

RECENSIONS I NOTÍCIA
DE REVISTES

1. RECENSIONS

Rolde de Estudios Aragoneses, *Una propuesta para la reforma del Estatuto de Autonomía*, Cuadernos de Cultura Aragonesa, núm. 13, Saragossa, 1992.

A Aragó, la superació dels límits competencials condicionats a la pràctica per uns pactes de naturalesa política (acords autonòmics signats entre el govern de la UCD i el PSOE el 31 de juliol de 1981) està esdevenint una qüestió important que ha estat objecte fins i tot de mobilitzacions populars que podrien qualificar-se, sense exagerar, d'espectaculars. En aquest context, el Rolde de Estudios Aragoneses, una associació que compta amb un historial de serveis meritori en favor de la cultura aragonesa, ha aportat per mitjà d'aquesta publicació un punt de vista singular, la ressenya de la qual en aquesta *Revista*, orientada especialment a l'estudi i l'anàlisi del fet autonòmic, permet presentar el debat jurídic i polític que hi ha en aquesta comunitat autònoma sobre el tema. A més, una explicació sumària és necessària per il·lustrar al lector els fets que s'esdevenen a Aragó, ja que no sempre són reflectits clarament en els mitjans de comunicació generals.

I

Com se sap, Aragó va obtenir l'autonomia seguint els tràmits de l'article 143 de la norma fonamental —i, per tant, amb les seves limitacions—, i la Llei orgànica 8/1982, de 10 d'agost, en va aprovar l'Estatut. Encara que ja fa molt temps d'això, és possible recordar que l'aspiració autonòmica no era, de cap manera, un exercici de voluntarisme polític artificial, ja que hi havia proves notòries d'aquesta realitat, com ara la celebració d'una manifestació important que va aplegar més de cent mil persones (el deu per cent de la població del territori, en nombres rodons) el dia de Sant Jordi de 1978 i un conjunt d'actes i publicacions —algunes de caràcter periòdic, com el setmanari *Andalán*— que estudiaven críticament els antecedents històrics i jurídic dels moviments regionalistes i nacionalistes aragonesos i la pròpia realitat cultural, política i econòmica d'Aragó.¹ Precisament, en la ressenya d'un d'aquests treballs —relatiu a l'Avantproje-

1. Curiosament, el moviment aragonesista va tenir un desenvolupament ampli en terres de Catalunya i alguns dels seus textos es van escriure en llengua catalana. Vegeu, en aquest sentit, el llibre d'A. Peitó i B. Pinilla, *Nacionalismo y regionalismo en Aragón*, UNALI, Saragossa, 1981. Els textos d'un dels principals ideòlegs aragonesistes, Gaspar Torrente, els podeu trobar al llibre *Cien años de nacionalismo aragonés*, Ed. Rolde de Estudios Aragoneses, Saragossa, 1988.)

te d'estatut d'autonomia d'Aragó de 1931— el professor Tornos, en aquesta *Revista*, va dir el següent:

«Aragó és una regió amb entitat històrica pròpia, que nega el caràcter artificial del procés autòndmic que va culminar amb l'aprovació del seu Estatut d'autonomia. Però, d'altra banda, la seva posició de partida és substancialment diferent de la d'altres comunitats autòndmes, que ja el 1930 forçaren llur reivindicació autòndmica en el pacte de Sant Sebastià i que projectaven llur futur dins l'Estat espanyol amb uns plantejaments totalment dispars.

D'aquesta forma es justifica la introducció del principi dispositiu per damunt d'una reforma imposada des del centre i s'explica la generalització de l'ordenació en les comunitats autòndmes. Tanmateix, cal comprendre també el diferent nivell d'autonomia que poden reclamar unes i altres entitats autòndmiques, sense que per això s'hagi d'interpretar com un tracte discriminatori o privilegi injustificat, i sense que aquesta diferència s'hagi d'imposar com una dada permanent.»²

Per bé que l'opinió del professor Tornos no deixa de ser, com diu ell mateix,

una posició personal, no es pot negar que la reivindicació d'un procés de descentralització profund era requerida des d'altres regions amb més urgència i perseverança històrica. No obstant això, aquesta situació no es va poder considerar acceptable ni de bon tros per moltes forces polítiques i culturals aragoneses. Es tractava, doncs, d'una posició de partida que de cap manera no es podia considerar, com reconeix Tornos, com «una dada permanent». Des del punt de vista jurídic, potser és interessant recordar que l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Autòndmica d'Aragó va assumir competències que superaven clarament els límits de l'article 148, la qual cosa era coherent amb aquestes aspiracions d'autonomia plena frustrades temporalment.³ Des d'aquest punt de vista, el professor López Ramón va suggerir ni més ni menys que la convalidació temporal dels excessos competencials, per haver transcorregut cinc anys des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia, de la manera següent:

«Si en algun cas l'Estatut ha assumit competències sobre matèries que, tot i excedir els límits de l'art. 148.1 CE, no infringeixen, però, els de l'art. 149.1 CE, no hi haurà cap inconvenient a ad-

2. Recensió del llibre d'A. Embid i C. Forcadell, *El Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón de 1931*, Saragossa, 1985, publicada a *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 2-3, pàg. 329.

No obstant això, els projectes de normes estatutàries aragoneses han estat diversos al llarg de la història recent, i n'és potser el més important l'Avantprojecte de Casp de 1936, que no va poder ser aprovat a causa de l'esclat del conflicte bèl·lic a Espanya. Vegeu el llibre titulat *Casp: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, Ed. Alcrudo, Saragossa, 1977, amb la col·laboració, entre d'altres, de L. Martín Retortillo.

3. A aquest efecte, cal recordar els intents de l'Ajuntament de Saragossa (i de més de sis-cents ajuntaments aragonesos) d'obtenir l'autonomia per mitjà de l'article 151 de la Constitució, com també els de l'anomenat llavors Partido Aragonés Regionalista (ara Partido Aragonés). Sobre aquest tema, podeu consultar J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, *El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982*, Diputació General d'Aragó, Saragossa, 1985.

En aquest sentit, M. Giménez Abad, «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (Antecedentes, desarrollo y perspectivas de reforma del Título II del Estatuto de Autonomía)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 1, 1992, pàg. 237, constata també la reclamació —sense èxit— de la utilització dels controvertits processos de convalidació dels excessos competencials per mitjà de sengles lleis orgàniques que van beneficiar la Comunitat Valenciana i la Comunitat Autòndmica de Canàries.

metre que aquestes competències queden en suspens fins que transcorrin els cinc anys (aquesta pot ser la solució, per exemple, en el cas de l'art. 36.1.b). Qualsevol altra interpretació portaria a l'absurd d'haver de reformar l'Estatut per confirmar-ne el contingut.»⁴

Un còp transcorregut àmpliament el quinquenni esmentat, no és difícil comprovar que aquest suggeriment doctrinal no va tenir èxit, la qual cosa no va impedir que, des del punt de vista polític, augmentés la necessitat d'articular l'assumpció de competències previstes a la Constitució.⁵

A partir de la segona legislatura aragonesa, en què un govern autonòmic PAR-PP va substituir un executiu socialista, comença una presentació incessant d'iniciatives l'objectiu de les quals és l'equiparació amb les anomenades comunitats històriques, apel·lació que també és reivindicada en aquests textos per a Aragó juntament amb la seva consideració polèmica com a «nacionalitat». Ara bé, l'apel·lació a la nacionalitat aragonesa no vol dir, en paraules dels redactors d'aquests projectes, el desig de ruptura d'Espanya, sinó més aviat es vol, a partir del reconeixement del fet diferencial aragonès, participar en el projecte comú amb les altres nacionalitats i regions. Així es constata en l'exposició de motius del primer Projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de 5 de juliol de 1990) on es deia:

«La pretensió de reformar l'Estatut no implica un enfrontament amb l'Estat. La veritat és que és just el contrari: es tracta de vetllar per la construcció de l'Estat de les autonomies, amb plena consciència que cada una de les comunitats n'és una part essencial de manera que l'Estat de les autonomies només existirà realment en el cas que totes les comunitats assolixin la plenitud constitucional: si no l'assoleixen, l'Estat continuarà essent centralista si bé revestit d'aparences noves.»⁶

A part d'això, no s'ha d'oblidar que, després d'alguns avatars parlamentaris, l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Autònoma d'Aragó va recollir una previsió similar a la d'altres territoris forals en coherència amb el seu passat històric i amb les romanalles del seu dret privatiu. Aquest caràcter històric va més enllà de l'existència potencial d'un estatut aprovat per un plebiscit en un moment temporal anterior —criteri que va acollir la Disposició addicional segona de la Constitució amb vista a eliminar alguns dels tràmits que establia a l'article 151—, i la Disposició addicional cinquena de l'Estatut d'autonomia de 1982 afirma amb gran rotunditat que:

«L'acceptació del règim d'autonomia que aquest Estatut estableix no implica la renúncia del poble aragonès als drets que li haurien pogut correspondre com a tal segons la seva història, els quals es poden actualitzar d'acord amb el que estableix la Disposició addicional primera de la Constitució.»

4. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón* (Dtor. J. Bermejo Vera), MAT-IEAL, Madrid, 1985, pàg. 362.

5. En el propi *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas* (pàg. 95) corresponent a l'any 1989, F. López Ramón, cronista de la situació aragonesa en les diverses edicions d'aquest volum, constata el següent:

«La gran qüestió pendent és la reforma de l'Estatut d'autonomia, el tractament de la qual es troba estancat. L'ampliació de les competències, juntament amb la reforma d'alguns aspectes de l'Estatut, és necessària si es pretén consolidar la Comunitat Autònoma, que té les capacitats de gestió infrutilitzades.

6. Publicat amb un pròleg de qui llavors era president aragonès, Hipólito Gómez de las Rocas, a la *Colección de Discursos Políticos*, editada per la Diputació General d'Aragó, Saragossa, 1990.

Passat el temps, i un cop iniciada la tercera legislatura amb un govern de la mateixa composició PAR-PP, el segon «pacte autonòmic» signat entre el Partit Socialista Obrer Espanyol i el Partit Popular comporta un trencament d'aquests desitjos i, al mateix temps, una crisi en l'executiu autonòmic.⁷ Llavors comencen les convocatòries populars, primer a Saragossa el 23 d'abril de 1992, després a Madrid el 15 de novembre del mateix any, i finalment, el 23 d'abril de 1993, un altre cop a Saragossa, que reivindiquen l'autonomia plena i rebutgen els mecanismes jurídics i polítics subscrits en el pacte autonòmic, que ja són suficientment coneguts de tots i que preveuen primer una llei orgànica de transferències (Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre) i després un estatut d'autonomia adaptat als seus plantejaments (Llei orgànica 6/1994, de 24 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó).⁸ Com si això no fos prou, hi ha hagut més esdeveniments que han propiciat

un grau més alt de crispació a Aragó ja que, com se sap, de resultes de passar al grup mixt de les Corts d'Aragó un diputat del Partit Popular, el govern PAR-PP va ser objecte d'una moció de censura, que va tenir com a conseqüència que la presidència de la Diputació General passés al socialista Sr. Marco. El canvi de signe polític en el Govern d'Aragó no ha significat una renúncia popular als objectius d'equiparació competencial, i això ha portat els grups parlamentaris presents a les Corts d'Aragó a adoptar un acord per a l'aprovació d'un estatut d'autonomia que, al seu torn, va rebre el suport de la manifestació corresponent el dia 23 d'abril de 1994.

II

Després de l'exposició succinta d'aquesta crònica política, cal dir que si bé és innegable que el suport popular a aquesta reivindicació ha estat massiu

7. La presentació del Projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó en la segona legislatura ja havia suscitat desavinences importants entre els socis del govern PAR-PP, com es reflecteix a l'*Informe Pi i Sunyer de 1990*, pàg. 65:

«El punt més conflictiu és determinat per la presentació del Projecte de llei de reforma de l'Estatut d'autonomia (BOCA, 5 de juliol de 1990). Projecte d'iniciativa de l'Executiu que respon aïlladament al programa del PAR, ja que, segons sembla, el text no va ser consensuat ni tan sols amb el seu company de coalició.»

A l'*Informe Comunitats Autònomes de 1992* es reflecteix clarament la reacció social aragonesa davant del pacte esmentat, de febrer de 1992: «Arran de la subscripció dels acords autonòmics d'àmbit nacional, el febrer de 1992, entre el PSOE i el PP, s'ha desencadenat un moviment important que reclama un estatut d'autonomia per a Aragó similar al de les comunitats autònomes de primer grau.» Més endavant, l'*Informe* esmenta les causes profundes que poden provocar aquest moviment, que «cal trobar-les en un sentiment de postergació que afecta gran part dels ciutadans aragonesos» i assenyalava que «l'afirmació inicial de la identitat política aragonesa enfront del centralisme borbònic, des del segle XVIII, s'ha transformat en un procés d'afirmació econòmica (que necessita expressió política) davant de comunitats autònomes que gaudeixen de més competències (Catalunya, Navarra i el País Basc, especialment)».

8. Novament és útil referir-se a l'*Informe Comunitats Autònomes* (aquest cop al de 1993, pàg. 130), en el qual es pondera la insuficiència de la reforma curta esmentada:

«El triòmf de la reforma curta, aprovada per les Corts d'Aragó el 30 de juny de 1993 perquè fos tramesa a les Corts Generals (BOCA núm. 84, 21 de juliol de 1993), no ens ha d'enganyar sobre la valoració política de la qüestió. Així, la pressió de l'opinió pública ha determinat que les forces polítiques vinculades a l'opció de reforma curta (conseqüència del pacte autonòmic de 1992 entre el PSOE i el PP) hagin hagut de combinar la seva actitud amb una estratègia de reforma àmplia de l'Estatut a més llarg termini.»

amb percentatges molt significatius sobre el total de la població aragonesa, no es pot dir que aquest moviment popular hagi estat acompanyat d'un conjunt d'estudis d'índole diversa com va succeir en el període de la transició, a part d'alguns treballs coincidint amb el 400 aniversari de l'execució del justícia d'Aragó, Juan de Lazuna, per part de Felip II l'any 1591. És per això que la publicació ressenyada té un valor especial, perquè representa una actitud compromesa —des de posicions molt particulars encara, sens dubte— en aquest procés que Aragó viu no exempt de sobresalts.

L'estructura de la proposta de reforma anotada comença amb la «idea d'Aragó» que té l'Asociación Rolde, segons la qual el poble aragonès ha experimentat un procés, principalment mitjançant el sistema educatiu, de despersonalització política i cultural que, malgrat tot, no ha pogut eliminar el substrat identificador aragonès. Immediatament després, i dintre els anomenats principis rectors de la reforma, es constata l'assimilació a la pràctica entre els nivells més alts d'autogovern i el «concepte estrany de nacionalitat històrica». En aquest sentit, es reclama que el nou estatut «ha de deixar una constància clara, al llarg del seu articulat, d'historicitat, i per fer-ho tenim molts recursos i molt més rellevants que la mera ratificació o intent de ratificació d'un projecte d'estatut a la dècada dels anys trenta» (pàg. 23). Precisament, basant-se en aquest passat històric, però amb una exigència dels temps actuals, es demana l'existència d'una hisenda concertada, ja que qualsevol altra cosa seria «convertir-nos en uns mers gestors, incapaçs per manca de mitjans i demandants perpetus de la caritat estatal.»

Després de la concepció d'Aragó i l'enumeració dels principis de la reforma, segueix una explicació del propi contin-

gut de la reforma, és a dir, es fa un comentari previ del text articulat amb què es clou el volum. S'examina, doncs, el títol preliminar, subratllant la definició d'Aragó com a nacionalitat, l'organització institucional, que inclou un conjunt important d'innovacions (la dissolució de les Corts per part del president, el reforçament de les funcions del justícia o l'opció comarcal en l'organització territorial de la Comunitat) o les competències, on es demana simplement un tomb transcendent i definitiu respecte de la situació anterior que, entre altres coses, ha d'afectar l'Administració perifèrica de l'Estat a Aragó.

Des de la serenor que sembla que ha d'inspirar qualsevol procés de descentralització, les propostes que ofereix l'estudi comentat estan lluny de ser el que podríem entendre com a moderades, ja que parteixen de la «nacionalitat aragonesa» i de la reivindicació del que es considera aspectes irrenunciables, com la cooficialització de les seves modalitats lingüístiques —aragonès i català. No obstant això, cal dir que avui tots els grups parlamentaris aragonesos, inclosos els més vinculats a posicions «centralistes», accepten aspectes que, poc temps enrere, haurien estat radicals. En efecte, només cal pensar que el text consensuat per les Corts d'Aragó, del qual ja hem fet esment, qualifica Aragó com a nacionalitat, preveu l'existència possible de policia autonòmica i, fins i tot, considera la fixació potencial d'un sistema fiscal concertat en coherència amb els antecedents històrico-forals. Malgrat tot, hi ha diferències importants entre l'esborrany de l'estatut pactat i el que suggeria l'Asociación Rolde en diverses qüestions, entre les quals potser les que criden més l'atenció són les que fan referència a les funcions del justícia, la polèmica lingüística esmentada o la possibilitat que el president de la Diputació General d'Aragó

pugui dissoldre les Corts en iniciar una nova legislatura.

En comentar aquesta *Proposta*, val la pena fer unes reflexions sobre alguns dels seus continguts, i examinar alguns possibles desajustaments tècnics o de caràcter constitucional, cosa que no ha d'estranyar massa, ja que els processos de descentralització territorial produeixen sovint problemes interpretatius als juristes, dels quals no ha escapat, de cap manera, la Llei 9/1992, de 23 de desembre, com ho demostren alguns treballs doctrinals d'autors ben qualificats (S. Muñoz Machado a la *Revista de Administración Pública*, núm. 129, i especialment G. Fernández Farreres en el volum II de la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36). Passem, doncs, a analitzar sumàriament alguns aspectes d'aquest informe de reforma estatutària.

En el document citat, per esmentar-ne un aspecte vistent, s'intenta articular un feix més gran de funcions per al justícia d'Aragó (o *Justicia*), fins al punt que se suggereix que pugui supervisar l'activitat de les «Administracions pròpies de la Comunitat o radicades al seu territori». És clar que, independentment de la certa indefinició que hi ha en les expressions transcrites, aquest fet atempta directament contra la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que s'ha pronunciat contra la norma legal vigent que regula aquesta institució aragonesa (Llei 4/1985, de 27 de juny) i ha fet una interpretació correctora d'un dels seus preceptes amb el fi que el justícia només pugui supervisar, sense perjudici de les seves tasques de mediació, l'activitat dels ens locals que exerceixen funcions delega-

des de la Diputació General d'Aragó (Sentència 142/1988, de 12 de juliol). Tenint en compte aquesta dada, la reforma sol·licitada és difícilment admissible, i més quan es pretén fiscalitzar també l'Administració perifèrica de l'Estat a Aragó.

No obstant això, no passa el mateix, des del meu punt de vista, amb les altres dues qüestions esmentades: la cooficialització de les minories lingüístiques en el seu àmbit territorial d'ús i la qüestió de la dissolució de les Corts per part del president.⁹ Respecte al primer assumpte, hi ha un precedent en relació amb la regulació de l'aranès —per no esmentar la situació de Navarra o de la Comunitat Valenciana— que gaudeix d'un règim de protecció molt proper a una autèntica cooficialització territorial limitada a partir de la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran. La declaració de cooficialitat es desprèn directament de l'article 2.1 d'aquesta norma i suposa, entre altres coses, que la forma normal dels topònims sigui l'aranesa, que es produeixin adaptacions en matèria d'ensenyament o que s'adeqüi la regulació de l'ús oficial de les llengües per part de l'Administració catalana.¹⁰

El tercer problema —la dissolució de les Corts per part del president en iniciar-se una nova legislatura— tracta d'una qüestió que ha ocasionat les dificultats més grans de consens entre els grups parlamentaris de les Corts d'Aragó a l'hora de pactar un contingut per a l'estatut que serà tramès a les Corts Generals. Independentment dels criteris polítics enfrontats, no es pot dir que hi hagi raons constitucionals per impedir que el

9. Sobre aquest tema, i amb relació a l'aragonès, vegeu F. Nagore Laín, «Notas sobre el uso administrativo del aragonés», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 2, pàgs. 97-110.

10. Pensem, a més, que aquesta declaració d'oficialitat de l'aranès no figura, de forma expressa, a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la qual cosa ha suscitat alguns dubtes al Consell Consultiu de la Generalitat sobre si s'ajusta a dret. Vegeu una explicació d'aquest assumpte a E. Albertí i altres, *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, pàg. 103 i ss.

president aragonès pugui dissoldre les Corts, en iniciar una nova legislatura. Si hi ha raons d'oportunitat o operativitat general del sistema, tampoc no s'entén que aquestes siguin aplicables a unes comunitats autònomes, si aquestes mateixes regles són exceptuades per a d'altres processos electorals autonòmics.

Una qüestió addicional, de caràcter tècnic, que no es pot deixar de comentar és la que fa referència al cert caràcter equívoc que es pot desprendre de la terminologia adoptada en la *Proposta* pel que fa a la denominació de l'òrgan col·legiat de govern de la Comunitat. En efecte, es palesa, al llarg de l'articulat, la utilització de diferents termes: Consell de Govern (p. ex., art. 28 i 31), Diputació General (p. ex., la rúbrica del capítol III del títol I) o Diputació General d'Aragó, que en alguns articles sembla que s'utilitza de forma indistinta amb l'expressió Diputació General (vegeu, per exemple, els articles 20 i 21). La terminologia del Consell de Govern (per utilitzar l'expressió de

l'article 152 de la Constitució) és, doncs, un dels assumptes que, en els diferents projectes, sempre ha provocat, pel seu caràcter poc diàfan, la necessitat d'utilitzar termes o denominacions clars i definitius.¹¹

En fi, és clar que alguns d'aquests continguts són de difícil acceptació política, i d'altres són millorables tècnicament, circumstàncies que acostumen a donar-se en qualsevol proposta de descentralització territorial que sigui significativa. Malgrat tot, penso que el més important de la *Proposta* ressenyada és que constitueix un element simbòlic addicional —un indicatiu clar— que la superació del marc competencial a Aragó és una profunda aspiració col·lectiva de la seva població que, majoritàriament, participa de la voluntat de contribuir, en pla d'igualtat, a la construcció de l'Estat i a la fixació d'un marc estable de relacions interterritorials a Espanya.¹²

Javier Oliván del Cacho

11. Així, l'article 32 del Projecte de reforma d'estatut de 1990 (ja esmentat) arribava a fer servir fins a tres expressions distintes: Diputació General, Govern (de la Diputació General d'Aragó) i Consell de Govern.

12. Amb posterioritat a la redacció d'aquesta ressenya, i en fase de correcció de proves, aprofito per donar compte de l'aprovació unànime, el dia 30 de juny de 1994, per part de les Corts Generals d'Aragó, de la Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia —que s'ha anomenat «reforma àmplia»—, i s'ha remès a les Corts Generals perquè la tramiti. Interessa destacar que el text resultant qualifica Aragó —de manera simbòlica— com a nacionalitat, preveu amb caràcter potencial la instauració d'un acord financer o de policia autonòmica, com també atribueix al president de la Diputació General d'Aragó la facultat de procedir a la dissolució de l'Assemblea Legislativa.

