples realidades. Comencé por la Geología para investigar la urdimbre íntima de esta tierra que ha sido tallada por el Ebro y moldeada por los más formidables eventos telúricos. Seguí por la Climatología, la Edafología, la Mineralogía, la Botánica y la Zoología y, en suma, el gran elenco de las Ciencias de la Naturaleza para concluir, en lo que sería el primer volumen de mi obra, que existe una *Rioja natural*, bastante bien delimitada por los sistemas orográficos e hidrográficos y que sustenta toda una Biología característica bien identificada.

Fijado el marco del escenario geoambiental de La Rioja, era preciso adentrarse en el estudio científico de la colectividad humana que en el mismo se ha asentado. Fue el momento de la Demografía, la Sociología, la Geografía Humana y la Psicología Social, aplicadas a La Rioja, que se plasmarían en el segundo volumen de mi obra, titulado, por ello, *La Rioja social*, donde quedaría clara la cohesión de las categorías y grupos sociales existentes en la misma así como sus mutuas relaciones.

Pero no bastaba con identificar el escenario y los actores, ya que esas características podían encontrarse también en otras muchas colectividades territorialmente

asentadas, era preciso desentrañar el nudo gordiano de la cuestión: ¿existe o no una identidad riojana? Aquí era preciso adentrarse en la Historia, sobre todo en la Historia social y institucional, pero también en la Etnología y la Religión, en suma, en el mundo de los valores y creencias de un pueblo. Ello conformó lo que sería el tercer, y por el momento, último volumen de mi obra, cuyo título- *La identidad riojana*- es bien expresivo del resultado final de mis investigaciones: existe una identidad riojana, o sea, algo que autoidentifica y, a la vez, distingue, a La Rioja de otras colectividades organizadas.

Había completado en mi esfuerzo más de dos mil páginas de reflexiones sobre La Rioja, sin contar bibliografía y documentación complementaria, y tenía aún la conciencia de que podía seguir profundizando, mediante sucesivos volúmenes, en materias tales como la Economía, el Arte o la Literatura, ya que todas ellas contribuyen no poco a afirmar la existencia y consistencia de un pueblo. Pero estimé que ya era suficiente con lo hecho como para propagar a los cuatro vientos la idea que me había atormentado durante años como mera hipótesis de trabajo y que ahora podía afirmar con seguridad científica: *La Rioja existe y consiste en un complejo y diacrónico sistema de sistemas pero perfectamente inteligible, no sólo en sus dimensiones natural y social, sino también en la referencial, esto es, desde la perspectiva de la identidad que sirve como referente a todo el conjunto.*

La existencia de La Rioja supone, por de pronto, el tener que arrumbar en el desván de las caducidades la idea de que la constitución de La Rioja en Comunidad Autónoma no era sino fruto delirante de un grupo de políticos locales, más o menos fanáticos por su tierra, que supieron dar un audaz golpe de mano en los años de la transición arrancando un Estatuto sin fundamento. En efecto, el Estatuto de Autonomía no es el principio de un proyecto de convivencia institucional sin sentido, sino, por el contrario, el resultado de una larga historia institucional que nos permite afirmar, sin ambages, que La Rioja constituye, verdaderamente, una entidad regional histórica.

Esta última afirmación, por sí sola, ya podría constituir materia para un Simposio sobre Historia como el que nos congrega, y, si la traigo a colación, es porque, al leer en el Estatuto que La Rioja es una *entidad regional histórica*, muchos siguen pensando que se está haciendo supuesto de la cuestión, y de ahí la afirmación post-estatutaria de que el concepto de entidad regional histórica no es, en rigor, un problema histórico, sino meramente socio-político de concienciación regional, de suerte que lo importante para el constitucionalista no es tanto la historia verdaderamente ocurrida cuanto la que se asume como tal por la conciencia colectiva de un pueblo.

Esas apelaciones al espíritu colectivo de los pueblos me infunden profundo temor, pues su etiología no es, precisamente, inmaculada, ya que proceden del idealismo filosófico cuyos resultados en el campo político fueron, como es sabido, los Estados totalitarios en los que se encarna la Idea Absoluta del pueblo con la fuerza irresistible de un tirano Leviatán. Prefiero, sinceramente, el diálogo humilde con los datos fríos de la documentación y las fuentes de conocimiento histórico para extra-

er meros elementos positivos con los que construir verdaderas Ciencias Sociales, sean éstas la Historia, la Sociología o el Derecho.

Pues bien, esto es lo fundamental que quería decirles sobre la transición en La Rioja. No es ahora el momento de repetir hechos y acontecimientos que tienen ustedes ampliamente detallados en el tercer tomo de mi precitada obra, porque tengo para mí que, con frecuencia, los árboles no nos permiten ver el bosque, y no quería que, entre datos y anécdotas políticas o sociales, se me escapase esta ocasión de manifestarles lo que verdaderamente deduje de mis investigaciones sobre ese periodo apasionante de nuestra Historia reciente y es que el Estatuto de Autonomía de La Rioja no es un texto insensato fruto de los osados políticos riojanos de la transición, sino que tiene un profundo fundamento en la realidad sistémica de La Rioja a cuya institucionalización contribuye.

### III. LA RIOJA DESPUÉS DE LA TRANSICIÓN

Pero los límites temporales impuestos a mi disertación por el programa del Simposio me obligan a llegar hasta nuestros días en la valoración del proceso autonómico y, para ello, estimo preciso anudarlo a los trabajos de construcción europea<sup>17</sup>.

En contraste con otros países europeos, en España, la ratificación del Tratado de la Unión Europea (T.U.E.)<sup>18</sup> y del Espacio Económico Europeo (E.E.E.)<sup>19</sup>, hechos ambos en los que podemos cifrar lo más significativo del momento constituyente europeo, pese a haber exigido nada menos que una reforma constitucional<sup>20</sup> e implicar importantes traspasos de soberanía, ha pasado casi desapercibida.

En mi criterio no sólo son causas de incultura política o de europeísmo confesado las que han provocado esta rapidez en la ratificación del T.U.E., sino también profundas consideraciones derivadas de nuestro propio proceso autonómico en el sentido de que ha podido verse en la Unión Europea una forma de integración supranacional de las fuerzas separatistas incentivadas por el moderno resurgir de los nacionalismos.

Esta consideración enlaza con el problema que plantea la actual situación del llamado *proceso autonómico* debido a que la Constitución dejó en buena medida abierta la cuestión de la forma de Estado, pero también al incidente de la L.O.A.P.A. y a

<sup>17</sup> Mi pensamiento sobre estas cuestiones queda reflejado en el libro *Reflexiones Jurídicas para un tiempo de crisis* ya en imprenta en EIUNSA, Barcelona.

<sup>18</sup> Instrumento de ratificación publicado en B.O.E. núm. 11 de 13 de enero de 1994.

<sup>19</sup> Instrumento de ratificación publicado en B.O.E. núm. 21, de 25 de enero de 1994.

<sup>20</sup> Reforma del art. 13-2 de la Constitución para añadir la frase y *pasivo* referido al sufragio de no españoles en elecciones municipales. Según informe requerido por el Gobierno al Tribunal Constitucional esta reforma resultaba exigible por la modificación operada en el art. 8-B-1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea por el art. G-C del T.U.E. Fue aprobada por las Cortes Generales en sesiones plenarios del Congreso de los Diputados de 22 de julio de 1992, y del Senado, de 30 de julio de 1992, sancionada por S.M. el Rey el 27 de agosto de 1992 y publicada en el B.O.E. núm. 207-1, de 28 de agosto de 1992.



la conflictividad competencial subsiguiente, así como, por último, a lo que podemos denominar “tres lecturas” de la Constitución que en estos momentos están en liza en materia autonómica.

### **A) La interpretación centralista**

Una primera forma de enfocar los asuntos autonómicos es dejarse llevar por las inercias centralistas que caracterizaban a nuestro sistema jurídico-público preconstitucional.

El Estado central ha hecho frecuente uso de diversas técnicas con el objetivo más o menos declarado de conseguir una reasunción de competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, como son las siguientes:

- El abuso del concepto constitucional de bases,
- La excesiva apelación al carácter nacional de ciertas actividades,
- El inmoderado recurso a las competencias horizontales,
- La reasunción de competencias al socaire de que son internacionales, o
- El generoso empleo de las competencias genéricas estatales en materia económica

El *horizonte final* que dibuja esta visión centralista o estatalista es que, prácticamente, todas las competencias autonómicas pueden orientarse hacia a las estatales y son reasumibles por el Estado mediante fórmulas varias de cierre del sistema y de reconducción del modelo autonómico a la unidad nacional, con evidente peligro de desnaturalizar a las Comunidades Autónomas para convertirlas en meros entes territoriales descentralizados, con olvido de la autonomía política querida para ellas por el bloque de la constitucionalidad, lo que implicaría una grave mutación constitucional.

### **B) La interpretación nacionalista**

Frente a los evidentes peligros involucionistas que una mutación constitucional, como la que late en el fondo de las tesis centralistas, implicaría para con respecto al consenso constitucional, se yergue una lectura o interpretación completamente diferente de la Constitución y los Estatutos de Autonomía preconizada por medios jurídicos próximos a los principales partidos nacionalistas.

Simplificando bastante las formulaciones, podemos resumir las principales ideas de esta línea interpretativa en las siguientes:

- *Unilateralidad*, es decir, la pretensión de legitimidad de las decisiones autonómicas adoptadas unilateralmente en el ejercicio de las propias competencias. Esta tesis es la que subyace en el planteamiento filosófico de fondo de un

asunto como el de las denominadas *vacaciones fiscales* de los territorios forales<sup>21</sup>.

- *Bilateralidad*, esto es, la exigencia de que las negociaciones competenciales se celebren, no en foros abiertos a todas las Comunidades, sino sólo entre la interesada y el Estado, en menoscabo del criterio de multilateralidad en la adopción de decisiones comunes.
- La apelación al *hecho diferencial* de ciertas Comunidades que ven en ciertos reconocimientos constitucionales, como el de los derechos forales o el pluralismo lingüístico, una base para afirmar que el Estado de las Autonomías está constitucionalmente configurado como *asimétrico*, de suerte que unas Comunidades, autodenominadas *históricas*, siempre tendrían mayores cotas competenciales que el resto, siguiendo el modelo italiano de regiones de estatuto especial<sup>22</sup>.

En suma, esta postura diseña un *horizonte de autodeterminación* que podría conducir a la *independencia*, más en el marco transnacional de una *Europa de los pueblos* que en el interno de un Estado federal, contemplado con desconfianza debido a las potencialidades centrípetas y de reconducción a la unidad que tienen los modelos federales que ofrece el Derecho Comparado, sobre todo el norteamericano y alemán. Ello explica el gran interés que los partidarios de la misma denotan por el Derecho comunitario y la construcción europea, así como por intervenir en asuntos exteriores.

### C) La interpretación autonomista

Frente a los excesos que subyacen en las dos formulaciones antitéticas que hemos resumido en los epígrafes precedentes, la interpretación que, por su mayor respeto, en mi criterio, al modelo de Estado diseñado por la Constitución, me permite calificar de autonomista, trata de evitar mutaciones constitucionales, tanto en

<sup>21</sup> Como es sabido, con esta denominación periodística comenzó aludiéndose a los beneficios fiscales instaurados por las Normas Forales núms. 5/1993, de 24 de julio (B.O.V., de 7 de julio), de Vizcaya; 11/1993, de 26 de junio (B.O.G., de 8 de julio), de Guipúzcoa; y 18/1993, de 5 de julio (B.O.A., de 16 de julio), de Alava, adoptadas por las Juntas Generales de los expresados Territorios Históricos en ejecución del *Acuerdo Marco Institucional para la reactivación económica y el empleo* firmado entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa el 6 de abril de 1993. Medidas similares se aprobaron en Navarra por la Ley Foral 12/1993, de 22 de noviembre (B.O.N., de 22 de noviembre), y, por extensión, ha terminado por comprender a todo tipo de normas fiscales de origen foral que sean distintas a las existentes en el sistema tributario común, siempre que supongan un mayor beneficio fiscal para rentas o inversiones en territorios forales. En 1996, se ha producido una segunda edición de este tipo de medidas, en el marco de una cada vez más acusada protesta del resto de las Comunidades Autónomas, especialmente las limítrofes. Sobre esta cuestión, cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Límites...*, op. cit., supra.

<sup>22</sup> Esta idea, especialmente alentada desde el ámbito catalán, trasluce no sólo en actitudes en materia de normalización lingüística sino también en otras de discriminación respecto a otras Comunidades, como en el afloramiento periódico de propuestas de representación desigual de las Comunidades en distintos organismos o incluso en las instituciones regionales europeas.

el sentido centrípeto preconizado por el neocentralismo estatalizante, como en el centrífugo inherente al nacionalismo extremado, para reivindicar ciertos principios que presidieron el consenso constitucional y que, por tanto, tienen vocación de permanencia institucional, como son los siguientes:

- El *principio de solidaridad interregional*, tan enérgicamente afirmado en el art. 2 CE como los de unidad e indivisibilidad de España y cuya operatividad para el equilibrio interterritorial se plasma en el art. 138 CE, mientras que el art. 158 CE lo reconoce como fundamento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.
- El *principio de lealtad constitucional*, básico en todas las formas de Estado compuesto y bien conocido en los regímenes federales, que exige un comportamiento leal hacia el sistema constitucional, evitando actitudes abusivas o fraudulentas que deberán reputarse inconstitucionales en tanto que antisistémicas. Esta obligación incumbe especialmente a todas las instancias jurídico-públicas integradas en ese *compositum* que el art. 137 CE denomina el Estado y que consta no sólo del poder político central del Estado en sentido estricto, sino también, y principalmente, de las Comunidades Autónomas, así como de las Entidades Locales<sup>23</sup>.
- El *principio de multilateralidad* en la toma de decisiones, por el que las cuestiones que afectan a la forma del Estado, al nivel competencial de las Comunidades Autónomas o a los criterios para su distribución o reconocimiento y, en general, al ejercicio territorial del poder político, no pueden ser ni decididas unilateralmente por el Estado o por una Comunidad Autónoma, ni tratadas sólo bilateralmente entre el Estado y una de esas instituciones, sino que deben ser consensuadas en foros de encuentro, diálogo y decisión en los que participen multilateralmente el Estado y todas las Comunidades Autónomas.
- El *principio de homogeneidad* de los niveles competenciales por el que todas las Comunidades Autónomas, para permitir un funcionamiento armónico del sistema, deben tener un nivel similar de competencias.

El *horizonte* que diseña esta visión es el de un Estado autonómico, no necesariamente federal, pero, en todo caso, profundamente *cooperativo*, donde, sobre la base de un nivel competencial sustancialmente idéntico, las distintas instancias de poder territorial se consideren partícipes solidarias de un mismo proyecto estatal, en

---

<sup>24</sup> La vigencia en nuestro sistema constitucional del principio de lealtad, y referido nada menos que al empleo de la potestad legislativa por las Comunidades Autónomas, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 46/1990, sobre inconstitucionalidad de la Ley de Aguas de Canarias, cuyo fundamento jurídico 4, apoya este principio en el art. 9-1 CE afirmando que el legislador canario ha vulnerado: "la obligación de todos los poderes públicos (incluidos, naturalmente, los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas".

un marco coordinado de competencias, en cuyo seno las vías de consenso, coparticipación y convención primen siempre sobre las del conflicto, la unilateralidad y los planteamientos exclusivistas.

Este es, en mi criterio, el marco de interpretación adecuado para la construcción del Estado de las Autonomías en que debe moverse en lo sucesivo La Rioja.

Nada más. Muchas gracias.