

José Bermejo Vera



El
Estatuto
de Autonomía
de Aragón



Equipo 

Dirección:

Guillermo Fatás y Manuel Silva

Coordinación:

M^a Sancho Menjón

Redacción:

Álvaro Capalvo, M^a Sancho Menjón, Ricardo Centellas
José Francisco Ruiz

Publicación nº 80-63 de la
Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón

Texto: José Bermejo Vera

Portada: fiesta autonomista en la plaza de toros de Zaragoza, el 23 de abril
de 1981 (foto: L. Serrano)

I.S.B.N.: 84-95306-43-3

Depósito Legal: Z. 1405-00

Diseño: VERSUS Estudio Gráfico

Impresión: Edelvives Talleres Gráficos

Certificados ISO 9002



ÍNDICE



Introducción	5
QUÉ ES Y QUÉ SIGNIFICA UN ESTATUTO DE AUTONOMÍA	11
¿POR QUÉ ARAGÓN TIENE UN ESTATUTO?	25
EL VALOR JURÍDICO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA	31
¿QUÉ QUIERE DECIR AUTONOMÍA O AUTOGOBIERNO?	37
ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN	43
El proceso de elaboración y aprobación	43
Las reformas del Estatuto	62
INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES INTEGRADAS EN EL ESTATUTO	65
La organización territorial	65
La organización institucional	70
PODERES QUE EMANAN DEL ESTATUTO PARA LOS RESPONSABLES POLÍTICOS	91
CÓMO SE OBTIENEN LOS INGRESOS NECESARIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN	99
POSIBLES DESARROLLO Y REFORMA DEL ESTATUTO EN EL FUTURO	105
Bibliografía	109

*Para Aragón, en España,
tengo yo en mi corazón
un lugar todo Aragón,
franco, fiero, fiel, sin saña.*

*Allá, en la vega florida,
la de la heroica defensa,
por mantener lo que piensa
juega la gente la vida.*

*Y si un alcalde lo aprieta
o lo enoja un rey cazurro,
calza la manta el baturro
y muere con su escopeta.*

*Quiero a la tierra amarilla
que baña el Ebro lodoso...*

José MARTÍ

INTRODUCCIÓN



Uno de los más preclaros juristas aragoneses, Joaquín Costa, dijo, tal vez con cierta exageración, que Aragón se definía por su Derecho. Indudablemente, Aragón es cuna y forja de hombres de leyes, y tiene, además, excelentes antecedentes teóricos y prácticos en el ámbito legislativo. Los tiene, en especial —pero no sólo—, en el campo del Derecho Civil, que es, por decirlo de una forma sencilla, el conjunto de normas que regula las relaciones jurídicas entre personas privadas, sus derechos y sus bienes, para prever soluciones anticipadas y aportar modos de resolver los conflictos. Sin embargo, no se podría decir lo mismo que afirmaba Costa, de momento, teniendo sólo como referencia el Estatuto de Autonomía, ya que la “norma institucional básica” de Aragón, hoy en día, posee una configuración muy parecida —por no decir idéntica— a la de otros Estatutos de diversas Comunidades españolas. Sobre todo, a los de las que consiguieron su autonomía por un determinado cauce —que aparecerá aquí citado como “del art. 143” de la Constitución—, pues otras lo hicieron por distinta vía —la “del art. 151”— y, en consecuencia, sus Estatutos están dotados de mayores contenidos.

No obstante, el Estatuto de Autonomía de Aragón posee algunos preceptos diferenciales respecto de sus seme-

jantes, como, por ejemplo, el propósito de recuperar a los aragoneses emigrantes (art. 8) o la atención específica a las modalidades lingüísticas y “lenguas” —desde la reforma estatutaria de 1996— propias de Aragón (art. 7), pendientes, aún, de un adecuado desarrollo para que puedan obtener su efectividad plena.

En definitiva, tanto por lo que se desprende forzosamente de la Constitución —norma de valor superior a todas las demás— como por los avatares políticos que presidieron la conformación y los posteriores procesos de reforma de todos los Estatutos de Autonomía del país, lo cierto es que la lectura y análisis de muchos de ellos no revelan diferencias significativas.

Aprobados ya los de las diecisiete Comunidades Autónomas (Ceuta y Melilla son “ciudades autónomas” y, por lo tanto, caso aparte), y culminadas —al menos, por ahora— las modificaciones emprendidas, las instituciones orgánicas básicas, el conjunto de potestades de que disponen, las facultades y competencias que se les atribuyen y las decisiones que derivan de los Estatutos son, en términos generales, muy similares; aunque esto es, sin duda, matizable, no sólo desde la “letra” de los mismos, sino también desde las interpretaciones políticas o jurídicas que de ellos se hacen y la eficacia de su desarrollo, así como, incluso, por lo que se refiere a la identificación de las respectivas poblaciones con aquéllos.

Renacimiento Aragonés

Publicación quincenal Aragonésista de Izquierda

Año 1 - N.º 1

Barcelona, 15 de Octubre de 1935

Precio: 30 cts.

¡Viva Aragón Autónomo!



ESTE NUMERO HA SIDO VISADO POR LA CENSURA

Portada del periódico quincenal Renacimiento Aragonés, publicado en Barcelona el 15 de octubre de 1935 (Foto: Archivo de aragonesismo, Rolde de Estudios Aragoneses)

Los aragoneses asentados fuera de Aragón

Artículo 8: «Los poderes públicos aragoneses velarán para que las comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón puedan, en la forma y con el alcance que una ley de Cortes aragonesas determine, participar en la vida social y cultural de Aragón, sin que ello suponga, en ningún caso, la concesión de derechos políticos».

En su desarrollo, se encuentra en tramitación (mayo de 2000) una nueva Ley de participación de las comunidades aragonesas asentadas fuera de su territorio en la vida social y cultural de Aragón, que modifica la antigua de 1985 y que pretende conceder la ciudadanía plena a los cónyuges e hijos de los nacidos en Aragón, aunque residentes fuera de la Comunidad, e incluso a los ciudadanos que se sientan vinculados a esta tierra. Se trata de evitar, en lo posible, el éxodo de los aragoneses y de facilitar el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón.

En estas páginas se comentará y explicará el Estatuto de Autonomía de Aragón con un talante abierto y con la convicción de que posee cierta singularidad, plasmada simbólicamente en su contenido, sin por ello cerrar los ojos ante la “realidad de la semejanza” que caracteriza a muchos de los Estatutos en vigor en el Estado autonómico español.

Para abordar esta tarea, las preguntas relevantes que conviene hacer serían las siguientes: ¿qué es y qué significa

un Estatuto de Autonomía?, ¿cuál es su valor jurídico?, ¿por qué tiene Aragón un Estatuto de Autonomía?, ¿qué quiere decir autonomía o autogobierno?, ¿cómo se elaboró, aprobó y se ha reformado el Estatuto aragonés?, ¿qué instituciones y organizaciones básicas lo integran, justifican y, a la vez, aseguran su permanencia, estabilidad y eficaz desarrollo?, ¿qué poderes emanan del Estatuto para los responsables políticos aragoneses?, ¿cómo se obtienen los ingresos para hacer frente a los gastos públicos —el ejercicio de los poderes— en Aragón?, ¿cómo se ha desarrollado el Estatuto y cómo puede ser reformado?

A esas y otras muchas cuestiones, más concretas, se va a tratar de dar respuesta en esta síntesis.

QUÉ ES Y QUÉ SIGNIFICA UN ESTATUTO DE AUTONOMÍA



Un Estatuto de autonomía, en el contexto histórico, social y político actual, significa el comienzo de la recuperación de la identidad de una determinada comunidad poblacional de España que se siente como tal. Se trata de un simple instrumento jurídico que plasma o refleja los deseos, las esperanzas y las técnicas o formas de garantizar cierto autogobierno por parte de un conjunto de personas que, asentado o no en un territorio concreto del Estado español, se organiza en convivencia democrática. Al igual que la propia Constitución, es un texto normativo y político de múltiples vertientes, que sirve al objetivo principal de asegurar la autonomía de una determinada comunidad, geográfica y funcionalmente delimitada y, a veces, históricamente identificada.

Para entender bien, sin embargo, el valor y los cometidos de un Estatuto de Autonomía, es absolutamente necesario comprender el contexto en el que se origina y se inserta.

Después de un amplio periodo de organización unitaria y centralista del Estado español, la Constitución de 1978 abrió la puerta a un sistema político radicalmente diferente. En su primer artículo proclamó a España como un «Estado



40 aniversario del Congreso autonomista de Caspe, celebrado en esa ciudad el 4 de julio de 1976 (Foto: Archivo de aragonésismo, Rolde de Estudios Aragoneses)

social y democrático de Derecho», estableció que la soberanía nacional reside «en el pueblo español» y fijó como forma política «la monarquía parlamentaria». Esta declaración de unidad en lo fundamental, reforzada en el artículo segundo con la indicación de que la Nación española es la «patria común e indivisible de todos los españoles», se matiza inmediatamente con una auténtica novedad de la Constitución: el mismo precepto afirma que se «reconoce y garantiza el

derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Ese derecho queda avalado, simbólicamente, por una disposición y una previsión: junto a la lengua y a la bandera oficiales de España, «las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas» y «los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias» de cada Comunidad.

De este modo tuvo su génesis la nueva organización del Estado, representada por la peculiaridad de la existencia de Comunidades Autónomas y de sus correspondientes Estatutos. Las primeras son fruto del ejercicio del derecho a la autonomía, recogido en la Constitución, mientras que los segundos son los nuevos instrumentos normativos que servirán para reflejar la configuración institucional básica de cada una de aquéllas. Los Estatutos, que el Estado «reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico», se convierten, «dentro de los términos de la presente Constitución» —así dice el art. 147—, en la norma máxima que simboliza y delimita la autonomía en las Comunidades surgidas a partir de 1978. Como luego veremos, se aprueban por ley orgánica, que exige el voto favorable de la mayoría absoluta (176, al menos), de los diputados del Congreso.

Una vez declarados estos principios en términos generales, había que preparar un procedimiento para crear, es decir, para construir las nuevas Comunidades Autónomas y aprobar sus Estatutos. Para ello se partió de la realidad administrativa vigente hasta entonces en España, de forma que fuesen las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes las que emprendieran el camino de acceso a su autogobierno. También podían llegar a constituirse en Comunidades Autónomas, por un procedimiento distinto, ciertas provincias que, sin necesidad de unirse con otras, tuvieran esa entidad regio-

nal histórica e, incluso, un conjunto de provincias que careciera de ella y los territorios insulares o demarcaciones no integradas en la organización provincial existente en 1978 (como Madrid, Ceuta, Melilla y, eventualmente, Gibraltar).

Al no haber, pues, una previa delimitación o un diseño del “mapa autonómico” que elaborar, se plantearon varias fórmulas para hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional a la autonomía:

a) En el caso de la provincia o las provincias “con entidad regional histórica” —supuesto en el que encajaba perfectamente Aragón—, era necesario un acuerdo entre el órgano de gobierno vigente en las mismas (la Diputación Provincial o el interinsular correspondiente) y las dos terceras partes de los municipios, siempre que su población representase, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

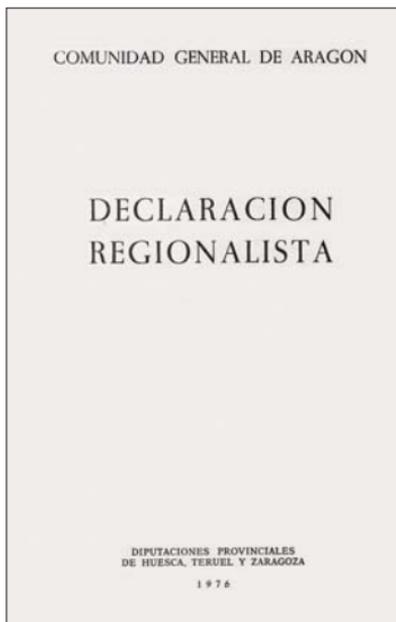
b) En el caso de las provincias “sin entidad regional histórica” o de los territorios no integrados en la organización provincial ya existente, se precisaba que las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, concediesen una autorización expresa.

La Constitución española de 1978 consagró, por tanto, algunas diferencias en los procedimientos de acceso a la autonomía de los diversos territorios, lo que condujo, al menos en una primera fase, a una desigual formación de

las Comunidades Autónomas.
¿Por qué se hizo así?

En primer lugar, había reivindicaciones históricas y políticas de gran envergadura, ruidosamente defendidas en la calle y puestas de manifiesto con enorme vigor a la hora de debatir el ya citado artículo segundo de la Constitución, como demuestra la doble alusión a las “nacionalidades” y a las “regiones”. En segundo lugar, antes de aprobarse el texto constitucional ya se habían reconocido algunos “regímenes preautonómicos”, entre los que, por cierto, además de los de Cataluña, País Vasco y Galicia, se incluía el de Aragón, precisamente para dar satisfacción inmediata a tales reivindicaciones. Y, en tercer lugar, como se ha señalado, no existía un “mapa” definido de las nuevas Comunidades Autónomas.

Pues bien, establecida tal diferenciación, no exenta de ciertas justificaciones, se arbitra un procedimiento gene-



Declaración regionalista *de las Diputaciones Provinciales, acordada el 27 de noviembre de 1976 y que comienza:*
«La unidad de España es intangible...»

ral —el de la “vía del art. 143”— que debía desembocar en un nivel de autonomía en el que solamente podían asumirse poderes o competencias “tasadas”, es decir, las que enumeraba el art. 148 de la Constitución, y para el que, en principio, no se había previsto la posibilidad de un poder legislativo propio.

La “vía lenta” para el acceso a la autonomía

«Artículo 143.1: En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.»

Por otro lado, se contemplaba una modalidad mucho más exigente en las formas, pero que permitía elaborar un Estatuto de Autonomía con mayores competencias, mediante un acuerdo entre los parlamentarios elegidos en las circunscripciones en cuestión y los representantes de las Cortes Generales; acuerdo que debía someterse a referéndum entre los electores correspondientes al ámbito territorial del proyectado Estatuto. En los aprobados por este último procedimiento —la denominada “vía del art. 151”— se preveía una organización autonómica de características especiales, con una Asamblea Legislativa (poder legislativo, con potestad de hacer leyes autonómicas) y un Consejo de Gobierno (poder ejecutivo y de desarrollo de dichas leyes). También se contemplaba la posibilidad de crear un Tribunal Superior de Justicia (poder judicial), aunque, en este caso, no autonómico, porque la potestad jurisdiccional, o de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es de carácter “unitario”, esto es, de ámbito nacional o estatal, según los arts. 117 y 149.1.5^a del texto constitucional. Pero, sobre todo, esos Estatutos sobresalían por su capacidad de asumir todas las competencias no reservadas exclusivamente al Estado en el art. 149 de la Constitución.

Además, una disposición transitoria de la Constitución eximió del cumplimiento de parte de los requisitos fijados en su art. 151 «a los territorios que en el pasado hubieren plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía» y tuviesen regímenes autonómicos provisionales.

El procedimiento privilegiado de acceso a la autonomía

«Artículo 151.1: No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica».

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1º. El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2º. Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delega-

ción de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3º. Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4º. Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5º. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4º y 5º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo».

Esto afectaba a las Comunidades de Cataluña, País Vasco y Galicia, porque durante la II República, entre los años 1931 y 1936, habían cumplido la primera condición impuesta y, además, contaban ya, al aprobarse la Constitución en diciembre de 1978, con una organización preautonómica, sancionada por los Reales Decretos-Leyes de 29 de septiembre de 1977 (Cataluña), 4 de enero de 1978 (País Vasco) y 16 de marzo de 1978 (Galicia). La Comunidad de Andalucía, a pesar de no tener Estatuto o proyecto del mismo en el pasado, ni régimen provisional de autonomía, también logró, posteriormente, aprobar su Estatuto por este cauce especial y preferente del artículo 151. Por su parte, el resto de los territorios con entidad regional histórica —entre ellos, Aragón— accedió a su autonomía por el procedimiento general del artículo 143. En un capítulo posterior se explican los motivos concretos del acceso autonómico de Aragón por esta vía.

Las diferencias que se derivaban de esta doble situación, en cuanto a las competencias que podían asumirse, eran notorias. Al analizarlas, hubo quien pensó que en la Constitución de 1978 se habían establecido Comunidades “de primera” y “de segunda”. En el fondo, no se puede dejar de reconocer cierta distinción cualitativa, aunque en el plano jurídico no existan categorías, sino velocidades diferentes de acceso al ejercicio del derecho a la autonomía, cuya amplitud final no depende, en principio, de la vía de acceso elegida. Esas matizaciones, por lo demás, revelan o con-



Artículo 1.º.- Aragón se constituye en región autónoma dentro del estado español, con arreglo a la constitución de la

Ayuntamiento
de
Zaragoza

COMISION DE CULTURA

AUTONOMIA REGIONAL ARAGONESA



*Libro de actas de las conferencias y mesas redondas que organizó
el Ayuntamiento de Zaragoza, publicado en 1978*

tribuyen a explicar la discutidísima discriminación semántica entre las “nacionalidades” y “regiones” mencionadas en el artículo segundo del texto constitucional (al menos, cuando se aprobó en el año 78). Podría decirse, en definitiva, que esa doble alusión reflejaba una fórmula de compromiso entre las exigencias “nacionalistas” y la constatada conveniencia de enfrentarse a la crisis del Estado centralista a través de una solución “regionalista”, razonablemente compatible con «la indisoluble unidad de la Nación española».

Sin embargo, ni la evocación del pasado, que hizo posible la asunción máxima de competencias en los Estatutos de Cataluña, Galicia y País Vasco —y, luego, Andalucía—, ni el amparo y respeto a «los derechos históricos de los territorios forales» que la Constitución, en su disposición adicional primera, proporciona a quien corresponda, pueden considerarse soportes desde un punto de vista jurídico para establecer diferencias entre Comunidades Autónomas, ya se consideren como “nacionalidades”, ya como “regiones”. Aunque, desde el punto de vista político, sí tenía, ha tenido y sigue teniendo trascendencia esta distinción.

Tanto es así que, en Aragón, cuando se empezó a debatir el proyecto de Estatuto de Autonomía, hubo ya intentos de hacer constar expresamente su condición de “nacionalidad” y, aunque entonces no prosperó esta tesis, finalmente ha quedado incorporada al mismo con ocasión de la

reforma del año 1996. En un principio, simplemente se echó mano de la denominación directa de Aragón, ya que la Constitución, en su art. 147, exigía que el contenido de los Estatutos de Autonomía se acomodase a la «denominación [...] que mejor corresponda a su identidad histórica». Así, pues, el artículo primero del Estatuto de Autonomía quedó fijado del siguiente modo en el momento de su aprobación:

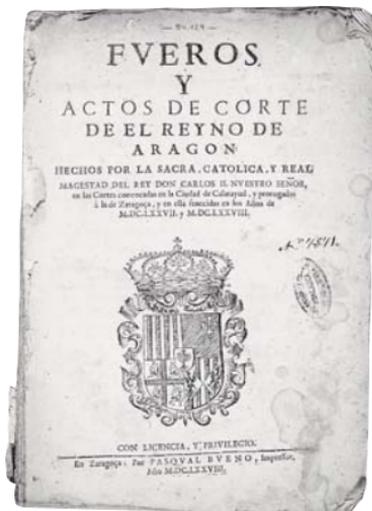
Aragón, como expresión de su unidad e identidad histórica, accede a su autogobierno de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

Predominó, por tanto, el criterio de incluir únicamente el nombre secular de la Comunidad, significativo de su nítida personalidad en el pasado como entidad política con características propias.

¿POR QUÉ ARAGÓN TIENE UN ESTATUTO?



En el artículo primero del Estatuto se pretendió plasmar la esencia misma de la autonomía, es decir, la razón nuclear de la transformación de la región aragonesa en la nueva Comunidad Autónoma de Aragón. Pero conviene señalar una característica muy especial, de la que quedó y queda constancia en el texto estatutario, y que constituye un elemento distintivo de gran potencialidad: se trata de la disposición adicional tercera, en la que se subraya con firmeza la identidad histórica de Aragón. «La aceptación —dice— 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





(Dibujo: J. L. Cano)

establece la disposición adicional primera de la Constitución». Es importante esta cláusula porque a ella se han acogido, precisamente, las Comunidades vasca y navarra a la hora de defender los «derechos históricos de los territorios forales».

Por este motivo, habría que plantearse, en primer lugar, la valoración de la unidad e identidad histórica de Aragón, y preguntarse si posee contenido propio y auténtico. La respuesta debe ser rotundamente afirmativa, pues esa unidad, además, es de dimensión múltiple, es decir, territorial, jurídica, cultural y, posiblemente, social, pues Aragón cuenta, como tal, con un pasado identificado.

Hubo, en efecto, un Reino de Aragón que desapareció, aunque no súbitamente, al igual que otras entidades políticas, a partir de la Guerra de Sucesión española. Felipe V, de la Casa de Borbón, aplicó a los aragoneses, y a otros, un castigo por su posición a favor de la dinastía austriaca.

El llamado Decreto de Nueva Planta, de 29 de junio de 1707, suprimió instituciones y privilegios aragoneses, a través de una declaración de principios sobre el poder de la Corona española para disponer sobre el régimen de gobierno reforzado por el (literalmente) «justo derecho de la conquista que de ellos (los Reinos de Aragón y de Valencia) han hecho mis armas».

Sin embargo, la condición de Aragón como reino no se anuló formalmente en 1707, y, menos aún, en la conciencia social aragonesa y en algunas normas del Derecho privado o civil. Así, por ejemplo, durante la Guerra de la Independencia (1808-1814) su identidad jurídica y política no ofrecía duda alguna. Palafox utilizó con frecuencia el término “Reino de Aragón”, si bien no aparece como tal reino (pero sí como “Aragón”) en el importantísimo texto constitucional gaditano de 1812, que enumeraba alfabéticamente las entidades territoriales componentes de la monarquía española.

La unidad aragonesa, como tantas otras que han conseguido significación política, es un fenómeno de conciencia cuya expresión más identificable era, hasta el año 1978, el Derecho Civil Foral, catalizador de singulares usos y costumbres. El sentimiento de que Aragón es tierra de libertades políticas tiene sustento en su identidad histórica, en la que se asienta el principio de que «en Aragón antes fueron leyes que reyes». Y lo mismo sucede en el plano de las

relaciones jurídicas civiles, en las que sobrevivió el espíritu del *standum est chartae*, es decir, la obligación de atenerse a lo escrito o pactado libremente, como máxima a la que deben subordinarse incluso las leyes.

De ahí procede, por ejemplo, la curiosa expresión “pactos rompen fueros”, así como el importante papel de la costumbre —como norma jurídica vinculante— en los orígenes mismos de la unidad política de Aragón.

Pactos rompen fueros, y leyes antes que reyes

Uno de sus supuestos integrantes originarios (el mítico Reino de Sobrarbe, simbolizado en el primero de los cuarteles del escudo tradicional de Aragón) es caracterizado por los eruditos del Renacimiento y por sus continuadores de toda clase, hasta nuestros días, como cuna de una democracia general en la cual las entidades jurídicas o físicas “naturales” prevalecen, incluso sobre las testas coronadas. Se eleva a axioma y símbolo del juramento que allí prestarían los súbditos al soberano, manifestando en las diversas fórmulas del ritual que, todos juntos, eran más que el rey y que éste dependía, para su continuidad en el trono, no de ningún carisma ni de ninguna sacra unción, sino de su respeto escrupuloso al pacto jurídico-político, que exigía, como inicio, el reconocimiento de los Fueros de toda clase en vigor, “E si non, non”.

Tomado de G. Fatás en su comentario al art. 1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la obra *Comentarios al Estatuto...* dirigida por J. Bermejo (Madrid, 1985)

Podría, así, explicarse por qué los aragoneses disponen de un Estatuto de Autonomía. Pero todo eso, que es mucho, no es suficiente.

Al igual que ocurrió en otras Comunidades y territorios españoles, el paso de un sistema político unitario y centralizado a la nueva fórmula organizativa establecida por la Constitución se produjo gradualmente. Con el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña, a finales del año



1977, se inició ese difícil camino de la transferencia de poderes desde el Estado a las entidades autónomas en formación, con carácter previo, incluso, a la elaboración del texto constitucional y, por tanto, a la creación de las propias Comunidades. En ello estuvieron de acuerdo casi todos los partidos políticos que consiguieron representación parlamentaria en las primeras elecciones generales democráticas, celebradas ese mismo año. El proceso, desarrollado de forma compleja y lenta con el fin de no acentuar los desequilibrios existentes, recibió el nombre de “régimen preautonómico” y se extendió rápidamente a todo el territorio nacional, hasta el punto de que, salvo algunas modificaciones posteriores, con ese modelo se configuró el mapa autonómico del Estado español hoy vigente. Pero la base y, a la vez, la cúpula de las autonomías fueron los Estatutos, al igual que ocurre con la Constitución respecto del Estado.

EL VALOR JURÍDICO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA



Suele afirmarse que los Estatutos son una especie de Constitución —norma fundamental o suprema— en y para cada Comunidad Autónoma. También se dice que, por haberse aprobado a través de la manifestación de dos voluntades coincidentes —la de los representantes del pueblo de la Comunidad correspondiente y la de las Cortes Generales, que, según la Constitución, representan al pueblo español—, poseen una naturaleza jurídica muy especial, ya que, a diferencia de las leyes emanadas de un organismo legislador único, son *leyes pactadas* entre dos poderes legislativos. Por ello, conviene explicar brevemente las características del Estatuto de Autonomía de Aragón, atendiendo a su contenido general, a sus propios límites y al procedimiento de su elaboración.

Desde la perspectiva política, no cabe duda de que se trata de una ley pactada, puesto que no solamente han confluído en su elaboración y aprobación dos voluntades políticas procedentes de ámbitos diferentes (del pueblo español en su conjunto y del aragonés en particular), sino que tampoco es posible su reforma o modificación sin el consentimiento de ambas. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, es simplemente una ley orgáni-

ca, un tipo especial de norma legal reconocido en la Constitución, para cuya aprobación se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los diputados al Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto: eso es lo que le proporciona su fuerza, como acto formal del poder legislativo. Pero no se trata de una ley orgánica cualquiera, porque para poder aprobarla —e, incluso, elaborarla— precisa el acuerdo de quienes representan democráticamente al pueblo aragonés. El acceso al autogobierno hubo de lograrse inicialmente a través de unos representantes específicos —como se verá luego—; pero, una vez constituida la Comunidad Autónoma de Aragón y aprobado su Estatuto, la representación democrática de los aragoneses está ya formada por los diputados de las Cortes de Aragón.

Además, los Estatutos de Autonomía forman parte del ordenamiento jurídico del Estado. Por consiguiente, en su doble carácter de norma básica de Aragón y, a su vez, integrante de la legislación estatal, el Estatuto aragonés se encuentra subordinado a la Constitución, a la que no puede contradecir o vulnerar, y tampoco es posible una interpretación de sus preceptos que esté en disconformidad con ella. La Constitución, en efecto, es «concebida como una totalidad normativa garantizadora de un orden de convivencia integrado por un conjunto de derechos y valores», según acertó a señalar el Tribunal Constitucional en su sentencia de 11 de diciembre de 1987; en ella se destacaba

que, entre esos valores, figuran los que amparan y justifican la autonomía o autogobierno de las Comunidades Autónomas.

Si el Estatuto de Aragón es, pues, parte del ordenamiento total del Estado, no es extraño que sirva como parámetro o punto de referencia respecto de otras normas legales, ya procedan de las Cortes Generales o de las Cortes de Aragón, es decir, del poder legislativo de la propia Comunidad Autónoma aragonesa. Las leyes del Estado, salvo supuestos de excepción y con condiciones muy severas, no pueden vulnerar o contradecir el contenido del Estatuto aragonés, como consecuencia del principio de distribución de poderes y de competencias que la Constitución estableció. Una de esas excepciones se produciría, por ejemplo, en el caso de que estuviera amenazado el interés general debido a una total falta de concordia en la legislación autonómica sobre algu-



Portada del libro Proyecto de Pacto o Constitución Federal del Estado Aragonés, de Juan Pedro Barcelona (reimpresión de 1988)

José-Luis Merino y Hernández
Comentarios al Estatuto
de Autonomía de Aragón



na cuestión; entonces, el Estado podría dictar «leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas [...]» (art. 150.3 de la Constitución). En definitiva, el Estatuto de Autonomía también opera como “parámetro de constitucionalidad”. Ello significa, simplemente, que las leyes estatales podrían ser anuladas por el Tribunal Constitucional si violaran los preceptos estatutarios.

Con mayor razón, si cabe, el Estatuto aragonés constituye un marco invulnerable para las leyes de la propia Comunidad, ya que frente a éstas posee, incuestionablemente, jerarquía normativa superior, lo que implica la absoluta necesidad de que las disposiciones aprobadas por las Cortes de Aragón respeten el Estatuto. Como se verá más adelante, quienes representan al pueblo aragonés —los diputados autonómicos— y ostentan la potestad legislativa de la Comunidad, desarrollan las competencias

que dan sentido a la autonomía o autogobierno y, para ello, tal potestad sólo debe ser utilizada «de conformidad [...] con el presente Estatuto».

Es más, el Tribunal Constitucional ha resaltado el valor de los Estatutos de Autonomía, sin dejar de reconocer que se insertan en un orden conjunto, señalando muy expresivamente, en su sentencia de 18 de abril de 1994, lo siguiente:

«La regulación aplicable a las instituciones autonómicas [...] es la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas».

De todo lo dicho se infiere que el Estatuto de Autonomía de Aragón forma parte del ordenamiento jurídico del Estado y, a la vez, es la norma superior del aragonés.

En su versión actual, tras las reformas de 1994 y 1996, consta de 61 artículos, tres disposiciones adicionales y trece disposiciones transitorias. Resumir, con éxito, su contenido no es tarea sencilla, aunque se intentará en las páginas que siguen.

¿QUÉ QUIERE DECIR AUTONOMÍA O AUTOGOBIERNO?



Autonomía o autogobierno son siempre términos difíciles de precisar, de uso polivalente y que sólo pueden ser correctamente entendidos en relación con un determinado contexto histórico. Para verificar su auténtico significado hay que recordar la doctrina del Tribunal Constitucional, “intérprete supremo de la Constitución”, en especial del apartado en el que se incluyen los Estatutos de Autonomía. La más alta instancia jurídica del Estado ha ido perfilando el concepto de autonomía —a estos efectos, identificable con el de autogobierno— y ha concretado su acepción y alcance. En una de sus primeras sentencias, la de 2 de febrero de 1981, estableció:

«Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución».

En ella se comparan, pues, y se diferencian “soberanía” y “autonomía”. En cuanto al primer término, se indica que

el pueblo español, único y exclusivo titular de la soberanía nacional, es quien puede adoptar las decisiones político-legislativas que estime necesarias u oportunas, incluida la cesión parcial de sus prerrogativas en favor de organizaciones o instituciones internacionales, de acuerdo con el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93). Así, por ejemplo, ha sucedido con la incorpora-

ción de España a la Unión Europea. Esas determinaciones se pueden tomar de forma directa, en ocasiones excepcionales, o, lo que es más común, a través de sus representantes en el Parlamento de la Nación (las Cortes Generales) y otros organismos estatales (Gobierno, etc.).

Es diferente el concepto de autonomía o autogobierno de cada Comunidad, ya que a éstas no se les reconoce soberanía. La autonomía tiene contenido y alcance mucho más limitados, pues otorga también a su dueño

o titular —el pueblo aragonés, en este caso— el poder de adoptar las resoluciones políticas y legislativas que considere convenientes, lo que cabe hacer bien directamente o bien a través de sus legítimos y democráticos representan-



Adhesivo nacionalista, 1977

tes (las Cortes de Aragón y demás instituciones aragone-
sas), que es la vía más habitual, siempre dentro de los lími-
tes establecidos por la Constitución y el Estatuto.

Como ya se ha dicho, esos poderes —competencias, en
términos jurídicos— son tasados, pues las fórmulas para
hacerlos efectivos, convertidos en leyes, decretos, reso-
luciones políticas o administrativas, etc., se encuentran
ya diseñadas en la Constitución y configuradas más espe-
cíficamente en el propio Estatuto aragonés. Es una cues-
tión, por tanto, de reparto o distribución del poder político,
que se ha hecho “de arriba hacia abajo”, esto es, desde el
Estado preexistente hacia las Comunidades Autónomas
de nueva creación. El Tribunal Constitucional dejó claro
este punto cuando, en su sentencia de 27 de julio de 1982,
a propósito de las transferencias de servicios y bienes,
señaló lo siguiente:

«Las Comunidades Autónomas no son Entes preexisten-
tes a los que el Estado cede bienes propios, sino Entes de
nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la
medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus
instituciones centrales parte de sus competencias para atri-
buirlas a estos Entes territoriales, y les trasfiere, con ellas,
los medios personales y reales necesarios para ejercerlas».

Por de pronto, ello implica una diferencia de nivel entre
el Estado (como conjunto o totalidad) y las Comunidades
Autónomas (como parte de ese conjunto); y, además, cier-

EL IDEAL DE ARAGÓN

PERIÓDICO REPUBLICANO FEDERAL

FUNDADO EN GRAUS EL 20 DE JUNIO DE 1930 • SE PUBLICA EL 20 DE CADA MES

De los artículos son responsables sus autores • Barcelona 29 de Mayo 1932 • Redacción y Administración: CORTADA, 97, 5.º

¡Viva el Estado Aragonés!! ¡ARAGONESES!

Queridos amigos de Aragón, hoy os hablamos desde el corazón de Aragón, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

No ha sido por Aragón por lo que se ha hecho un Ideal de España, sino por España, por España que se ha hecho un Ideal de España. No ha sido por Aragón por lo que se ha hecho un Ideal de España, sino por España, por España que se ha hecho un Ideal de España.

A más de esto sabemos, en Cataluña, Aragón y Valencia, que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

Queridos amigos de Aragón, hoy os hablamos desde el corazón de Aragón, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

Queridos amigos de Aragón, hoy os hablamos desde el corazón de Aragón, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

Al margen de un manifiesto

Hoyos en el día de Aragón, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

Hoyos en el día de Aragón, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

Hoyos en el día de Aragón, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

Hoyos en el día de Aragón, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

La Fera de Mar

La Fera de Mar, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

La Fera de Mar, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

La Fera de Mar, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

La Fera de Mar, en este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

En este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

En este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

En este día de orgullo y de gran satisfacción social, para que sepáis que el Ideal Aragonés no es un Ideal de Aragón, sino un Ideal de España, un Ideal de España que se ha hecho un Ideal de España.

Portada del número 56 del periódico mensual El Ideal de Aragón, publicado en Barcelona el 29 de junio de 1930 (Foto: Archivo de aragoneses, Rolde de Estudios Aragoneses)

tas restricciones, importantes, al ejercicio de la autonomía, pues el reparto de poderes se lleva a cabo a partir del núcleo competencial reservado al Estado y no a la inversa, como sucede en los regímenes federalistas (Estados Unidos de América, Alemania, etc.).

En síntesis, la soberanía (que es únicamente del Estado, o sea, del pueblo español) presupone y justifica una capacidad propia de autodisposición, limitada solamente por las reglas formales de la Constitución, que, por supuesto, son susceptibles de revisiones o reformas casi sin condiciones. Por su parte, la autonomía (de Aragón, o sea, del pueblo aragonés) implica también una capacidad de autodisposición, pero otorgada, no preexistente, y condicionada por las normas constitucionales, cuyo contenido no puede variar por sí sola la propia Comunidad, y que se concreta en los preceptos de su Estatuto.

De este modo, la autonomía de Aragón queda restringida a las materias que la Constitución contempla o permite y que, además, se especifican en su Estatuto. Así se explica que los poderes y competencias de las instituciones de la Comunidad aragonesa, con una “autonomía” cualitativamente superior a la de otros entes públicos de su territorio (provincias, comarcas y municipios), estén tasados en su Estatuto, que es, al mismo tiempo, la norma que garantiza y posibilita su ejercicio y efectividad.



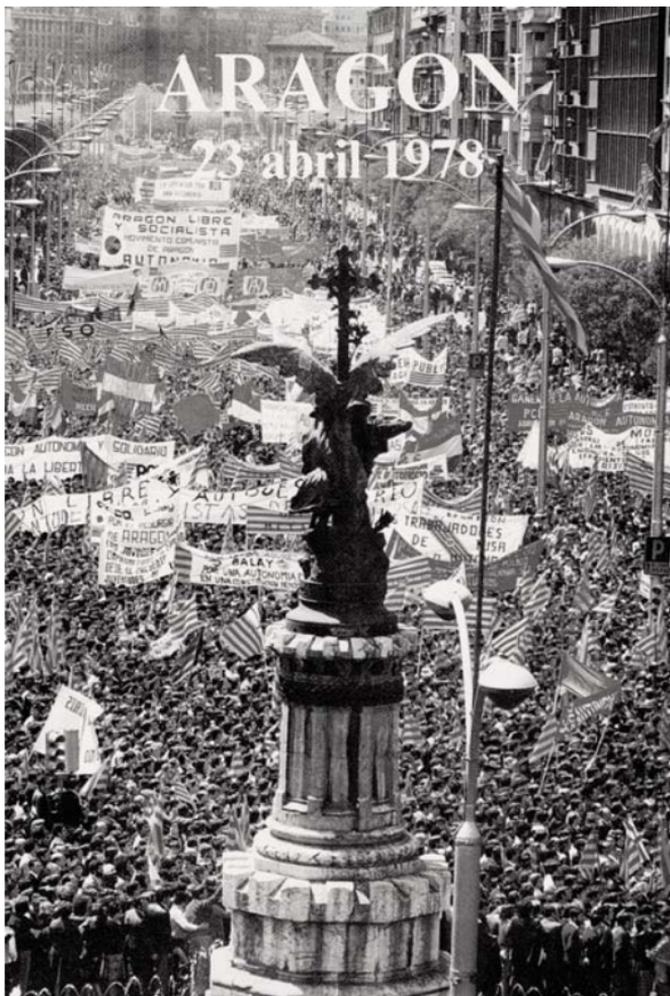
ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN



EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

Inmediatamente después de la implantación del nuevo régimen democrático en España, algunos territorios, entre ellos Aragón, consiguieron que les fuera reconocido un “régimen preautonómico”, antesala, claro está, del autonómico. Este proceso se apoyaba en la legalidad vigente, como fórmula transitoria hacia la «institucionalización de las regiones en régimen de autonomía» (Declaración programática del Gobierno de la Nación que tomó posesión tras las primeras elecciones, a comienzos del verano de 1977), y constaba de dos fases: en la primera, se autorizaba la constitución de la respectiva entidad regional por medio de un Real Decreto-Ley; en la segunda, se formaban “Comisiones mixtas de transferencias”, con objeto de traspasar bienes, servicios y personal desde el Estado, y también desde las correspondientes diputaciones provinciales, al “órgano preautonómico”.

Se dijo entonces, con razón, que la construcción del nuevo Estado de las Autonomías y los nacionalismos históricos o emergentes podían cuestionar la propia transición



Manifestación autonomista del 23 de abril de 1978, día de San Jorge, en Zaragoza. Cartel editado por el Rolde de Estudios Aragoneses

al régimen democrático, sólo factible si se cumplían ciertas condiciones de estabilidad, capacidad de negociación entre las fuerzas políticas y movilización de los sectores sociales en pro de dichos objetivos. Se puede afirmar con rotundidad que en Aragón se dieron todas esas condiciones, en especial la última, que culminaría con la manifestación del 23 de abril de 1978.

El acceso formal a la autonomía se produjo en la Comunidad aragonesa a partir de la promulgación del Real Decreto-Ley de 17 de marzo de 1978, cuyo preámbulo señalaba:

«El pueblo aragonés ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. La totalidad de las fuerzas parlamentarias aragonesas han recogido esta voluntad popular y han reconocido la urgencia de que se promulgasen las normas legales correspondientes. El presente Real Decreto-Ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y por ello instituye la Diputación General de Aragón [...]».

Efectivamente, la Diputación General surgió «como órgano de gobierno de Aragón, que tendrá personalidad jurídica plena en relación con los fines que se le encomiendan», con carácter provisional y transitorio «hasta la entrada en vigor de las instituciones autonómicas de Aragón que se creen al amparo de lo previsto en la Constitución». Como

territorio, se reconocía el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza.

El Real Decreto-Ley establecía, asimismo, la composición de la Diputación General, las formas de elegir sus órganos y de designar sus consejeros, las competencias entonces encomendadas, el régimen de sus actos y acuerdos, y el control de los mismos. Conviene insistir en que, aunque con carácter provisional, no se resucitaba ningún ente histórico, sino que nacía una entidad jurídicamente nueva, por más que se tratase de satisfacer viejas pretensiones o reivindicaciones, reflejo de la ya comentada unidad e identidad histórica de Aragón.

El definitivo acceso al autogobierno tuvo lugar tras la elaboración y aprobación del Estatuto, de acuerdo con el cauce previsto en el artículo 143 de la Constitución.

Los pasos iniciales del proceso autonómico de Aragón se fechan a principios del verano de 1979, si bien a finales de 1978, y tras la manifestación autonomista de la primavera de ese año, la Diputación General ya encargó a su Comisión Jurídica Asesora un borrador del procedimiento para la elaboración del Estatuto.

En esa época, sin embargo, se produjo un conflicto político de notorias consecuencias para la configuración de la Comunidad Autónoma aragonesa. El Ayuntamiento



Constitución de la primera DGA en San Pedro de los Francos de Calatayud, el 9 de abril de 1978 (Foto: Heraldo de Aragón)

de Zaragoza había resuelto de forma unánime, en junio de 1979, caminar hacia la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución o, en otro caso, desvincularse del proceso. En julio de ese año reaccionó la Diputación General con un “llamamiento” —una especie de apelación al orden y a la cordura— dirigido pública y formalmente a las tres diputaciones provinciales y a todos los municipios aragoneses. En él se recordaba que, una vez iniciado el proceso autonómico —lo cual tenía lugar a partir del primer convenio adoptado por una entidad local— empezaba a correr automáticamente el plazo máximo de seis meses den-



Toma de posesión de la primera corporación de la DGA en la catedral de Huesca, el 22 de abril de 1978 (Foto: Heraldo de Aragón)

tro del cual, de modo inexorable (así lo exigía el inciso final del art. 143.2 de la Constitución), debería conseguirse el acuerdo de las diputaciones de Huesca, Teruel y Zaragoza y de las dos terceras partes de los municipios cuya población representase, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia —en el caso de pretender la autonomía (limitada) mediante el art. 143 de la Constitución—, o bien el de las diputaciones más las tres cuartas partes de los municipios aragoneses que representasen, como mínimo, la mayoría de censo electoral de cada uno de ellos, si se optaba por la vía del art. 151.

Esta advertencia ponía de relieve el peligro de fracaso que entrañaban los actos precipitados —como tal se consideraba, implícitamente, el del Ayuntamiento de Zaragoza— y, como consecuencia de ello, la necesidad de esperar cinco años para retomar la iniciativa, porque así lo sancionaba

el art. 143.3 del texto constitucional. Aún se hizo otro “llamamiento” por la Diputación General de Aragón, en septiembre de 1979, pero esta vez sin aludir, ni aun tácitamente, al apresuramiento y, por consiguiente, sin prefijar la posición sobre la vía constitucional adecuada —art. 143 ó 151— para el proceso autonómico aragonés.

Llamamientos autonómicos de la Diputación General de Aragón, de 2 de julio y 1 de septiembre de 1979

«[...] La gravedad de tales consecuencias y la trascendencia que para el futuro de Aragón entraña todo lo referente a su autonomía reclaman imperativamente que cualquier paso que se dé en tal dirección sea fruto de reflexión, el acuerdo y la adecuada planificación, al objeto de que se inicie el procedimiento con el mayor índice de seguridad posible y se puedan cubrir con relativa garantía de éxito los nada fáciles requisitos que la Constitución contempla para la puesta en marcha del proceso autonómico.

La Diputación, consciente de la responsabilidad que tiene contraída con el pueblo aragonés, ratifica su compromiso de lograr el máximo grado de autonomía posible, y se compromete a iniciar el proceso hacia el Estatuto de Aragón en los términos señalados por la Constitución, promoviendo para ello un amplio pacto autonómico entre el mayor número posible de fuerzas políticas una vez transcurrido el verano —periodo en el cual difícilmente va a poder avanzarse en este proceso, por razones obvias—, aceptando en su com-

promiso que esta fase debería culminar con antelación al 31 de diciembre de 1979».

* * *

«[...] El consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, en su reunión de 2 de julio de 1979, consciente de la responsabilidad que tiene contraída con el pueblo aragonés, ratificó su compromiso de lograr el máximo grado de autonomía posible, y se comprometió a iniciar el proceso hasta el Estatuto de Aragón en los términos señalados en la Constitución, promoviendo para ello un amplio pacto autonómico entre el mayor número posible de fuerzas políticas y aceptando en su compromiso que la fase de la iniciativa del proceso autonómico debería comenzar antes del 31 de diciembre de 1979 [...]»

En octubre de ese mismo año se celebró en Caspe, ciudad de evocaciones autonomistas, una asamblea de Ayuntamientos, mayoritariamente dominados por partidos de izquierda, en la que se decidió exigir una proporcionalidad corregida, no estrictamente aritmética, para la composición del futuro Parlamento de Aragón. Téngase en cuenta que este gran debate —igualdad en la representación parlamentaria para las tres provincias aragonesas o proporcionalidad corregida— distanciaba a las fuerzas políticas y perduró hasta la aprobación final del Estatuto, donde incluso quedó como cuestión pendiente. Pero era

pese a utilizar la vía del 143, lograron más competencias que las demás, alcanzando casi el “techo” de las del art. 151, gracias a sendas leyes orgánicas (LOTRACA y LOTRAVA) amparadas en el art. 150 de la Constitución. También Andalucía consiguió, más tarde, acceder a la autonomía por la vía del art. 151, lo que no pudo lograr Aragón a pesar de la ya citada reclamación popular local.

En realidad, fueron directrices políticas generales las que determinaron la preferencia por uno u otro cauce, pues la Constitución no exigía a las provincias o a los municipios

La posibilidad de transferir o delegar competencias del Estado a las Comunidades Autónomas

ART.150.2. «El Estado podrá 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. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.»

Además de las citadas leyes para ampliar los poderes de las Comunidades Canaria y Valenciana, otras leyes orgánicas de transferencia o delegación han incrementado las competencias de algunas Comunidades Autónomas. Son particularmente destacadas, para Aragón, las de 23 de diciembre de 1992 (ésta, válida para todas las Comunidades del art. 143), 24 de marzo de 1994 y 30 de septiembre de 1996.

que se pronunciaran respecto a la vía elegida en el momento de solicitar el comienzo del proceso autonómico. Una de las primeras leyes orgánicas de desarrollo de la Constitución —concretamente, la 2/1980, de 18 de enero de 1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum— estableció, casi por sorpresa, que los municipios que optasen por la vía del art. 151 debían especificarlo en el correspondiente acuerdo. Como en Aragón ya se había producido el pronunciamiento de muchos de ellos al respecto, la mencionada Ley tuvo que abrir, transitoriamente, un plazo para que sus decisiones fuesen ratificadas o rectificadas en función de dicho requisito.

En abril de 1980, el entonces presidente de la Diputación General de Aragón, Juan Antonio Bolea Foradada, entregó en el Ministerio de Administración Territorial la documentación que acreditaba los pronunciamientos de más de 650 Ayuntamien-



Juan Antonio Bolea Foradada, presidente del Gobierno de Aragón de 1978 a 1983

tos aragoneses y de las tres Diputaciones Provinciales. Estas últimas se inclinaron por la vía del art. 143, lo mismo que la gran mayoría de los municipios; recuérdese que, sin embargo, el Ayuntamiento de Zaragoza, en su acuerdo de mediados de 1979, señalaba expresamente su voluntad de optar por la del art. 151.

Había, pues, un cierto bloqueo en el camino hacia la autonomía, pero la voluntad de desbloquearlo era manifiesta. Para ello se formó una Mesa de Partidos (UCD, PSOE, PAR, PCE y CD —luego AP—) que se reunió el 27 de diciembre de 1980 y que tuvo una gran importancia —reconocida ahora, desde una perspectiva histórica— para la consecución del Estatuto aragonés y la constitución de la Comunidad Autónoma. Esa Mesa reveló la honda dimensión del conflicto existente, especialmente cuando el PAR anunció, en abril de 1981, su intención de retirarse de ella, dada su disconformidad con los intentos de acuerdo a nivel estatal, entre UCD y PSOE, para reconducir todos los procesos autonómicos pendientes por la “vía lenta” del art. 143.

La postura del PAR fue duramente criticada por el resto de los integrantes de la Mesa, que acusaron a la formación regionalista de obstruccionismo manifiesto. Pero lo cierto es que los grandes partidos de ámbito nacional se pusieron de acuerdo en la necesidad de replantear la construcción del Estado de las Autonomías. Según la Constitu-

ción, ésta se basaba en el llamado “principio dispositivo”, por el que los distintos territorios interesados en la obtención de la autonomía podían “disponer” —adoptar— las decisiones oportunas para lograr ese objetivo, incluso “a la carta” —como se dijo con intención jocosamente despectiva—, lo que podía poner en riesgo una racional organización del Estado.

Así las cosas, un famoso informe emitido por una “Comisión de expertos” creada para resolver el problema y que presidía Eduardo García de Enterría, especialista en Derecho Administrativo, fue determinante para los acuerdos políticos posteriores. En él se proponía fijar definitivamente el mapa autonómico de España y establecer un límite tem-



Mesa de partidos para decidir la vía de la autonomía aragonesa, el 27 de diciembre de 1980 (Foto: Heraldo de Aragón)

poral para aprobar los Estatutos pendientes —lo cual excluía a los ya suscritos por la vía del art. 151—, con la aplicación rigurosa del art. 143. Se advertía sobre la posibilidad de ampliar el techo competencial de estas Comunidades, una vez que hubieran transcurrido los cinco años del periodo transitorio que la Constitución señalaba, al objeto de homogeneizar el bloque de atribuciones asumibles por todas ellas, de modo que fuese posible una racional y equilibrada atención de los servicios públicos en todo el territorio español. Se sugería también armonizar la organización institucional básica de todas las Comunidades, con la asignación al Estado de la dirección efectiva y práctica del proceso de transferencia de competencias y servicios e, incluso, la utilización de una fórmula especial de la Constitución para delegar en ellas competencias de titularidad estatal, siempre de forma excepcional, a través de leyes sectoriales y generales. Finalmente, recomendaba ciertas limitaciones en el funcionamiento de las instituciones autonómicas: por ejemplo, la de garantizar la inviolabilidad, pero no inmunidad, de los representantes parlamentarios, o la de establecer un número máximo de miembros para la composición de los órganos de gobierno.

Las propuestas de la Comisión cristalizaron en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico —la tristemente famosa LOAPA— y en la firma de pactos políticos que impulsaron la creación de las Comunidades hasta entonces no constituidas.

La tristemente famosa LOAPA

Los pactos autonómicos firmados en 1981 entre UCD y PSOE, tras el *Informe* elaborado por expertos para tratar de homogeneizar el proceso de elaboración y, también, los propios contenidos competenciales de los Estatutos de Autonomía, se recogieron en un proyecto de ley orgánica y de armonización del proyecto autonómico (LOAPA) que, antes de su debate y aprobación, fue impugnado ante el Tribunal Constitucional. La reclamación se hizo al amparo de la posibilidad —que entonces existía— del “recurso previo” contra proyectos de Estatutos de Autonomía y contra el resto de leyes orgánicas.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 declaró inconstitucionales y nulos varios de los artículos de dicho proyecto, despojándolo, sobre todo, de su carácter “orgánico” y “armonizador”. El Tribunal Constitucional indicó que debía distinguirse entre poder constituyente y poder constituido. Así, el órgano legislativo (poder constituido) no estaba facultado para replantear los criterios de distribución competencial que la propia Constitución (poder constituyente) había establecido.

Aquel proyecto, por consiguiente, fue aprobado (1983), en parte, como Ley del Proceso Autonómico. Del original quedaron sólo algunos principios de organización común del Estado y reglas para garantizar derechos de los funcionarios estatales que se incorporaron a las instituciones autonómicas.



Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales en San Juan de la Peña, el 13 de junio de 1981 (Foto: Heraldo de Aragón)

Por lo que respecta a Aragón, los esfuerzos por mantener el sentido, la razón de ser y los objetivos de la Mesa de partidos prevalecieron sobre las disensiones, por lo que se pudo llegar a compromisos concretos sobre casi todos los puntos conflictivos. La Mesa celebró en mayo de 1981 una sesión final en la que se pactaron los cauces para desbloquear el proceso autonómico: se acordó adoptar definitivamente la vía del art. 143, pero se dejó claro que la organización institucional de la Comunidad aragonesa sería igual a las ya creadas, y que el nivel de competencias que se asumirían en el Estatuto sería el máximo posible. No se alcanzó un consenso, sin embargo, en lo concerniente a la

representación de cada una de las tres provincias aragonesas en las futuras Cortes autonómicas, ni siquiera en la asamblea que había de aprobar el proyecto de Estatuto.

El 13 de junio de 1981 se constituyó la Asamblea Mixta de Parlamentarios aragoneses a Cortes Generales y Diputados Provinciales, prevista en el art. 146 de la Constitución, en la iglesia del monasterio nuevo de San Juan de la Peña (Huesca). En ella, además de ratificarse la opción por la vía del art. 143 para la culminación del proceso de autonomía, se designó una ponencia que aprobó un documento de bases para el proyecto de Estatuto. Se presentaron muchas enmiendas a este documento, entre las que cabe destacar una a la totalidad que hizo el PAR, partido que consideraba Aragón como una “nacionalidad” histórica a la que se discriminaba respecto de otras Comunidades. Para evitar la polémica, en el art. 1 del proyecto de Estatuto —y, luego, en el Estatuto definitivo— se prefirió no definir específicamente la naturaleza de Aragón. Como se verá, varios años después se incluyó en ese art. 1 el término “nacionalidad” que, en realidad, no añade nada nuevo, aunque confirma la tesis expuesta por Bolea Foradada en su intervención en defensa de la enmienda planteada por el PAR.

Tampoco se logró un acuerdo definitivo sobre la composición de las primeras Cortes de Aragón, aunque sí se consiguió evitar una elevada desproporción entre los futu-

ros diputados a elegir por las circunscripciones provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza. Tal vez por ello, el entonces presidente de la Asamblea Mixta, León Buil, clausuró los debates felicitándose por alcanzar «un Estatuto que ha nacido con buen pie y que los hombres de Aragón tendrán que perfeccionarlo más aún en sus detalles de literatura o en sus contenidos, en su ejecución, porque necesaria es la herramienta, necesario es el instrumento, pero más necesaria es la cabeza y la mano que lo mueve».



El acertado pronóstico “nacionalista” de Bolea Foradada

«Os voy a leer mi fórmula, por si os gusta: “Aragón, como nacionalidad histórica, indisolublemente integrada en la nación española, se constituye en Comunidad Autónoma”. [...] Aragón ha integrado siempre a los pueblos de España, Aragón ha forjado siempre la unidad de España. La idea de España está en nosotros, está en nosotros tan hondamente metida que nadie se atreverá ahora en público a decir otra cosa. Y yo lo digo como aragonés: la nación española y la nacionalidad catalana, y la nacionalidad vasca y la nacionalidad gallega y, ¿por qué no?, también la nacionalidad andaluza. Cuando yo intervine en el [Club] Siglo XXI, había un senador del que guardo un grato recuerdo. Ha fallecido. Era el senador Jáuregui. Yo mantuve esta tesis, nadie se atrevió, ni una sola voz, a decir que Aragón no se podía llamar nacionalidad, todos los que estuvieron en aquella cena luego, incluidos los grandes periodistas de los medios de información de Madrid. Si alguien se puede llamar nacionalidad, ese alguien era Aragón. Haced lo que queráis. Decid que Aragón es nacionalidad, no se va a enfadar nadie. No estamos diciendo ni que somos *abertzales*, ni que somos separatistas, ni que queremos una nación al margen de otra nación. Queremos una nacionalidad, y ese término se acabará definiendo dentro del concepto de la nación española.»

Intervención de José Antonio Bolea Foradada en la Asamblea Mixta de Parlamentarios de Aragón, el 6 de julio de 1981

El proyecto se remitió al Congreso de los Diputados en el mes de octubre y, tras la correspondiente discusión parlamentaria, fue aprobada la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de Aragón, con 251 votos favorables, 2 negativos, 21 abstenciones y un voto nulo. De ahí pasó al Senado, donde el texto se ratificó íntegramente, y el trámite finalizó con la firma del rey Juan Carlos I, el 10 de agosto de 1982. El texto definitivo del Estatuto de Autonomía de Aragón fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 16 de ese mes. El pueblo aragonés consolidaba, así, su estructura orgánica y formal como comunidad política dotada de autonomía (o autogobierno), es decir, como Comunidad Autónoma.

LAS REFORMAS DEL ESTATUTO

Finalmente, sobre las reformas del Estatuto debe hacerse también una referencia, necesariamente breve porque se trata de un proceso inacabado y, en términos jurídicos, quizá inacabable. El Estatuto aprobado en 1982, como los otros once —exceptuados los casos vasco, catalán, gallego, andaluz, canario y valenciano, por diferentes motivos—, tenía serias limitaciones, impuestas por el Estado. El PSOE y el PP, las dos principales fuerzas políticas de ámbito nacional en 1992, decidieron ampliar las competencias de aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143. Aunque se discutió

sobre la fórmula que se debería seguir, al final se escogió la ampliación competencial por transferencia mediante una Ley Orgánica general, de 23 de diciembre de 1992, seguida de otra específica para Aragón, de 24 de marzo de 1994, por la que se reformó su Estatuto.

La “historia” estatutaria de Aragón no es complicada. Poco después de crearse, en 1923, un partido de tendencia conservadora —la Unión Regionalista Aragonesa— presentó al directorio militar de Primo de Rivera un Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región Aragonesa dentro del Estado Español. No se trataba de un texto articulado, sino de una proclama, acentuando el municipalismo e incluso el comarcalismo en Aragón. Antes, en 1883, hubo incluso un proyecto de pacto o constitución federal del —así denominado— Estado Aragonés, votado por el Congreso Regional Federalista que se celebró en Zaragoza en ese año. Ya en la época de la Segunda República se intentó en Aragón seguir el camino estatutario emprendido por Cataluña y el País Vasco. Hubo unas “Bases del Sindicato de Iniciativa y Propaganda de Aragón”, de 1931, y, más tarde, un Proyecto de Estatuto en 1936, como resultado de la reunión, en Caspe, de un Congreso Regional de Juventudes de Izquierda. Junto a éste apareció otro Proyecto denominado “De los Notables”, en atención a sus firmantes, todos los cuales habían ya rubricado el Proyecto de Bases de 1923. También el Colegio de Abogados de Zaragoza formuló, en 1977, un anteproyecto de Estatuto. Ninguno de ellos prosperó, aunque fueron conocidos por la opinión pública.

Esta ley no satisfizo a la mayoría de los sectores políticos y sociales de Aragón, no sólo porque produjo pocos efectos positivos en la organización institucional, sino porque tampoco aumentó significativamente las competencias. En junio de 1994, estimuladas por las movilizaciones populares, las Cortes de Aragón adoptaron un acuerdo unánime que, aun sufriendo ciertas modificaciones en las Cortes Generales, desembocó en la nueva reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1996. Esta última —por ahora— reforma ha alterado sensiblemente el texto del Estatuto aragonés, no solamente en lo que concierne a la organización de las instituciones —como se verá—, sino incluso en la cuestión de las competencias o poderes asumidos, algunos de los cuales eran imprescindibles para hacer efectiva la autonomía. En el actual Estatuto han desaparecido determinados elementos restrictivos para el funcionamiento del Gobierno aragonés y se han incrementado ostensiblemente sus poderes de actuación en campos o ámbitos de incuestionable valor para el desarrollo de la Comunidad. Parece, en definitiva, que los procesos de transferencias de medios materiales, personales y de servicios pueden acelerar —y, de hecho, lo hacen— la consecución de un modelo de autogobierno más eficaz, lo que no es posible sin un Estatuto de mayores contenidos y alcance.

INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES INTEGRADAS EN EL ESTATUTO

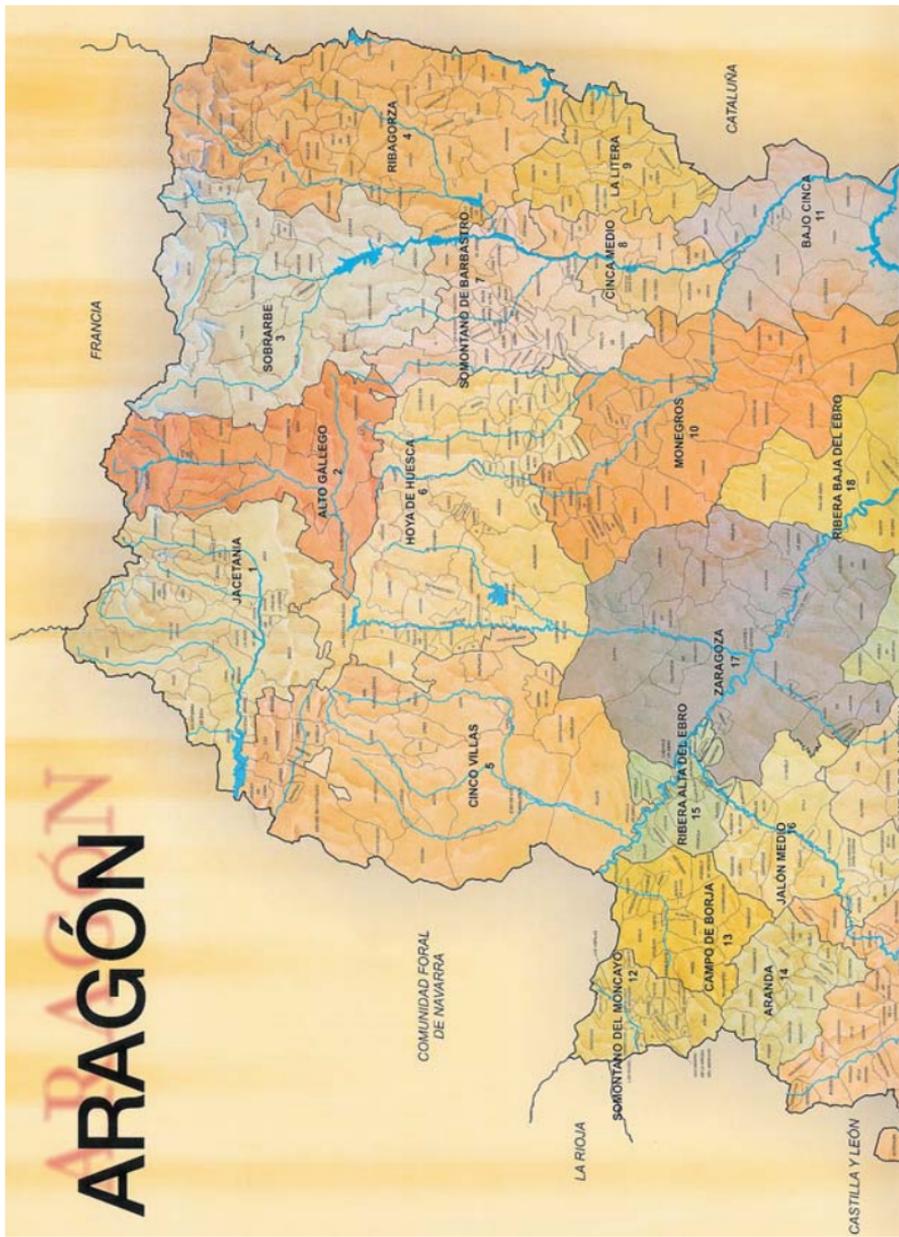


LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Desde un punto de vista territorial, el Estatuto de Autonomía de Aragón estructura la organización de la Comunidad en municipios y provincias. A esta doble dimensión pueden añadirse las comarcas, no sólo porque la Constitución de 1978 lo permite, sino porque así está previsto en el texto estatutario. Según el art. 141.3 de la Constitución, «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» y, de acuerdo con el art. 152.3, «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica».

Pero es el Estatuto aragonés el que contempla de forma expresa la existencia de comarcas (art. 5) y atribuye a las Cortes autonómicas la facultad de crearlas y regularlas. Cosa que hicieron ya con la aprobación de la Ley de Comarcalización de Aragón, de 4 de noviembre de 1993, complementada por la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, de 2 de diciembre de 1996.

ARAGÓN





DELIMITACIÓN COMARCAL DE ARAGÓN

Ley 8/1986, del 2 de diciembre • (B.O.A., núm. 145, 11-12-86)

Núm comarca	Denominación	Municipios	Superficie (km ²)	Población (año 1-1986)	
01	Jacotania	20	1.778,90	16.428	
02	Alto Gállego	8	1.359,80	12.102	
03	Ribera de Ebro	9	1.069,00	10.759	
04	Ribaco Villás	34	2.454,20	11.765	
05	Cinco Villas	29	2.001,20	30.890	
06	Hoya de Huesca	42	2.562,80	59.465	
07	Somontano de Barbastro	29	1.306,50	23.357	
08	Cinca Medio	9	1.071,00	14.705	
09	Linares	14	1.738,90	16.793	
10	Moncayo	27	2.055,00	18.793	
11	Bajo Cinca	11	1.419,60	22.268	
12	Somontano del Moncayo	16	498,50	14.054	
13	Alto Cinca	18	1.071,00	13.118	
14	Campo de Borja	18	581,00	8.115	
15	Ribera Alta del Ebro	17	416,00	21.595	
16	Jalón Medio	17	1.080,30	21.385	
17	Zaragoza	23	2.681,40	641.700	
18	Ribera Baja del Ebro	10	1.078,90	14.091	
19	Caspe	7	251,10	39.167	
20	Calatayud	67	2.518,10	9.842	
21	Campo de Cariñena	14	700,90	9.842	
22	Campo de Belchite	15	1.113,50	5.674	
23	Campo de Daroca	9	1.198,20	6.737	
24	Campo de Daroca	38	1.982,00	14.128	
25	Calamocha	40	1.920,00	14.128	
26	Cuencas Mineras	33	1.602,80	10.707	
27	Andorra	6	479,90	11.000	
28	Bajo Aragón	27	1.857,80	23.383	
29	Maestrazgo	12	1.042,60	4.497	
30	Maestrazgo	12	861,50	2.489	
31	Albarraçin	23	1.329,10	4.549	
32	Gudar-Javalambre	24	2.363,80	7.778	
33	Matarrana	14	722,20	6.552	
TOTAL				750	1.183.234

No obstante, los municipios y provincias de la Comunidad lo son del Estado en su conjunto, ya que, como dice el art. 137 de la Constitución, «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Se parte, pues, del carácter institucional de esas entidades locales, reconociéndoles autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. No cabe duda alguna respecto del significado de estas disposiciones, que el Estatuto de Aragón, como no podía ser de otro modo, respeta y acoge.

El Tribunal Constitucional ha confirmado, por lo demás, que la autonomía municipal y provincial, al derivar directamente de la Constitución, exige pleno respeto por parte de todos, incluso del poder legislativo, cuyas decisiones han de ser conformes con los principios que recoge la norma suprema del Estado. Así, la ya citada sentencia de 2 de febrero de 1981 anuló algunos preceptos de la legislación local entonces en vigor (del año 1955), que limitaban hasta un nivel inaceptable las atribuciones de los municipios y las provincias. Poco tiempo después, el 28 de julio de ese año, el mismo Tribunal invalidó ciertos aspectos de una ley autonómica catalana que ordenaba la transferencia urgente y plena de las competencias de las diputaciones provinciales de Cataluña a la Generalidad —Gobierno catalán—, lo que suponía la supresión de estas diputaciones. Como la sentencia señalaba, los artículos 137 y 141 de la Constitución contienen «una inequívoca garantía de la autonomía

provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral, entidad titular de la iniciativa para la Constitución de las Comunidades Autónomas o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, sino también, y muy precisamente, Entidad local que goza de autonomía para la gestión de sus intereses». Cualquier iniciativa en la formación de nuevas entidades locales deberá tener en cuenta, por tanto, este importantísimo condicionante.

Respecto de la regulación de las comarcas, nada dice el Estatuto (salvo, como ya se ha dicho, el requisito del rango de Ley de Cortes de Aragón), lo que significa que compete al órgano legislativo aragonés disponer libremente sobre ellas en cuanto a su ámbito territorial, composición, funcionamiento de sus órganos de gobierno, competencias, recursos económicos asignados, etc. La delimitación comarcal realizada por la mencionada Ley de 2 de diciembre de 1996 tiene carácter mínimo, pues son los municipios o las mancomunidades de los mismos —también la Diputación General de Aragón, cuando el proceso de comarcalización esté avanzado— quienes deben asumir la iniciativa para constituirse en comarcas. Todo ello está confirmado por la reciente Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local en Aragón.

La comarca es, pues, en los terrenos jurídico y político, una instancia territorial intermedia entre la provincia y el

municipio; una entidad local diferente que gozará de plena personalidad jurídica y representará «los intereses de la población y territorio comarcales». Constituye, también, un instrumento de gestión de actividades y prestación de servicios supramunicipales, en defensa de una mayor solidaridad y del equilibrio dentro de Aragón.

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Las instituciones aragonesas son los órganos principales que garantizan el funcionamiento de la Comunidad Autónoma como tal. El Estatuto señala (art. 11) como propias las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General y el Justicia. Desde luego, no puede decirse que éstas sean las únicas instituciones que aseguren la operatividad y la eficacia del poder político aragonés, pero los principios autonómicos recogidos en la Constitución se traducen en la organización básica de cada región o nacionalidad. Con ella se conforma y justifica la capacidad de cada Comunidad Autónoma para dar respuesta propia a sus problemas, estructurales o coyunturales, en el marco del bloque de competencias que le ha sido reconocido, precisamente, a través de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía.

La primera y principal de estas instituciones es el Parlamento, las **Cortes de Aragón**, que representa al pueblo aragonés (art. 12). En los sucesivos intentos y proyectos

históricos de conformación autonómica siempre se previó, aunque con denominaciones diferentes, un órgano legislativo común a todo el territorio de la Comunidad. La Constitución, en principio, no contemplaba expresamente la posibilidad de su existencia, salvo para las Comunidades que se constituyeran por la vía del art. 151. Ahora bien, tampoco se excluía la creación de una institución de naturaleza parlamentaria, pues entre los requisitos exigidos a los Estatutos de Autonomía figuraba «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias».

Como ya se ha indicado, fueron los acuerdos políticos adoptados en julio de 1981, derivados del informe de la



Salón de plenos de las Cortes de Aragón, en la Aljafería de Zaragoza (Foto: Cortes de Aragón)

Comisión de expertos, los que propiciaron una generalización de los órganos parlamentarios o asambleas legislativas en todas las Comunidades. Tal vez influyó en esa decisión el bien conocido presupuesto, en la tradición democrática occidental, de la absoluta necesidad de un Parlamento que, además de desempeñar la función puramente política, exprese en forma de leyes los deseos y aspiraciones de las naciones o pueblos organizados en convivencia. Los Parlamentos, símbolo principal de la democracia, como organismos representativos de esas colectividades, son los instrumentos idóneos para proteger y desarrollar el principio de autonomía y, por lo que a Aragón respecta, el equilibrio territorial dentro de la propia Comunidad. De tal modo que, si la autonomía supone una forma específica de ordenar la convivencia política de los ciudadanos dentro de la unidad del Estado, las Cortes de Aragón van a constituir el auténtico sustento político de la Comunidad y el más relevante órgano generador de su ordenamiento jurídico.

Debe recordarse que durante la elaboración del Estatuto no hubo acuerdo para fijar la composición de las Cortes. Por eso, su texto no determina el número de diputados que deben integrarlas, aunque estará «comprendido entre sesenta y setenta y cinco, correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2'75 veces la correspondiente a la menos poblada» (art. 19). Se trata de una fórmula matemá-

tica que asegura una representación proporcional, pero corregida, con el fin de evitar, precisamente, que las provincias de Teruel y Huesca, muy despobladas en comparación con la de Zaragoza, apenas cuenten con parlamentos autonómicos. La normativa electoral aragonesa de 1987 concreta este modelo, fijando un total de 67 diputados, de los que se asigna un mínimo de trece a cada provincia. Los 28 restantes se distribuyen en proporción a la población respectiva, dividiendo la cifra total poblacional por 28. Ello significa que Huesca tiene 18 diputados, Teruel 15 y Zaragoza 34.

Las Cortes aragonesas, que poseen una única Cámara, se constituyen cada cuatro años, salvo cuando se produce su disolución anticipada que antes no podía ser decidida por el Presidente de Aragón y, ahora, sí. Entre sus principales funciones se encuentran las de elaborar las leyes autonómicas, aprobar los presupuestos, impulsar y controlar la acción política del Gobierno autónomo, elegir al Presidente de la Diputación General de Aragón e interponer recursos de inconstitucionalidad en defensa de la autonomía aragonesa (art. 16). Sus integrantes —los diputados—, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (art. 18) entre y por los ciudadanos que tengan la condición política de aragoneses y estén en pleno uso de sus derechos civiles, gozan de los privilegios de inviolabilidad e inmunidad parcial. Ello significa que no se les puede condenar por los votos u opiniones que emitan en el ejer-

cicio de sus funciones y que tampoco pueden ser detenidos, sino en caso de delito flagrante, debiendo ser juzgados por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón o por el Tribunal Supremo (cuando hayan cometido los actos delictivos, respectivamente, dentro o fuera del territorio aragonés).

En el máximo orden representativo y ejecutivo se encuentra el **Presidente de la Comunidad Autónoma**. Lo consideramos así porque el Presidente, por el modo de su elección y por sus funciones, tiene una naturaleza muy especial. Además de presidir la Diputación General, ostenta la suprema representación de Aragón y también la ordi-



*Despacho del Presidente del Gobierno de Aragón,
en el Pignatelli (Foto: D.G.A.)*

naria del Estado en territorio aragonés. Es decir: por una parte, dirige el Gobierno autónomo y, por otra, representa a la Comunidad en su conjunto, hasta el punto de que constituye la cabeza visible de todas sus instituciones políticas. Es elegido por las Cortes de Aragón de entre sus diputados —por tanto, debe haber ganado antes su escaño— y nombrado por el Rey. Una vez investido, a través de un procedimiento idéntico al utilizado en el caso del Presidente del Gobierno de la nación, designa libremente a los demás miembros de su gabinete (art. 21).

Partiendo de las facultades genéricas mencionadas, al Presidente aragonés corresponde convocar las elecciones, dirigir y coordinar la acción del ejecutivo autonómico —Diputación General— y nombrar a los consejeros de su Gobierno. La primera de estas competencias, la convocatoria de las elecciones a diputados de las Cortes de Aragón, no figura expresamente en el Estatuto, sino que se introdujo en 1984 mediante la Ley del Presidente y de la Administración, luego ratificada en la Ley Electoral de Aragón, de 1987, y confirmada en la vigente Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, de 1995. Esta última fue modificada en 1999 para regular la figura del Vicepresidente, que hasta ese momento no existía.

Pero tan importante como esa cuestión es su capacidad para decretar la disolución de las Cortes. A diferencia de la primera versión del Estatuto, tras la reforma de 1996 se

permite al Presidente utilizar una prerrogativa de extraordinaria dimensión política, como es la posibilidad de disolver las Cortes antes de que finalice el periodo normal de la legislatura, previa deliberación de la Diputación General y bajo su exclusiva responsabilidad (art. 23). Se trata, como es fácil de adivinar, de una competencia coherente y necesaria, pues existen situaciones —cuando se bloquea el funcionamiento del Parlamento— que sólo pueden tener una adecuada respuesta con la convocatoria de nuevas elecciones. Esa facultad se encuentra, sin embargo, seriamente limitada, pues no puede llevarse a cabo ni «durante el primer periodo de sesiones de la legislatura», ni «cuando reste menos de un año para su terminación», ni «cuando se encuentre en tramitación una moción de censura», ni «antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento», ni «cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal». Además, en caso de disolución, no se altera la fecha final prevista para la conclusión de la legislatura, por lo que el mandato de los diputados de la nueva Cámara se restringe al «término natural de la legislatura originaria».

En otros términos, los aragoneses deben siempre escoger a sus representantes autonómicos el mismo día en que lo hacen los ciudadanos de las restantes Comunidades Autónomas, excepto las del art. 151, con independencia de que se hayan celebrado elecciones “anticipadas” por disolución de las Cortes de Aragón. En estas limitaciones, entre

otras, se observa una notoria diferencia entre los poderes de la Comunidad aragonesa y los de las constituidas por la vía del art. 151.

El Estatuto de Aragón ha tratado de configurar una Presidencia sólida y, de cualquier forma, prevalente respecto de la propia competencia de la Diputación General —o Gobierno— de Aragón. Este planteamiento resulta, en cierto modo, contradicho por las disposiciones de la vigente Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, de 1995, que, un tanto sibilinamente, ha alterado la redacción del Estatuto en este punto, al conferir al Presidente la función de dirigir y coordinar a los “miembros” del Gobierno de Aragón, otorgando a éste, «bajo la dirección de su Presidente», la facultad de establecer la política general y la de coordinar la Administración de la Comunidad Autónoma. En realidad, y dada la indiscutible prevalencia del Estatuto sobre la Ley, parece claro que la Presidencia posee un mayor relieve que la Diputación General.

También corresponde al Presidente nombrar a los consejeros de su Gobierno, facultad que puede desempeñar libremente, y a los “altos cargos” de la Comunidad, excepto, claro está, aquéllos que lo son por elección. Incluso puede crear, modificar, agrupar o suprimir departamentos de la Diputación General, «dentro de los créditos presupuestarios específicos», lo que viene a significar que necesita autorización expresa o implícita de las Cortes de Ara-

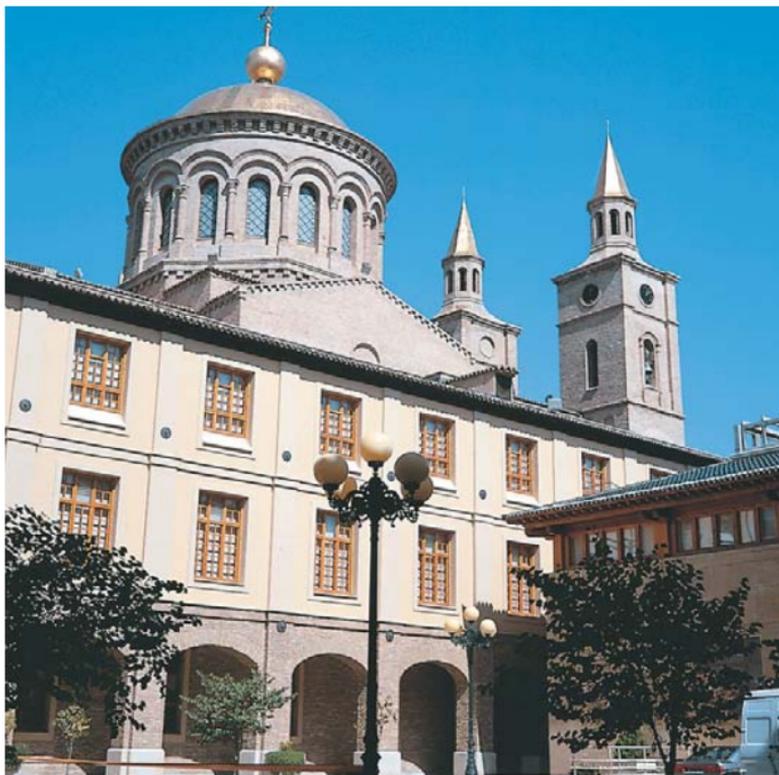
gón, órgano que aprueba los presupuestos generales de la Comunidad (arts. 12.1 y 55.2 del Estatuto).

Como los demás diputados de las Cortes de Aragón, el Presidente goza de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad parcial ya comentadas. En cuanto a su cese, el Estatuto ha previsto, de modo expreso, los casos de adopción de la moción de censura (art. 17.2), pérdida de la cuestión de confianza (art. 23) y, lógicamente, su dimisión, fallecimiento o incapacitación (art. 28). De una forma implícita, recoge su obligado cese por la pérdida de la condición de diputado autonómico o por la incompatibilidad del cargo con otras funciones.

La **Diputación General de Aragón o Gobierno de Aragón**, como también es denominada en el Estatuto de Autonomía (por ejemplo, en el art. 24.3) y en alguna de las leyes de desarrollo estatutario —como la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón—, es el auténtico órgano de gobierno de la Comunidad. Se trata de una institución colegiada a la que corresponde, colectivamente, ejercer la acción política y la superior función administrativa o ejecutiva, así como la potestad reglamentaria. Es necesario recordar, sin embargo, que a sus integrantes los nombra y separa libremente el Presidente, junto al que responden por su labor política ante las Cortes aragonesas (art. 24).

La denominación “Diputación General”, presente en la tradición aragonesa y coincidente con la más actual de

“Gobierno de Aragón”, fue introducida en el Estatuto después de que se institucionalizara en el Real Decreto-Ley de 17 de marzo de 1978, mediante el que se aprobó el régimen preautonómico.



El Edificio Pignatelli, sede oficial del Gobierno de Aragón (Foto: D.G.A.)

En el marco de las funciones genéricas que se le atribuyen, las competencias de la Diputación General son abundantes y aparecen recogidas tanto en el Estatuto como en las leyes que lo han desarrollado. Entre otras, le corresponden las tareas de confeccionar y presentar a las Cortes de Aragón un programa de gobierno, planificar la política económica de la Comunidad Autónoma, elaborar los presupuestos generales y encargarse de su ejecución, ejercer la iniciativa legislativa, asumir las delegaciones legislativas que le otorguen las Cortes aragonesas, interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y proponer la reforma del Estatuto.

Como ocurre con el Presidente, los componentes de la Diputación General son inviolables y gozan del privilegio de la inmunidad parcial. Cesan tras la celebración de elecciones a Cortes de Aragón, en caso de prosperar una moción de censura o por la pérdida de la confianza parlamentaria del Presidente, así como por dimisión, fallecimiento o incapacitación del mismo. En estos supuestos, la Diputación General cesante continuará en funciones hasta que tome posesión la nueva.

Según el Estatuto, su sede se encuentra en Zaragoza (art. 25). Esta disposición obedece al mandato de la Constitución, cuyo art. 147.2.c señala que «los Estatutos de Autonomía deberán contener la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». Tanto por

razones geográficas como por las que atienden a la infraestructura técnica y administrativa, parece lógica y apropiada esta decisión, aunque no faltaron opiniones en contra que preferían para determinar dicha sede la fórmula recogida en el art. 13 para las Cortes, según el cual debía ser fijada por una ley autonómica, sin perjuicio de que las sesiones se pudieran celebrar en otros lugares dentro del territorio aragonés. Debe quedar claro, no obstante, que el resultado final es idéntico en ambas modalidades, dado que la previsión estatutaria contempla la posibilidad de que la sede de la Diputación General pueda ser cambiada mediante una norma legal aprobada por las Cortes de Aragón.

De la Diputación General depende la **Administración pública de la Comunidad Autónoma**. Según los arts. 42 y 43 del Estatuto, es la Comunidad quien crea su propia Administración, que, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, ejerce las competencias atribuidas por la ley, utilizando las mismas potestades y con los mismos derechos que la Administración pública estatal. De este modo, se diferencian las funciones de “gobierno” (políticas) de las de “administración” (técnicas).

La Diputación General de Aragón (que nace de las Cortes como expresión de una voluntad política de la mayoría parlamentaria que la apoya) ordena, dirige y controla la Administración autonómica, que es una organización permanente, estable y objetiva a su servicio. Como ocurre con

las demás Administraciones públicas, la aragonesa reposa, fundamentalmente, en unidades superiores denominadas Departamentos, al frente de los cuales se hallan los consejeros, que son, a su vez, miembros del Gobierno aragonés y los máximos responsables de cada sector o área. Una ley autonómica de 1996 regula la organización administrativa aragonesa. En ella se incluyen las especialidades de régimen jurídico y de procedimiento que, en el marco de la legislación estatal, permiten establecer la potestad de autoorganización, contenido básico y primario del autogobierno reconocido a la Comunidad Autónoma.

Además de los Departamentos (con sus direcciones generales y demás unidades), la Administración aragonesa está integrada por otros importantes organismos autónomos e incluso el Estatuto se refiere directamente a la posibilidad de que la Comunidad cree «empresas públicas para la ejecución de funciones propias reconocidas en el presente Estatuto» (arts. 57.2 y 35.1.24).

Junto a las Cortes, el Presidente y la Diputación General, el Estatuto incluye otro órgano institucional especialmente significativo para Aragón: el **Justicia**. Si bien otros Estatutos de Autonomía —no todos— regulan unas figuras similares o con funciones muy parecidas, el Justicia es una institución propia y tradicional del Derecho público aragonés. Su origen se remonta al siglo XII y el respaldo oficial a su función se produjo a finales del XIII, al ser confirmada por



Últimos momentos de Lanuza, óleo de Eduardo López del Plano (Foto: P. J. Fatás)

el Privilegio General de Aragón. El Justicia era un auténtico órgano judicial, en el sentido moderno del término, y ante él se desarrollaban, entre otros, los procesos de “firma de derecho” y “de manifestación” que, en definitiva, servían para defender a los súbditos de acusaciones y procedimientos penales abiertos abusivamente por los poderes públicos o a cualquier demandado en reclamaciones civiles, hasta que se pronunciase una sentencia definitiva.

En virtud de lo dicho, el Justicia fue considerado, durante mucho tiempo, como la mayor garantía de los derechos

y libertades de los aragoneses (o de los domiciliados en Aragón) frente a las arbitrariedades y abusos del poder. Pero por su carácter de pieza esencial en la interpretación y defensa de los Fueros —normas de privilegio— del antiguo Reino de Aragón, su figura desapareció cuando éstos fueron eliminados por Felipe V. Su predicamento, sin embargo, ya estaba en declive desde que, a finales del siglo XVI, fuera decapitado el titular del cargo, Juan de Lanuza, por orden de Felipe II sin proceso previo alguno. Se ha dicho, tal vez con razón, que «un régimen democrático hubiera respetado la vida de la persona del Justicia, pero hubiera matado la institución, como la mató el absolutismo». Un régimen democrático es, sin embargo, el que le ha devuelto, aunque sin competencias jurisdiccionales, la vida.

Pero el Estatuto, que “resucita” esa interesantísima e histórica figura, en realidad se limita a introducir en el ámbito de la Comunidad un órgano cuyas funciones se orientan en la misma línea que las atribuidas por la Constitución (art. 54) al llamado Defensor del Pueblo, un Alto Comisionado de las Cortes Generales para la supervisión de la Administración y la defensa de los derechos y libertades de los españoles. Algunas Comunidades Autónomas tienen órganos semejantes para la protección de sus ciudadanos y la vigilancia de las respectivas Administraciones autonómicas. En Aragón, al hilo de las reivindicaciones históricas y del relevante papel cumplido por el Justicia tradicional, se

le encomendó también la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto. Ello no supone ninguna reducción de competencias del Defensor del Pueblo establecido en la Constitución, ni tampoco la duplicación de sus funciones. El Justicia es una institución propia de Aragón cuya proximidad a los sujetos afectados por su labor favorece la confianza y el prestigio en los organismos públicos autonómicos, además de asegurar una atención rápida y eficaz a los intereses dignos de salvaguarda.

A diferencia del Justicia, que carece de facultades jurisdiccionales —o sea, no dicta sentencias—, el **Tribunal Superior de Justicia de Aragón** es el máximo órgano judicial en la Comunidad Autónoma. No se integra, pues, en la organización propia (es decir, no es institución aragonesa) y, sin embargo, figura en el Estatuto.

El equívoco puede producirse por la referencia que la Constitución hace a los Tribunales Superiores de Justicia como «culminación de la organización en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» (art. 152.1). Pero el Poder Judicial en España es único e independiente y corresponde al Estado la competencia exclusiva en dicha materia (artículo 149.1.5 de la Constitución), así como sobre “legislación procesal”, aunque «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particulares del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.6^a). La unidad jurisdiccional, en



Casa del conde de Morata, en Zaragoza, donde tiene su sede el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Foto: L. Mínguez)

consecuencia, elimina la posibilidad de considerar al Tribunal Superior como una institución aragonesa.

Se trata, en suma, de un órgano judicial del Estado, aunque radicado en Aragón y que funciona principalmente para resolver conflictos jurídicos planteados en el territorio —o entre personas— de esta Comunidad.

Ahora bien, tanto la Constitución como el propio Estatuto (arts. 29-32) otorgan ciertas competencias a las instituciones aragonesas en relación con la Administración de Justicia. Así, además de considerar mérito preferente el conocimiento del Derecho aragonés para el nombramiento del presidente y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, la Comunidad Autónoma puede, entre otras cosas, «fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Aragón localizando su capitalidad» y ejercer algunas de las facultades que las leyes estatales reguladoras del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno de la nación.

En los últimos tiempos se ha levantado una gran polémica a propósito de la supresión, en la reforma del Estatuto de 1996, de la relación de competencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. En efecto, en dicha reforma se cambió la redacción del art. 29, eliminándose la atribución de las mismas «en el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias de Derecho Civil Foral aragonés». Para algunos esta eliminación es puramente formal y la consideran un simple olvido o negligencia de los redactores sin trascendencia alguna, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1985, mantiene esa función de los Tribunales Superiores de Justicia. Pero para otros, en cambio, la desaparición ha sido deliberada y ha trasladado al Tribunal Supremo de la nación la resolución de los recursos de casación inter-

puestos en materia de Derecho Foral aragonés, cuestión, por cierto, nada fácil de solventar en cualquier conflicto judicial donde se ventilen asuntos “mixtos” o de diferente naturaleza.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón no arrebatara, pues, competencia alguna al Tribunal Supremo, ya que desempeña su función de casación (anulación de sentencias que quiebran la ley o las formas esenciales del juicio) cuando en el conflicto deba ser aplicado el Derecho Civil Foral, lo que tiene un gran significado histórico y tradicional, pero también actual, dada la expansividad de dicho Derecho, ya que, a diferencia de lo que sucedía hasta la asunción de la autonomía, ahora las Cortes de Aragón producen, nuevamente, normas de Derecho Civil aragonés.

Reiteradas decisiones del Tribunal Supremo han confirmado la interpretación de que la supresión de la competencia que figuraba en el art. 29 del Estatuto aragonés no significa pérdida alguna para la propia función del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por lo que se ha puesto en marcha un proyecto de reforma del art. 29, para incorporar de nuevo el listado competencial, como referencia inexcusable, a dicho Tribunal.

Las instituciones y órganos comentados en este capítulo podrían calificarse como “estatutarias” en cuanto que, siendo previstas directamente por el Estatuto, constituyen el armazón básico del autogobierno de la Comunidad Autó-

noma. Con ellas no se agota, sin embargo, la estructura de que puede dotarse ésta. Ya se ha comentado que la propia Comunidad tiene capacidad, en uso de su potestad de autoorganización, para crear nuevos órganos, de diverso carácter y naturaleza, a fin de cubrir aquellas necesidades insoslayables que la misma evolución de la autonomía pueda demandar. Este caso se puede plantear, por ejemplo, en ámbitos consultivos o de control y fiscalización financiera y económica, del mismo modo en que ha sucedido en otras Comunidades Autónomas.

Hay, por tanto, una vía abierta en la configuración final del entramado organizativo de la que, si se estima oportuno, podrá hacer uso la Comunidad aragonesa.



PODERES QUE EMANAN DEL ESTATUTO PARA LOS RESPONSABLES POLÍTICOS



En un Estado de Derecho, democrático y social, como el que implantó la Constitución de 1978, si bien es importante asegurar la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, no lo es menos garantizar el ejercicio regular y adecuado del poder público. Todo ello se hace más necesario si cabe cuando, como ocurre en España, este último se distribuye entre la institución principal del Estado y las instituciones autonómicas.

El Estatuto de Aragón, con absoluto respeto a lo que el texto constitucional señala, no solamente establece, como se ha visto, los organismos capacitados para ejercer el poder reconoci-



*Santiago Marraco Solana, presidente del
Gobierno de Aragón de 1983 a 1987*

do a la Comunidad, sino que también especifica las facultades y funciones (competencias) que les corresponden.

El art. 148 de la Constitución enumeró las competencias que podían asumir en sus respectivos Estatutos, como máximo (“techo competencial”) las Comunidades Autónomas constituidas por el procedimiento del art. 143, mientras que el art. 149 señalaba las reservadas al Estado como “exclusivas”. No obstante, se fijaba (art. 148.2) un periodo transitorio de cinco años —que no operaba para las Comunidades constituidas por la vía del art. 151— transcurrido el cual se permitía incrementar las competencias hasta llegar al límite reservado para el Estado.

Como en Aragón, según sabemos, se utilizó el cauce del art. 143, la primera versión del Estatuto se limitó a recoger —con algún pequeño exceso— las competencias autorizadas por el art. 148. Ahora bien, pasados esos cinco años, la Comunidad aragonesa pudo aumentar significativamente sus poderes. En la actualidad, salvo algunas cuestiones concretas (la facultad de disolver incondicionadamente las Cortes de Aragón, ciertas restricciones en cuanto a la celebración de elecciones a las mismas Cortes, la posibilidad de disponer de policía propia o establecer un régimen penitenciario, etc.), se puede decir que, tras la reforma estatutaria de 1996, el “techo competencial” se acerca mucho, aunque no se iguala, al de las Comunidades del art. 151.

No resulta nada fácil sintetizar, en estas breves páginas, el profundo contenido de la ordenación de competencias, tal y como figuran en el Estatuto de Aragón, aunque el siguiente esquema puede ser ilustrativo:

COMPETENCIAS ASIGNADAS EN EXCLUSIVA

Las correspondientes instituciones u órganos de la Comunidad aragonesa pueden adoptar resoluciones de forma autónoma en los asuntos o materias —también se les llama “títulos competenciales”— que contempla el art. 35 del Estatuto.

Por ejemplo, la Comunidad tiene competencia exclusiva para decidir, entre otras muchas cosas, sobre régimen local, Derecho Civil aragonés, bienes públicos de titularidad autonómica, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, agricultura y ganadería, bienes forestales y zonas de montaña, vías pecuarias y espacios naturales protegidos, obras públicas que no sean de interés general del Estado, carreteras, ferrocarriles y transportes de itinerario autonómico, aprovechamiento de aguas también de ámbito autonómico, producción de energía, caza, pesca, deporte, Cajas de Ahorros, comercio interior y publicidad, artesanía, colegios profesionales, cooperativas, asistencia social, protección de menores, investigación científica y técnica, cultura, patrimonio histórico de ámbito autonómico, sanidad y farmacia, turismo y espectáculos.



Hipólito Gómez de Las Rocas, presidente del Gobierno de Aragón de 1987 a 1991

No obstante, conviene recordar que ningún poder o competencia puede ser ejercido por las Comunidades Autónomas con total independencia, pues es difícil encerrar en límites estrictos una materia o “título competencial”: siempre existe algún aspecto, en cualquiera de ellas, en el que el Estado se ha reservado la exclusividad. Lo mismo que ocurre con las libertades y derechos personales —que nunca son absolutos, porque siempre hay algún límite respecto

de otros bienes constitucionalmente protegidos o de los derechos de otras personas— sucede con las competencias asignadas a título exclusivo en el Estatuto de Autonomía.

COMPETENCIAS COMPARTIDAS O DE DESARROLLO LEGISLATIVO

En el fondo, algunas de las competencias exclusivas antes enumeradas son realizables «sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación de defensa

de la competencia» (por ejemplo, el comercio interior), o «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (por ejemplo, la agricultura y ganadería), lo que implica que el Estado retiene el poder nuclear o fundamental para su ejercicio. En este epígrafe se incluyen, asimismo, las competencias que pueden ejercer los órganos e instituciones de la Comunidad Autónoma aragonesa «en el marco de la legislación básica» que el Estado promueve respecto de una



Emilio Eiroa García, presidente del Gobierno de Aragón de 1991 a 1993

determinada materia, tal y como expresan los arts. 36 y 37 del Estatuto. Aquí encajan, por ejemplo, la enseñanza y la investigación, la radiodifusión y la televisión, el régimen minero y de la energía, la protección del medio ambiente, los contratos y las concesiones administrativas, etc.

COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN

Aquí le corresponde al Estado o bien “regular” los asuntos o materias y a las instituciones aragonesas, “ejecutar”,

esto es, llevar a la práctica dicha legislación, sin alterar para nada lo que el Estado ha dispuesto, o bien pueden aquéllas completar normativamente aspectos secundarios u organizatorios. En ambos casos, se trata de una función de escaso relieve que, en algún supuesto, suele ir unida a las competencias de desarrollo legislativo mientras que, en otros, se contempla aparte, como, por ejemplo, en lo que hace referencia a la gestión de la Seguridad Social, los asuntos laborales, la propiedad intelectual e industrial, el crédito, la banca y los seguros, los productos farmacéuticos, el transporte sobre infraestructuras de titularidad estatal con origen y destino en Aragón, museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya gestión no se reserve el Estado, aeropuertos de interés general en las mismas condiciones, ferias internacionales que se celebren en Aragón, pesas y medidas o contraste de metales, etc. (art. 39).

COMPETENCIAS RESIDUALES

Como las materias no atribuidas al Estado pueden corresponder a las Comunidades Autónomas si figuran en sus Estatutos, las competencias que no hayan sido asumidas expresamente en los textos estatutarios pertenecen al Estado (art. 149.3 de la Constitución).

PREVALENCIA Y SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

Las normas estatales prevalecen, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, «en todo lo que

no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas». Asimismo, el Derecho estatal es, en defecto de Derecho propio aragonés, supletorio (art. 149.3).

Se trata de principios necesarios para la articulación e integración de ordenamientos jurídicos procedentes de instituciones —Estado y Comunidades Autónomas— diferentes, pero vinculadas. La regla de prevalencia, sin embargo, no se aplica prácticamente nunca, y la de supletoriedad, si bien funcionó como fórmula de aplicación del Derecho estatal cuando las Comunidades Autónomas no ejercían sus propios poderes, o lo hacían de forma incompleta, ha sido ahora reinterpretada por el Tribunal Constitucional (sentencias 147/1991 y, sobre todo, 61/1997) muy restrictivamente, negando al Estado la posibilidad de dictar normas en materias (poderes) de exclusiva titularidad autonómica. Con ello se pretende evitar una “fabricación” artificial de Derecho supletorio, reforzando así las competencias de las Comunidades, a la que corresponde, en suma, el poder de ejecutar o no, o hacerlo de forma incompleta, las prerrogativas que la Constitución y sus Estatutos les atribuyen como propios.

ARMONIZACIÓN DE COMPETENCIAS

Por último, el Estado se ha reservado el poder de «dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades

Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general» (art. 150.3 del texto constitucional). Los poderes que el Estatuto otorga a la Comunidad aragonesa no quedan, por ello, limitados, pero podrían verse reducidos si se producen graves desarmonías en el ejercicio conjunto con las demás Comunidades Autónomas.



José Marco Berges, presidente del Gobierno de Aragón de 1993 a 1995

CÓMO SE OBTIENEN LOS INGRESOS NECESARIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN



Esta cuestión, de enorme complejidad, se aborda aquí sólo por su vinculación con el ejercicio de las competencias asignadas a Aragón en el Estatuto; pues, naturalmente, para poder materializarlas son necesarios unos ingresos públicos.

La Constitución de 1978 reordenó sustancialmente el poder público financiero, como era lógico en el nuevo Estado de las Autonomías. La potestad originaria de imponer tributos se reservó al Estado en exclusiva, aunque se permitió que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales también tuvieran la facultad de establecerlos y exigirlos, siempre de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133).

La esencia del modelo que suele aplicarse —los casos especiales, como Navarra y País Vasco, deben analizarse aparte— se encuentra en los arts. 157 y 158 de la Constitución, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y, para Aragón, en los arts. 45 y siguientes de su Estatuto. Algunos de los recursos eco-

nómicos que integran la Hacienda aragonesa, sistema de financiación y desarrollo de sus servicios, son expresión de una cierta autonomía tributaria, como ocurre con los impuestos de ámbito regional o con los recargos que establece la Comunidad sobre los estatales. Otros, en cambio, son fruto de transferencias económicas efectuadas desde la Hacienda del Estado.

Aragón posee, pues, una Hacienda propia y distinta de la estatal, ya que la Constitución estipuló que las Comunidades Autónomas gozasen «de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (art. 156).

La Hacienda de la Comunidad,

según el Estatuto aragonés, está constituida por:

1. Los ingresos por los impuestos que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón.
2. Los ingresos por los tributos cedidos por el Estado.
3. El porcentaje de participación en la recaudación total de la Administración General del Estado por impuestos directos e indirectos no cedidos a las Comunidades Autónomas.
4. El rendimiento de sus precios públicos y sus propias tasas por la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

5. Las contribuciones especiales que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de sus competencias.
6. Los recargos propios establecidos sobre los tributos estatales.
7. Los ingresos procedentes, en su caso, de la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en los fondos de las instituciones de la Unión Europea.
8. Los ingresos procedentes de la emisión de deuda y del recurso al crédito.
9. Los ingresos procedentes de los tributos establecidos por la Comunidad Autónoma de Aragón sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales cuando dicha legislación lo prevea, estableciendo medidas de compensación, de modo que no se vean mermados sus ingresos.
10. Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.
11. Los ingresos de Derecho privado y los procedentes de legados y donaciones.
12. Los ingresos derivados de multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
13. Otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado o de otros entes nacionales o internacionales.
14. Cualquier otro tipo de ingresos que puedan obtenerse en virtud de las leyes.

La disposición adicional segunda del Estatuto contiene, a su vez, una lista de tributos estatales cedidos a la Comunidad, que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado ni supone renunciar a otras cesiones.

Como se puede observar, en la relación anterior se hace referencia a los «rendimientos del patrimonio». Toda persona jurídica, privada o pública —y la Comunidad Autónoma de Aragón lo es—, puede ser propietaria o poseedora de



Santiago Lanzuela Marina, presidente del Gobierno de Aragón de 1995 a 1999

bienes y derechos. El Código Civil, tras calificar a los bienes como «cosas susceptibles de apropiación», utiliza un criterio complementario «según las personas a que [éstos] pertenecen». La legislación desconocía entonces otros entes jurídicos públicos distintos del Estado, la provincia y el municipio y, por ello, era a éstos, de forma exclusiva, a quienes refería su propiedad o titularidad. Al constituirse las Comunidades Autónomas, pasaron a ser de su propiedad algunas posesiones del Patrimonio del Esta-

do, y no sólo por transferencias hechas por éste, sino también como consecuencia de la absorción de potestades de otros entes locales o de parte de sus medios patrimoniales, especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales (La Rioja, Murcia, etc.).

En Aragón, las disposiciones estatutarias sobre montes, aprovechamientos hidráulicos, canales, algunas carreteras y ferrocarriles, aguas minerales y termales, aguas subterráneas, y varias relacionadas con bienes de dominio —de uso o de servicio— público cuya titularidad ostentaba el Estado incrementaron, una vez realizados formalmente los traspasos, el patrimonio autonómico. Además, su condición de persona jurídica de carácter público y territorial permite a la Comunidad adquirir nuevos bienes y derechos «por cualquier título jurídico válido», ya sea por atribución de la ley, compraventa, permuta, herencia, legado, donación, ocupación, prescripción, expropiación forzosa, etc.



Marcelino Iglesias Ricou, presidente del Gobierno de Aragón desde 1999

Así, el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón está constituido por todos sus bienes materiales muebles o inmuebles, los derechos derivados de los mismos, sea cual sea su naturaleza, y los derechos reales sobre otros bienes ajenos y propiedades incorpóreas (por ejemplo, títulos representativos de capital de empresas mercantiles, como las acciones, obligaciones y otros análogos) cuya titularidad le pertenezca, cualquiera que sea la forma jurídica válida de su tenencia, y se encuentren o no afectados al uso público o destinados al cumplimiento de un servicio público de la Comunidad.

No debe finalizar este brevísimo comentario sin mencionar la posibilidad, específica para Aragón (y un tanto semejante a los supuestos de Navarra y el País Vasco), de formalizar un “acuerdo bilateral” entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma para concretar el modelo general de financiación y, muy especialmente, la participación aragonesa en los tributos estatales o recargos sobre tributos del Sistema Fiscal General (art. 48 del Estatuto). Este acuerdo, si se llega a adoptar y se revisa de forma periódica, contribuiría a aliviar las penurias crónicas de Aragón, a compensar el esfuerzo fiscal de los aragoneses y a acentuar la corresponsabilidad fiscal y la solidaridad interterritorial.

POSIBLES DESARROLLO Y REFORMA DEL ESTATUTO EN EL FUTURO



En términos generales, las instituciones aragonesas han respondido al reto formulado por la Constitución en cuanto al ejercicio de sus poderes autonómicos. Si se exceptúa alguna materia aislada, lo cierto es que la Comunidad ha desarrollado el Estatuto no solamente desde el punto de vista formal, es decir, a través de la organización y el funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, sino también desde el material, gracias a la promulgación de abundantes normas que ordenan y encauzan tanto las materias de su competencia exclusiva como las “compartidas”. Evaluar aquí toda la tarea llevada a cabo es imposible, sobre todo por su heterogeneidad. Pero puede afirmarse que Aragón cuenta ya con un Derecho Público particular en permanente evolución, lo que acredita el dinamismo de las instituciones aragonesas y del Estatuto.

En lo referente a sus posibilidades de reforma, el propio texto estatutario prevé la fórmula oportuna. La iniciativa para hacerlo corresponde a la Diputación General, a las Cortes aragonesas —por parte de un quinto de sus diputados— o a las Cortes Generales. Sin embargo, cualquier propuesta de reforma requiere ser aprobada primero por



*Fiesta autonómica en la Plaza de Toros de Zaragoza,
el 23 de abril de 1981 (Foto: L. Serrano)*

las Cortes de Aragón, por mayoría de dos tercios, y, posteriormente, por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Si no se consigue la mayoría necesaria en alguno de estos dos casos, no puede ser sometida de nuevo a debate y votación hasta pasado un año.

Precisamente, en el momento de redactar estas líneas se encuentra en trámite una propuesta de reforma del Estatuto promovida por varios grupos parlamentarios (PSOE, PAR, Chunta Aragonesista y grupo Mixto —IU—) en relación con la “recuperación” del listado competencial del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (art. 29), proposición de muy difícil aprobación al requerirse una mayoría de dos tercios de la Cámara autonómica.

Aragón dispone ya de un interesante acervo de leyes propias. Además de las mencionadas en esta obra, pueden destacarse, entre las más relevantes:

- Compilación del Derecho Civil de Aragón, de 1985
- de Funcionarios, texto refundido en 1991
- de Ordenación de la Acción Social, de 1987
- del Servicio Aragonés de Salud, de 1989
- de Protección del Medio Ambiente, de 1989
- de Ordenación de la actividad comercial, de 1989
- de Cajas de Ahorro, de 1991
- del Patrimonio Agrario, de 1992
- de Caza, de 1992
- del Deporte, de 1993
- el Estatuto de Consumidores y Usuarios, de 1997
- de Parques Culturales, de 1997
- de Espacios Naturales Protegidos, de 1998
- de Carreteras, de 1998
- Directrices Generales de Ordenación Territorial, de 1998
- de Transportes Urbanos, de 1998
- de Cooperativas, de 1998
- de Administración Local, de 1999
- Urbanística, de 1999
- de Pesca, de 1999
- de Ordenación Farmacéutica, de 1999
- de Sucesiones, de 1999

BIBLIOGRAFÍA



El comentario más completo, desde el punto de vista jurídico, al Estatuto aragonés es el siguiente:

BERMEJO VERA, J. (dir.) y LÓPEZ RAMÓN, F., FERNÁNDEZ FARRERES, G. y RUIZ GARCÍA, J. R. (codirectores): *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

Hay otros comentarios elaborados por juristas, sobre el Estatuto o sus precedentes, entre los que destacan:

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M.: *El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982*, DGA, Zaragoza, 1985.

CONTRERAS CASADO, M.: *El Estatuto de Autonomía de Aragón (Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés)* (2 vol.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987.

—*La forja de la autonomía (Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998.

EMBED IRUJO, A.: *El marco jurídico de la autonomía. Estudio sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón*, Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza, 1983.

MERINO Y HERNÁNDEZ, J. L.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara Editorial, Zaragoza, 1983.

SANTAMARÍA PASTOR y otros: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

VV. AA.: *Caspe: un Estatuto de Autonomía*, Seminario de Estudios Aragoneses, Ed. Alcrudo, Zaragoza, 1997.

Sobre el Derecho aragonés y algunas de sus instituciones:

BONET, Á., REDONDO, G. y SARASA, E.: *El Justicia de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1985.

DELGADO ECHEVERRÍA, J.: *El Derecho aragonés. Aportación jurídica a una conciencia regional*, Ed. Alcrudo, Zaragoza, 1977.

GIMÉNEZ ABAD, M. (coord.): *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, Ibercaja, Zaragoza, 1990.

LALINDE ABADÍA, J.: *Los Fueros de Aragón*, Librería General, Zaragoza, 1976.

LÓPEZ DE HARO, C.: *La Constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, Ed. Reus, Madrid, 1926.

Mención aparte merecen estas dos obras colectivas por la variedad y calidad en el tratamiento de temas relacionados con el Estatuto:

Rolde. Revista de Cultura Aragonesa, núm. monográfico (82-83), octubre de 1997-marzo de 1998.

Gran Enciclopedia Aragonesa (voces *Estatuto de Autonomía, Diputación General de Aragón, Justicia, administración de, Preautonomía, Regionalización administrativa y Tribunales*), Ed. Unali, Zaragoza, 1980-1999.



31. **Toreros aragoneses** • Ricardo Vázquez-Prada
32. **El folclore musical en Aragón** • Ángel Vergara
33. **El Canal Imperial de Aragón** • A. de las Casas - A. Vázquez
34. **Los castillos de Aragón** • Cristóbal Guitart
35. **La población aragonesa** • Severino Escolano
36. **La techumbre mudéjar de la Catedral de Teruel** • Gonzalo Borrás
37. **Los balnearios aragoneses** • Fernando Solsona
38. **Emprender en Aragón** • Benito López
39. **Francisco Pradilla. Un pintor de la Restauración** • Equipo de Redacción CAI100
40. **Obras hidráulicas en Aragón** • Carlos Blázquez y Tomás Sancho
41. **Las Órdenes Militares en Aragón** • Ana Mateo Palacios
42. **La moneda aragonesa** • Antonio Beltrán
43. **Los montes, patrimonio natural** • Ignacio Pérez-Soba
44. **Lucas Mallada y Joaquín Costa** • Eloy Fernández Clemente
45. **Los palacios aragoneses** • Carmen Gómez Urdáñez
46. **Realizadores aragoneses** • Agustín Sánchez Vidal
47. **El Moncayo** • Francisco Pellicer
48. **Las reinas de Aragón** • Concha García Castán
49. **Bíbilis Augusta** • Manuel Martín Bueno
50. **La Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País** • José F. Forniés Casals
51. **La flora de Aragón** • Pedro Montserrat
52. **El Carnaval en Aragón** • Equipo de Redacción CAI100
53. **Arqueología industrial en Aragón** • J. Laborda, P. Biel y J. Jiménez
54. **Los godos en Aragón** • M^a Victoria Escribano Paño

55. **Santiago Ramón y Cajal** • Santiago Ramón y Cajal Junquera
56. **El arte rupestre en Aragón** • M^a Pilar Utrilla Miranda
57. **Los ferrocarriles en Aragón** • Santiago Parra de Mas
58. **La Semana Santa en Aragón** • Equipo de Redacción CAI100
59. **San Jorge** • Equipo de Redacción CAI100
60. **Los Sitios. Zaragoza en la Guerra de la Independencia** •
Herminio Lafoz
61. **Los compositores aragoneses** • José Ignacio Palacios
62. **Los primeros cristianos en Aragón** • Francisco Beltrán
63. **El Estatuto de Autonomía de Aragón** • José Bermejo Vera



64. **El Rey de Aragón** • Domingo Buesa Conde
65. **Las catedrales en Aragón** • Equipo de Redacción CAI100
66. **La Diputación del Reino de Aragón** • José Antonio Armillas
67. **Miguel Servet. Sabio, hereje, mártir** • Ángel Alcalá
68. **Los juegos tradicionales en Aragón** • José Luis Acín
69. **La Campana de Huesca** • Carlos Laliena
70. **El sistema financiero en Aragón** • Área de Planificación
y Estudios - CAI
71. **Miguel de Molinos** • Jorge Ayala
72. **El sistema productivo en Aragón** • Jose M^a García López
73. **El Justicia de Aragón** • Luis González Antón
74. **Roldán en Zaragoza** • Carlos Alvar
75. **La ganadería aragonesa y sus productos de calidad** • Isidro Sierra