

RECENSIONES Y NOTICIA
DE REVISTAS

1. RECENSIONES

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

En Aragón, la superación de los límites competenciales condicionados en la práctica por unos pactos de naturaleza política (acuerdos autonómicos firmados entre el Gobierno de la UCD y el PSOE el 31 de julio de 1981) viene constituyendo una cuestión importante que ha merecido, incluso, movilizaciones populares que podrían calificarse, sin hipérbole, como espectaculares. En este contexto, el Rolde de Estudios Aragoneses, una asociación que cuenta con un meritorio historial de servicios en favor de la cultura aragonesa, ha aportado mediante la presente publicación un punto de vista singular, cuya reseña en esta *Revista*, orientada especialmente al estudio y análisis del hecho autonómico, permite presentar el debate jurídico-político que en esta Comunidad Autónoma existe sobre el tema. Es más, una explicación sumaria es necesaria para ilustrar al lector de los sucesos que acaecen en Aragón, toda vez que no siempre encuentran un reflejo claro en los medios de comunicación generales.

I

Como es sabido, Aragón accedió a la autonomía siguiendo los trámites —y, por tanto, con las limitaciones— del art. 143 de la norma fundamental, aprobándose el Estatuto mediante la Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto. Aunque ya lejano en el tiempo es posible recordar que la aspiración autonómica no era, en absoluto, un ejercicio de voluntarismo político artificial, puesto que constituían pruebas notorias de esta realidad la celebración de una importante manifestación que congregó más de cien mil personas (el diez por ciento de la población del territorio en números redondos) el día de San Jorge de 1978 y un conjunto de actos y publicaciones —algunas de carácter periódico, como el semanario *Andalán*— que estudiaban críticamente los antecedentes históricos y jurídicos de los movimientos regionalistas y nacionalistas aragoneses y la misma realidad cultural, política y económica de Aragón.¹ Precisamente, reseñando unos de estos trabajos —relativo al Anteproyecto de Estatu-

1. Curiosamente, el movimiento aragonesista tuvo un amplio desarrollo en tierras de Cataluña, escribiéndose algunos de sus textos principales en lengua catalana. Véase al respecto el libro de A. Peiró y B. Pinilla, *Nacionalismo y regionalismo en Aragón*, UNALI, Zaragoza, 1981. Los textos de uno de los principales ideólogos aragonesistas, Gaspar Torrente, pueden verse en la publicación *Cien años de nacionalismo aragonés*, Ed. Rolde de Estudios Aragoneses, Zaragoza, 1988.

to de Autonomía de Aragón de 1931 — el profesor Tornos, en esta misma *Revista*, pudo decir lo siguiente:

«Aragón es una región con entidad histórica propia, que niega el carácter artificial del proceso autonómico que culminó con la aprobación de su Estatuto de Autonomía. Pero por otra parte, su posición de partida es sustancialmente diversa de la de otras comunidades autónomas, que ya en 1930 forzaron su reivindicación autonomista en el Pacto de San Sebastián y que proyectaban su futuro dentro del Estado español con unos planteamientos totalmente dispares.

»De esta forma se justifica la introducción del principio dispositivo por encima de la reforma impuesta desde el centro y se explica la generalización de la ordenación en las comunidades autónomas. Pero debe comprenderse también el diferente nivel de autonomía que pueden reclamar unas y otras entidades autonómicas, sin que ello deba interpretarse como trato discriminatorio o privilegio injustificado, y sin que esta diferencia se tenga que imponer como un dato permanente.»²

Aunque la opinión del profesor Tornos no deja de ser, como él mismo indica, una posición personal, no puede negarse que la reivindicación de un proceso de descentralización profundo era requerido desde otras regiones con mayor urgencia y perseverancia histórica. Sin embargo, tal situación no pudo considerarse como aceptable ni mucho menos por amplias fuerzas políticas y culturales aragonesas. Se trataba, por tanto, de una posición de partida que, de ningún modo, podía considerarse, tal y como reconoce Tornos, como «un dato permanente». Desde un punto de vista jurídico, quizá tenga interés recordar que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón asumió competencias que superaban claramente los límites del art. 148, lo cual era coherente con estas aspiraciones de autonomía plena temporalmente frustradas.³ Desde este punto de vista, el profesor López Ramón sugirió, nada menos, que la convalidación temporal por el transcurso de los cinco años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de los excesos competenciales del siguiente modo:

«Si en algún caso el Estatuto ha asu-

2. Recensión al libro de A. Embid y C. Forcadell, *El Anteproyecto de Estatuto de Autonomías de Aragón de 1931*, Zaragoza, 1985, publicada en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 2-3, pág. 345-346.

No obstante, los proyectos de normas estatutarias aragonesas han sido variados a lo largo de la historia reciente, siendo, quizá, el más importante el Anteproyecto de Caspe de 1936 que no pudo ser aprobado como consecuencia del estallido del conflicto bélico en España. Véase el libro titulado *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, Ed. Alcrudo, Zaragoza, 1977, con la colaboración, entre otros, de L. Martín Retortillo.

3. A tal efecto, cabe recordar los intentos del Ayuntamiento de Zaragoza (y de más seiscientos ayuntamientos aragoneses) de acceder a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución, así como del entonces Partido Aragonés Regionalista (actual Partido Aragonés). Sobre el particular, puede consultarse J. M. Bandrés Sánchez-Cruza, *El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1985, pág. 41 y ss.

En este orden de cosas, 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, pág. 237, constata también la reclamación —sin éxito— de la utilización de los discutidos procesos de convalidación de los excesos competenciales mediante sendas leyes orgánicas que beneficiaron a la Comunidad Valenciana y a la Comunidad Autónoma de Canarias.

mido competencias sobre materias que, excediendo del art. 148.1 CE, no infringen sin embargo los límites del art. 149.1 CE, no habrá inconveniente para admitir que esas competencias quedan en suspenso hasta que se produzca el transcurso de los cinco años (ésta puede ser p. ej., la solución para el caso del art. 36.1.b). Otra interpretación llevaría al absurdo de tener que reformar el Estatuto para confirmar su contenido.»⁴

Culminado ampliamente el citado quinquenio, no es difícil comprobar que esta sugerencia doctrinal no vino acompañada por el éxito, lo que no impidió que, desde un punto de vista político, creciera la necesidad de articular la asunción de competencias previstas en la Constitución.⁵

A partir de la segunda legislatura aragonesa, en la que un Gobierno autonómico PAR-PP sustituyó a un ejecutivo socialista, comienza una incesante presentación de iniciativas cuya meta es la equiparación con las llamadas comunidades históricas, apelación que también es reivindicada en dichos textos por Aragón junto a su polémica consideración como «nacionalidad». Ahora bien, la apelación a la nacionalidad aragonesa no significa, en palabras de los redactores de tales proyectos, el deseo de ruptura de España, antes bien, se desea, a partir del reconocimiento del hecho diferencial aragonés, participar en el proyecto común con los demás nacionalidades y regiones. Así se

constataba en la exposición de motivos del primer proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* de 5 de julio de 1990), donde se decía:

«La pretensión de reformar el Estatuto no conlleva enfrentamiento con el Estado. La verdad es justamente lo contrario: de lo que se trata es de velar por la construcción del Estado de las autonomías, con plena conciencia de que cada una de las comunidades es una parte esencial del mismo de manera que el Estado de las autonomías no existirá realmente, sino en el caso de que todas las comunidades alcancen su plenitud constitucional: si no la alcanzasen, el Estado continuará siendo centralista aunque revestido de apariencias nuevas.»⁶

Por lo demás, no debe olvidarse que, tras algunos avatares parlamentarios, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón recogió una previsión similar a la de otros territorios forales en coherencia con su pasado histórico y con los restos de su Derecho privativo. Dicho carácter histórico va más allá de la potencial existencia de un Estatuto plebiscitado en un momento temporal anterior —criterio que acogió la disposición adicional segunda de la Constitución con vistas a eliminar alguno de los trámites previstos en su artículo 151—, expresándose con gran rotundidad en la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía de 1982 lo que sigue:

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

5. En el propio *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas* (pág. 95) correspondiente al año 1989, F. López Ramón, cronista de la situación aragonesa en las diversas ediciones de este volumen, constataba lo siguiente:

«La gran cuestión pendiente es la reforma del Estatuto de Autonomía, cuyo tratamiento se encuentra estancado. La ampliación de las competencias, junto con la reforma de algunos aspectos del Estatuto, resultan necesarias si se pretende consolidar a la Comunidad Autónoma, cuyas capacidades de gestión están infrautilizadas.»

6. Publicado, con un prólogo del entonces presidente aragonés, Hipólito Gómez de las Rocas en la «Colección Discursos Políticos», editada por la Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1990.

«La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional primera de la Constitución.»

Andando el tiempo, e iniciada ya la tercera legislatura con un Gobierno de igual composición PAR-PP, el segundo «pacto autonómico» firmado entre el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular supone una quiebra en estos deseos, a la par que una crisis en el ejecutivo autonómico.⁷ Empiezan entonces las convocatorias populares que, primero, en Zaragoza el 23 de abril de 1992, luego en Madrid, el 15 de noviembre del mismo año; y, finalmente, el 23 de abril de 1993, otra vez en Zaragoza, reivindican la autonomía plena, repudiando los mecanismos jurídico-políticos

suscritos en el pacto autonómico que ya son por todos suficientemente conocidos y que prevén primero una Ley orgánica de transferencias (la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre) y luego un Estatuto de Autonomía acomodado a sus planteamientos (Ley orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).⁸ Por si fuera poco, han ocurrido mas acontecimientos que han propiciado un mayor grado de crispación en Aragón, ya que, como es sabido, y como consecuencia del paso al Grupo Mixto de las Cortes de Aragón de un diputado del Partido Popular, el Gobierno PAR-PP sufrió una moción de censura, lo que tuvo como consecuencia que la presidencia de la Diputación General pasase al socialista, Sr. Marco. El cambio de signo político en el Gobierno de Aragón no ha significado una renuncia popular a sus metas de equiparación competencial, lo que ha llevado a los Grupos Parlamentarios presentes en las Cortes de Aragón a adoptar un acuerdo

7. La presentación del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en la segunda legislatura ya había suscitado importantes desavenencias entre los socios del Gobierno PAR-PP, tal y como se refleja en el *Informe Pi i Sunyer de 1990*, pág. 65:

«El punto más conflictivo viene determinado por la presentación del proyecto de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía (BOCA, 5 de julio de 1990). Proyecto de iniciativa del Ejecutivo que responde aisladamente al programa del PAR, puesto que, al parecer, el texto no fue objeto de consenso ni tan siquiera con su compañero de coalición.»

En el *Informe Comunidades Autónomas de 1992*, se refleja claramente la reacción social aragonesa frente al citado Pacto de febrero de 1992: «A raíz de la suscripción de los acuerdos autonómicos de ámbito nacional, en febrero de 1992, entre PSOE y PP, se ha desencadenado un importante movimiento que reclama un Estatuto de Autonomía para Aragón similar al de las comunidades autónomas de primer grado». Más adelante, en el *Informe* citado se cifran las causas profundas que pueden provocar este movimiento que «parecen encontrarse en un sentimiento de postergación histórica que aqueja a buena parte de los ciudadanos aragoneses», apuntando que «la inicial afirmación de la identidad política aragonesa frente al centralismo borbónico, desde el siglo XVIII, se ha transformado en un proceso de afirmación económica (necesitado de expresión política) frente a comunidades autónomas que disfrutaban de mayores competencias (Cataluña, Navarra y País Vasco, especialmente).

8. De nuevo es útil referirse al *Informe Pi i Sunyer* (esta vez al relativo al año 1993, pág. 130), donde se calibra la insuficiencia de la llamada reforma corta:

«El triunfo de la reforma corta, aprobada por las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1993 para su envío a las Cortes Generales (BOCA núm. 84, 21 de julio de 1993), no debe llevar a engaño sobre la valoración política de la cuestión. Así, la presión de la opinión pública ha determinado que las fuerzas políticas vinculadas a la opción de reforma corta (consecuencia del Pacto Autonómico de 1992 entre PSOE y PP) hayan debido combinar su actitud con una estrategia de reforma amplia del Estatuto a más largo plazo.»

para la aprobación de un Estatuto de Autonomía, que, a su vez, ha recibido el apoyo de la correspondiente manifestación el 23 de abril de 1994.

II

Expuesta sucintamente esta crónica política, cabe decir que si bien es innegable que el apoyo popular a esta reivindicación ha sido masivo con porcentajes sobre el total de la población aragonesa muy significativos, no puede decirse que este movimiento popular se haya visto acompañado de un conjunto de estudios de diversa índole como ocurrió en el período de la transición, dejando al margen algunos trabajos coincidentes con el 400 aniversario de la ejecución por Felipe II del justicia de Aragón, Juan de Lanuza, en 1591. Por este motivo la publicación reseñada tiene un valor especial, pues supone una actitud comprometida —aún desde posiciones muy particulares, sin duda— en este proceso que vive Aragón no sin sobresaltos.

La estructura de la propuesta de reforma anotada comienza con «la idea de Aragón» que mantiene la Asociación Rolde, según la cual el pueblo aragonés ha sufrido un proceso, principalmente a través del sistema educativo, de despersonalización política y cultural que, con todo, no ha podido eliminar el sustrato identificativo aragonés. Inmediatamente después, y dentro de los llamados principios rectores de la reforma, se constata la asimilación en la práctica entre los máximos niveles de autogobierno y el «extraño concepto de nacionalidad histórica». En tal sentido, se reclama que el nuevo Estatuto «ha de dejar clara constancia, a lo largo de su articulado, de historicidad, para lo cual tenemos abundantes recursos y mucho más relevantes que el mero refrendo o intento de refrendo de un

proyecto de Estatuto en la década de los treinta» (p. 23). Precisamente, apoyándose en este pasado histórico, pero como una exigencia de los tiempos presentes, se requiere la existencia de una Hacienda Concertada, ya que otra cosa sería «convertirnos en meros gestores, incapaces por falta de medios y perpetuos demandantes de la caridad estatal».

Tras la concepción de Aragón y la enumeración de los principios de la reforma, sigue una explicación del propio contenido de la misma, esto es, se ofrece un comentario previo del texto articulado que ultima el volumen. Se examina así el título preliminar, subrayando la definición de Aragón como Nacionalidad, la organización institucional en la que se incluyen un conjunto importante de innovaciones (la disolución de las Cortes por el presidente, el reforzamiento de las funciones del justicia o la opción comarcal en la organización territorial de la Comunidad) o las competencias en donde se pide simplemente un vuelco trascendente y definitivo con la situación anterior que, entre otras cosas, debe afectar a la Administración periférica del Estado en Aragón.

Desde el sosiego que parece que debe inspirar todo proceso de descentralización, las propuestas ofrecidas por el estudio comentado distan de ser lo que podría entenderse como moderadas ya que se parte de la «nacionalidad aragonesa» y de la reivindicación de lo que se consideran aspectos irrenunciables, como la cooficialización de sus modalidades lingüísticas —aragonés y catalán—. Sin embargo, debe decirse que hoy son aceptadas por todos los grupos parlamentarios aragoneses, incluidos aquellos más vinculados con posiciones «centralistas», aspectos que, hace un corto periodo de tiempo, resultarían radicales. Piénsese, en efecto, que el texto consensuado por

las Cortes de Aragón, al que se ha hecho ya referencia, califica a Aragón como Nacionalidad, prevé la posible existencia de policía autonómica e, incluso, contempla la potencial fijación de un sistema fiscal concertado en coherencia con los antecedentes histórico-forales. Con todo, subyacen importantes diferencias entre el borrador de estatuto pactado y el sugerido por la Asociación Rolde en distintas cuestiones, de las que quizá las más llamativas sean las concernientes a las funciones del justicia, la citada polémica lingüística o la posibilidad de que el presidente de la Diputación General de Aragón pueda disolver las Cortes iniciando una nueva legislación.

Vale la pena, al comentar esta *Propuesta*, apuntar unas reflexiones sobre algunos contenidos de la misma, examinando algunos posibles desajustes técnicos o de carácter constitucional, algo que no debe extrañar demasiado, puesto que los procesos de descentralización territorial no dejan de producir problemas interpretativos a los juristas, de los que no ha escapado, en modo alguno, la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, tal y como prueban algunos trabajos doctrinales de autores sobradamente cualificados (S. Muñoz Machado en la *Revista de Administración Pública*, núm. 129 y, especialmente, G. Fernández Farreres en el volumen II de la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36). Pasemos, por tanto, el análisis sumario de algunos extremos de este informe de reforma estatutaria.

En el citado documento, y por aludir a un aspecto llamativo, se intenta articular una mayor haz de funciones al justicia de Aragón (o Justiciazgo), hasta el punto de que se sugiere que pueda supervisar la ac-

tividad de las «administraciones propias de la Comunidad o radicadas en su territorio». Es claro que, con independencia de la cierta indefinición que subyace en las expresiones transcritas, dicho tenor atentaría directamente contra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se ha pronunciado contra la vigente norma legal reguladora de esta institución aragonesa (Ley 4/1985, de 27 de junio), realizándose una interpretación correctora de uno de sus preceptos con el objeto de que el justicia sólo pueda supervisar, sin perjuicio de sus labores de mediación, la actividad de los entes locales cuando ejerciten funciones delegadas de la Diputación General de Aragón (STC 142/1988, de 12 de julio). Teniendo en cuenta este dato, resultaría difícilmente admisible la reforma solicitada, máxime cuando se pretende fiscalizar también a la Administración periférica estatal en Aragón.

Sin embargo, no ocurre lo mismo, desde mi punto de vista, con las otras dos cuestiones mencionadas: la cooficialización de las modalidades lingüísticas en el ámbito territorial de su uso y la cuestión de la disolución presidencial de las Cortes.⁹ Respecto al primer asunto, hay un precedente con relación a la regulación del aranés —por no mencionar la situación de Navarra— que goza de un régimen de protección muy próximo a una auténtica cooficialización territorial limitada a partir de la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán. La declaración de cooficialidad se predica directamente del art. 2.1 de esta norma, suponiendo, entre otras cosas, que la forma normal de los topónimos sea la aranesa, que se produzcan adaptaciones en material de enseñanza o que se adecue la regulación del uso oficial

9. Sobre el particular, y con relación al aragonés, puede verse F. Nagore Laín, «Notas sobre el uso administrativo del aragonés», *Revista de lengua i Dret*, núm. 2, 1983, pág. 97-110.

de las lenguas por parte de la Administración catalana.¹⁰

El tercer problema —la disolución de las Cortes por el presidente con el inicio de una nueva legislatura— versa sobre una cuestión que ha suscitado las mayores dificultades de consenso entre los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón a la hora de pactar un contenido al Estatuto que será remitido a las Cortes Generales. Con independencia de los criterios políticos encontrados, no puede decirse que haya razones constitucionales para impedir que el presidente aragonés pueda disolver las Cortes, iniciando una nueva legislatura. Si hay razones de oportunidad u operatividad general del sistema, tampoco se entiende que éstas sean aplicables a unas comunidades autónomas, si las mismas reglas son excepcionadas para otros procesos electorales autonómicos.

Una cuestión adicional, de carácter técnico, que no puede dejar de comentarse es la relativa al cierto carácter equívoco que puede predicarse de la terminología adoptada en la *Propuesta* respecto a la denominación del Órgano colegiado de gobierno de la Comunidad. En efecto, se percibe, a lo largo de su articulado, la utilización de distintos términos: Consejo de Gobierno (p. ej., art. 28 y 31), Diputación General (p. ej., la rúbrica del

capítulo III del título I) o Diputación General de Aragón que parece en algunos artículos ser usado, de modo indistinto, con la expresión Diputación General (véanse, por ejemplo, los art. 20 y 21). La terminología del Consejo de gobierno (por utilizar la expresión del art. 152 de la Constitución) es, pues, uno de los asuntos que, en los diferentes proyectos, siempre ha provocado, habida cuenta de su tenor poco diáfano, la necesidad de utilización de términos o denominaciones claras y definitivas.¹¹

En fin, resulta claro que algunos de estos contenidos son de difícil aceptación política, y otros mejorables técnicamente, circunstancias que suelen darse en toda propuesta de descentralización territorial que sea significativa. Pienso, con todo, que lo más importante de la *Propuesta* reseñada es constituir un elemento simbólico adicional —un indicio claro— de que la superación del marco competencial en Aragón es una profunda aspiración colectiva de su población que, en su mayoría, no participa sino de la voluntad de contribuir justamente a la construcción del Estado y a la fijación de un marco estable de relaciones interterritoriales en España.¹²

Javier Oliván del Cacho

10. Piénsese, además, en que dicha declaración de oficialidad del aranés no aparece, de modo expreso, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que ha suscitado alguna duda sobre su conformidad a Derecho por el propio Consejo Consultivo de la Generalidad. Una explicación de este asunto en E. Albertí y otros, *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, pág. 103 y ss.

11. Así, el art. 32 del proyecto de Reforma de Estatuto de 1990 (ya citado) llegaba a usar hasta tres expresiones distintas, a saber: Diputación General, Gobierno (de la Diputación General de Aragón) y Consejo de Gobierno.

12. Con posterioridad a la redacción de esta reseña, y en fase de corrección de pruebas, aprovecho para dar cuenta de la aprobación unánime el día 30 de junio de 1994 por las Cortes de Aragón de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía —que se ha venido denominando «reforma amplia»—, remitiéndose para su tramitación a las Cortes Generales. Interesa destacar que el texto resultante califica Aragón —de modo simbólico— como nacionalidad, prevé con carácter potencial la instauración de un acuerdo financiero o de policía autonómica, así como atribuye al presidente de la Diputación General de Aragón la facultad de proceder a la disolución de la Asamblea Legislativa.

