

¿CUÁL ES LA POSICIÓN DE ARAGÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO?

**Por Patricia Asensio Moreno
Administradora Superior de la
Comunidad Autónoma de Aragón**

I.- INTRODUCCIÓN.

La voluntad y la razón democrática han permitido la creación de un estado descentralizado con una gestión de los asuntos públicos más cercana a los ciudadanos; se han abierto mayores espacios de libertad para que los distintos territorios y las comunidades que en ellos se asientan puedan vivir proyectos específicos con singularidades en lo social y en lo político, con señas de identidad propias, pero sin desvincularse de este proyecto común y general que es el Estado español.

Aragón ha sido una de las Comunidades Autónomas que mejor ha sabido cohonestar los principios de unidad y autonomía, que proclama nuestra Constitución en su artículo segundo, a lo largo de estos más de treinta años desde la conformación de lo que llamamos el Estado Autonómico.

Nuestra Comunidad ha tenido siempre presente los sentimientos identitarios que conlleva el pertenecer a un territorio cargado no solamente de historia, sino también de unas peculiaridades culturales y geográficas y que han llevado a sus ciudadanos a reclamar que esas diferencias se reconozcan en aras a la consecución de una mejor calidad de vida.

Aragón responde a un índice altísimo de diversidad que precisamente refuerza sus lazos identificativos y esto se ha visto con fuerza en momentos puntuales por parte de su ciudadanía en manifestaciones pro autonomistas como las

acontecidas en 1979 y 1992, y también en cuestiones identitarias clave como el trasvase del Ebro.

II.- LOS ORÍGENES

El sentimiento identitario de Aragón y su voluntad de tener una posición diferenciada dentro del Estado español no es un fenómeno nuevo sino que es parte de nuestra historia y ha contribuido a la consecución de la posición que ocupa hoy Aragón dentro del Estado Autonómico.

Por ello, creo que es necesario, antes de analizar nuestro presente y teorizar sobre nuestro futuro, señalar tres hitos de nuestra historia más reciente, no nos vamos a remontar al nacimiento del reino de Aragón y su posterior conformación del reino de España, ni al sesgo de nuestro Derecho por los Decretos de Nueva Planta, pero sí me gustaría resaltar lo que muchos han llamado los inicios del aragonesismo.

1º. Proyecto de Constitución Federal de Estado Aragonés de 23 de marzo de 1883, definido por el profesor Bandrés Sánchez-Cruzat *“como el primer proyecto contemporáneo que intenta dotar a Aragón de personalidad política propia”*.

Estamos ante un texto de proyecto de Constitución, que recoge los derechos individuales de los aragoneses; los poderes del Estado aragonés, enunciando que lo son por delegación del pueblo, siendo elegidos por sufragio en el caso del poder legislativo y judicial y por medio de compromisarios en el caso del ejecutivo, sorprendiendo la obligatoriedad de la revisión de la propia Constitución cada doce años.

2º. Bases del Gobierno de Aragón.

En el siglo XX continúa la elaboración de distintos proyectos en este sentido, en 1919 comenzó la Asamblea Regionalista a la que se presentaron las denominadas Bases de Gobierno de Aragón, elaboradas y aprobadas previamente por las formaciones políticas nacionalistas, Unión Aragonésista y Juventud Aragonésista de Barcelona, que si bien no fueron aprobadas sí que

se votó afirmativamente un programa de acción aragonesa y unos estatutos de la Unión Regionalista Aragonesa de Zaragoza. Será en 1921, en el II Congreso de las Juventudes Aragonesistas, celebrado en Zaragoza, cuando se apruebe y ratifique.

En este documento se deja entrever el sentimiento regionalista en párrafos como los siguientes:

“...Creemos que deben invertirse los ejes de la política y que los organismos impulsores de la vida nacional en todas sus manifestaciones deben radicar en la región y deben nutrirse de su savia, de sus intereses y de sus ideales.

... debe concederse una libertad y una autonomía tan amplia como sea posible, al Municipio y a la Región...”.

Continuando con estos ideales, en 1923 la Unión Regionalista de Zaragoza aprobaba un Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región Aragonesa dentro del Estado español. Lo más significativo de este proyecto es que en el mismo se aboga por la desaparición de las Diputaciones Provinciales, dividiendo el territorio en 26 comarcas y organizando políticamente la Región a través de una Asamblea Regional con una composición más cercana a las Cortes medievales, que a un parlamento moderno, ya que sus miembros no serían elegidos por sufragio universal, sino a través de un sistema de tercios.

3º. El anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón.

La elaboración en firme de un proyecto de estatuto se lleva a cabo en 1931, aprobándose el anteproyecto en Caspe el 7 de junio de 1936.

El llamado Estatuto de Caspe que, salvando las necesarias diferencias, era copia del Estatuto Catalán, se estructura en 21 artículos, repartidos en cuatro Títulos, y cuatro disposiciones transitorias. A lo largo de su articulado, después de comenzar con la constitución de Aragón como región autónoma dentro del Estado español, de delimitar el territorio identificándolo con el actual, y de establecer que su organismo representativo es el Gobierno de Aragón, se detiene a determinar la organización de los poderes regionales, que se articulan en un Parlamento elegido por sufragio universal directo y secreto y en

un órgano ejecutivo, cuyo Presidente debe ser elegido por el legislativo y gozar de su confianza.

En cuanto se refiere a las competencias, en el artículo 8 se detallan las materias cuya competencia para legislar y ejecutar corresponde al Gobierno de Aragón. El artículo 11 fija las materias en las que se concede al Gobierno aragonés la facultad de ejecutar la legislación del Estado. El artículo 10 prevé que el Gobierno aragonés organice la Administración de Justicia, quedando facultado para nombrar a los diversos funcionarios de Justicia, Secretarios, funcionarios del Ministerio Fiscal, estableciéndose como requisito para desempeñar el cargo de juez en Aragón el conocimiento del ordenamiento aragonés.

La Universidad de Zaragoza, se regula como autónoma y única, regida por un Patronato, formado por representantes de Aragón y del Estado. Se encargan al Gobierno de Aragón los servicios de Bellas Artes, Museos, Bibliotecas y conservación de Monumentos y Archivos. El Archivo de la Corona de Aragón, en Barcelona, será regido por un Patronato nombrado por mitad igual por los Gobiernos de Aragón y Cataluña.

El artículo 20 establece la transferencia al Gobierno aragonés de la propiedad de los derechos del Estado sobre minas, yacimientos petrolíferos, aguas, caza, pesca, etc. Y ello después de que el artículo 19 contempla la creación de la Hacienda de Aragón que se nutrirá de los impuestos cedidos por el Estado, de un porcentaje de los no cedidos y de los tributos que establezca el Gobierno Aragonés y por los impuestos, derechos y tasas de las Diputaciones provinciales.

Y, por último, constatar que el Proyecto contempla la posibilidad de incorporación a la Región de otros territorios limítrofes (artículo 2), el idioma castellano como el oficial de Aragón (artículo 3), la capitalidad de la Región en Zaragoza (artículo 4), la adquisición y pérdida de la condición de aragonés (artículo 6); y que, asimismo regula en su último Título las formas de modificación del Estatuto.

III.- NACIMIENTO DE LA AUTONOMÍA

Las reivindicaciones autonomistas quedaron en el ostracismo durante el régimen dictatorial y ya con el preludio de una visible democracia fueron surgiendo voces que reclaman una organización común a todo el territorio aragonés cuya representación política ha quedado plasmada en la Revista “Andalán” y su representación jurídica en el anteproyecto de estatuto de autonomía de Aragón redactado por el Colegio de Abogados de Zaragoza.

Toda esta carga política llega al momento del acceso a la autonomía, el inicio de un proceso complejo y bastante vertiginoso que comenzó truncándose con la exclusión doctrinal de Aragón de la lista constitucional de los territorios forales y con la no obtención de la mayoría exigida por el artículo 151 de la Constitución para el acceso a una autonomía plena.

El nacimiento de la autonomía aragonesa por la denominada vía lenta equipara a Aragón al resto de las CCAA en las que los elementos identitarios no eran destacables y si bien podemos destacar algunos aspectos diferenciales respecto de sus semejantes no sólo en los preceptos del Estatuto sino también en su procedimiento de elaboración; en este punto destacaré la calificación como nacionalidad histórica de Aragón, cuestión discutida en el Congreso de los Diputados al objeto de la enmienda mantenida por Hipólito Gómez de las Rocas en defensa de esta calificación. En la Comisión Constitucional se rechazó esta enmienda, así como dos enmiendas transaccionales presentadas por los diputados Sres. Arce Martínez y Solé Tura, en las que se introducía el término nacionalidad de una manera indirecta. Término como sabemos, pasados casi treinta años, sigue dando más de un quebradero de cabeza.

Como preceptos diferenciales del Estatuto de Autonomía de Aragón es necesario señalar el propósito de recuperar a los aragoneses emigrantes en su artículo 8, o la atención específica a las modalidades lingüísticas en su artículo 7, cuestión esta también polémica en la actualidad, y más aún con su desarrollo reciente en la Ley de lenguas de Aragón. En 1982 ya se contempla de forma expresa la existencia de comarcas, artículo 5 y atribuye a las Cortes autonómicas la facultad de crearles y regularlas.

Conforme a la organización institucional reconoce como instituciones propias de Aragón las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General y el Justicia, abogando por un sistema autoorganizativo propio con instituciones diferenciadas.

Respecto a las competencias Aragón sólo accede a las materias del artículo 148, como no podía ser de otra manera, imbuido en una contradicción aparente que existía en ese momento: hay un principio dispositivo pero también hay un principio armonizador y homogeneizador en la vida práctica del Estado de las Autonomías; hay, por tanto, una contradicción en lo que es la práctica y teoría del Estado autonómico que hoy podemos entender casi superada.

El desarrollo de esas competencias se vio plasmado legislativamente de un modo tímido tras la aprobación del Estatuto, promulgándose leyes relativas a los símbolos de Aragón y a sus instituciones. En la segunda mitad de la década de los ochenta se llevará a cabo el desarrollo de diversas materias a través de leyes como las leyes de archivos, museos y bibliotecas, respectivamente en 1986, o la Ley de salud escolar también en ese mismo año, la Ley electoral de Aragón (1987), la Ley de acción social de Aragón (1987), la Ley de ordenación de la actividad comercial en Aragón (1989), la Ley de artesanía (1987) la Ley de protección de menores (1989, la Ley de ordenación del territorio (1991), entre otras; pero no sólo en el ámbito del derecho público sino también en el del privado con la Compilación del Derecho Civil de Aragón (1985) y la ley de equiparación de los hijos adoptivos (1988), recurrida ante el Tribunal Constitucional determinándose por éste la delimitación competencial en materia de derecho foral.

Pero debemos resaltar que si bien existían materias de competencia de las Comunidades Autónomas, no eran poderes reales sobre esas materias y eso se plasmó en las más de la mitad de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón que no tuvieron un reflejo legislativo y político.

Nos encontrábamos ante una autonomía incipiente en la que la asimetría en el proceso era la protagonista.

Transcurrido el plazo previsto en la Constitución, las Comunidades de vía lenta comienzan a pensar en el salto competencial y el desarrollo de su autogobierno. Este proceso será dirigido por los acuerdos autonómicos entre los principales partidos políticos homogeneizando esa asunción competencial.

Se trata de una reforma discreta, en la que se aumentan las competencias de gestión de estas Comunidades Autónomas.

En Aragón se reclamaba la autonomía plena pero su reforma estatutaria de 1994 distaba mucho de esa voluntad no satisfaciendo 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 ya que en su mayoría las competencias asumidas son compartidas o ejecutivas, sólo se asumieron diez nuevas competencias exclusivas, en materias no muy relevantes como fundaciones, espectáculos públicos o cooperativas, la materia industrial que se vio condicionada al declararse la legislación básica la legislación industrial estatal por el Tribunal Constitucional.

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.

IV.- UN PASO HACIA DELANTE

1996 es el año clave para el autogobierno de Aragón. Nuestra Comunidad decide reformar su Estatuto y con ello abrirá el camino al resto de las Comunidades Autónomas denominadas de “vía lenta”, además de proclamarse como “nacionalidad” finalmente, tras el intento fallido en 1982 en su artículo primero.

Esta última reforma alteró sensiblemente el texto del Estatuto de Autonomía, no sólo en lo que concierne a la organización de las instituciones, sino incluso en la cuestión de competencias o poderes asumidos, algunos de los cuales eran imprescindibles para hacer efectiva la autonomía, así como desaparecieron determinados elementos restrictivos para el funcionamiento del Gobierno aragonés atribuyéndole las potestades de la ratificación de los acuerdos y convenios de cooperación en los que la Comunidad Autónoma sea parte; el examen y la aprobación de sus cuentas y de las cuentas de la Comunidad Autónoma; la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencias; la aprobación de los planes generales relativos al desarrollo económico de la Comunidad Autónoma; la recepción de la información que proporcionará el Gobierno de la Nación sobre tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera, en cuanto se refieran a materia, de particular interés para Aragón; y el control del uso de la delegación legislativa, entre otras cuestiones relevantes como la introducción de la posibilidad de disolución de las Cortes de Aragón por el Presidente de la Comunidad Autónoma, conforme ya establecía la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón de 1995.

Otra cuestión novedosa y no menos importante, se contempla en su Título III la regulación de las relaciones de la Comunidad Autónoma con las entidades locales en general, no sólo con las Diputaciones provinciales.

En relación al régimen competencial, se especificaron más de sesenta competencias, asumiéndose como exclusivas la mayoría que en 1994 eran compartidas. El desarrollo legislativo y la ejecución de la educación, el régimen local como competencia exclusiva, la gestión del Insalud o la posibilidad de adscribir una unidad de policía nacional para la vigilancia y protección de sus edificios o instalaciones conllevó a elevar la posición de Aragón en el Estado autonómico, prácticamente equiparándola a las comunidades de “vía rápida”.

Para concluir este recordatorio no podemos sino destacar la previsión del artículo 48, la posibilidad de suscripción un Acuerdo bilateral entre la Administración General del Estado y la Diputación General de Aragón sobre la participación territorializada de Aragón en los tributos generales y las

condiciones para la aprobación de los recargos sobre tributos del sistema fiscal general, situándonos en una posición diferencial del resto de las Comunidades Autónomas con la previsión de un sistema de financiación bilateral, que como sabemos nunca se ha llegado a materializar.

Así las cosas el desarrollo legislativo ha sido amplio, al igual que casi todas las Comunidades Autónomas, acelerando su proceso al finalizar la legislatura, produciéndose un desarrollo de casi todas las materias contempladas por el Estatuto. Citaremos, tras los primeros años posteriores a la reforma, la Ley de parques culturales de Aragón en 1997, la Ley de espacios naturales protegidos de Aragón, la leyes de carreteras, cooperativas y transportes urbanos en 1998, la Ley de urbanismo (1999), la Ley de patrimonio cultural (1999) y ya en los primeros años del 2000 el desarrollo legislativo fue en aumento: aguas, salud, turismo, vivienda protegida, medio ambiente, sistema universitario, industria, consumo, montes... y no sólo en el ámbito del derecho público sino también en el del derecho privado así la Ley de sucesiones en 1999, la Ley de régimen económico matrimonial y la viudedad en 2003 y la Ley del derecho de la persona (2006), conservando y desarrollando las instituciones propias de nuestro Derecho foral, nuestro principal hecho diferencial.

En esta última etapa hemos visto un avance impensable en nuestra autonomía, pionera incluso en el desarrollo de muchas competencias.

El autogobierno no supone únicamente la previsión de competencias ambiciosas en el texto estatutario sino que su importancia real es un desarrollo de calidad. Calidad en las leyes, no meras reproducciones de las leyes estatales o de las leyes de las Comunidades Autónomas más avanzadas, calidad en las políticas y calidad en la Administración, hay que plasmar las peculiaridades de nuestra Comunidad porque es la única manera de que se consiga el verdadero progreso.

Como ejemplo de legislación innovadora debemos destacar la Ley de la Infancia y la Adolescencia en Aragón de 2001, con un cambio de concepto de la exclusión a la integración, no sólo de los menores sino también de sus

familias a través de su traducción en una política completa con grandes apoyos técnicos.

Otro ejemplo, de calidad en el desarrollo competencial, en una materia diametralmente distinta, es el turismo. Aragón fue, tras el País Vasco, la segunda Comunidad Autónoma que legisló en esta materia, competencia exclusiva desde 1982, abarcando sus aspectos fundamentales, la ordenación, el fomento y el control, pero también contemplando cuestiones integradoras como la ordenación del territorio, que ha permitido junto con la ejecución de políticas adecuadas que sea una de las vías más significativas del desarrollo económico de Aragón y sobre todo ha ayudado a paliar la desertización de muchas localidades minúsculas en población a través del turismo rural en sus diferentes versiones.

Los efectos positivos de la autonomía se han visto en otras materias exclusivas como en vivienda protegida o industria y también en materias compartidas como la regulación integral de la protección ambiental.

Pero desde mi punto de vista, el desarrollo del derecho civil aragonés ha sido la principal muestra de una autonomía plena. El desarrollo de nuestras instituciones forales a través de leyes de gran calidad ha sido un gran reto cumplido más que satisfactoriamente.

V.- NUESTRO PRESENTE

Aragón ha despuntado en el proceso autonómico con esa profunda transformación que en los últimos años ha protagonizado, contamos con una organización institucional sólida, refrendada por unos gobiernos estables, un amplio número de competencias que han permitido la ejecución de numerosas políticas públicas redundando en la mejora de las condiciones de los aragoneses. La organización territorial también ha sufrido transformaciones, a través de la creación y puesta en funcionamiento de las comarcas se están paliando las deficiencias que nuestro propio territorio posee, nuestra escasa y

dispersa población, en la aplicación de esas mismas políticas públicas de servicios.

En este proceso Aragón se equipara a las Comunidades denominadas de vía rápida con prácticamente el mismo nivel de competencias.

Hemos de decir que tras esos años, el Estado autonómico habría alcanzado un nivel de homogeneidad impensable en su nacimiento y ante esa situación surgieron ya en 2002 las primeras voces que reivindicaban su reforma, tal vez porque esta reivindicación no es absoluta, sino que se hace en relación con otras Comunidades Autónomas. Es un hecho patente que la reclamación competencial, que se traduce en un mayor autogobierno, tiene unos actores más potentes o activos que abren el camino, las comunidades nacionalistas, y el resto definen su reivindicación en relación con lo obtenido por esos protagonistas.

Entre los debates sobre el cierre del modelo autonómico, sus aciertos y errores, es claro y patente, y dejando a un lado los fantasmas del pasado que sólo algunos quieren resucitar, que el modelo ha funcionado. Por supuesto, que han existido equivocaciones pero éstas no son consecuencia directa de la descentralización profunda que ha acaecido en nuestro país.

Se pretende el ajuste entre la realidad política y preceptividad jurídica, entre normalidad y normatividad, permitirá dar un salto adelante en la consolidación del Estado autonómico y ganar en seguridad jurídica de cara a limitar los conflictos institucionales y propiciar entre todos que el Estado funcione armónicamente.

Si bien este proceso de reforma ha sido bien diferente a los anteriores, en primer lugar, que no ha existido unos pactos políticos previos y ha primado la bilateralidad en las reformas y, en segundo lugar, por sus protagonistas, Cataluña como en procesos anteriores pero también Aragón, Valencia, Baleares, Andalucía y Castilla y León, así como Castilla-La Mancha y Extremadura con sus Estatutos en las Cortes Generales.

Tras esta reforma, Aragón junto con otras cinco Comunidades Autónomas ha querido dar un paso más en la profundización de nuestro modelo de Estado. Si bien es cierto que este proceso de reforma ha sido heterogéneo, presidido por la bilateralidad en el que cada Comunidad Autónoma ha optado por dar pasos diferentes.

Mientras que Valencia ha reformado al uso su estatuto, eso sí con una profunda reforma; Andalucía y Cataluña han optado por reformular su posición ya privilegiada en el mapa de las Autonomías; Aragón, Baleares y Castilla y León han refundado su Estatuto derogando alguna de ellas expresamente el anterior, pero desde una posición más moderada cercana a la de Valencia.

No vamos a entrar a analizar si hubiera sido mejor una reforma previa constitucional a la de los estatutos de autonomía pero lo cierto es que la adaptación del Estado autonómico a través de sus normas fundamentales, tras más de veinticinco años de existencia era y sigue siendo vital para su buen funcionamiento.

Circunscribiéndonos al proceso aragonés, una de las principales características de Aragón es el amplio consenso que siempre ha existido en torno a este tema y que ha permitido e impulsado la autonomía aragonesa. Este consenso vuelve a manifestarse en 2003 cuando comenzaron los trabajos orientados a la profundización del autogobierno de Aragón y de los que fructificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en 2006 aprobada por unanimidad si bien con las diferencias de ideología y oportunidad política que obviamente tienen que existir en el juego político.

Aragón como hemos dicho comenzó sus trabajos en 2003, teniendo claros los puntos clave a desarrollar, la actualización de materias de la vida pública que son de gran importancia para el bienestar de sus ciudadanos como la inmigración o la dependencia, profundizar en la participación y cultura democrática, las relaciones con la Unión Europea, el Estado, con el resto de las Comunidades Autónomas, con las entidades locales que conforman Aragón, y determinar aspectos de su financiación. Así como reivindicar

cuestiones identitarias como las lenguas habladas en Aragón, el agua o el Archivo histórico de Aragón.

No nos encontramos ante una “carrera competencial”, sino ante un proceso de reflexión profunda sobre el periodo histórico transcurrido y un replanteamiento de las dimensiones del Estado autonómico en su conjunto y de la posición que en él se quiere ocupar.

Aragón desde esa reflexión refundó su Estatuto de Autonomía en 2007 con elementos innovadores pero también continuistas dentro del marco constitucional.

La inicial denominación como nacionalidad de Aragón, adjetivándola como histórica en el texto final; la introducción de derechos, libertades y principios rectores; una reforma de la organización institucional, si bien manteniendo las mismas instituciones, la Diputación General de Aragón se denomina Gobierno de Aragón para reforzar su posición, a su Presidente se le atribuye la facultad de disolución de las Cortes de Aragón no adecuándose ya al periodo de la legislatura; la Administración de Justicia con un nuevo órgano el Consejo Judicial de Aragón y todas las implicaciones que conlleva; asunción de nuevas competencias y desarrollo de las ya asumidas definiéndolas con más o menos detalle para evitar la intromisión de las leyes estatales; Títulos específicos relativos a las relaciones con el Estado y la creación de una Comisión Bilateral Aragón-Estado, relaciones con las Comunidades Autónomas, con las entidades locales, relaciones con la Unión Europea; desarrollo en las disposiciones relativas a la Hacienda de la Comunidad Autónoma, si bien este avance fue significativo ya con la reforma de 1996 como ya hemos apuntado y, finalmente, un procedimiento de reforma diferente que conlleva la celebración de referéndum.

Una de las novedades del Estatuto de Autonomía de Aragón, al igual que la mayoría de los modificados, es la ampliación de la redacción en determinados títulos competenciales y sobre todo la inclusión de la participación de la Comunidad Autónoma en la participación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal, calificadas legalmente de interés general, en el territorio de la

Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal. Pero no se da únicamente en este ámbito sino también se contempla en materia de inmigración, energía, sanidad y salud pública, entre otras. Esta cuestión obliga necesariamente a reforzar los mecanismos de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón y del resto de Comunidades Autónomas, un reto, como sabemos, de nuestro Estado autonómico.

Un paso más se da en materia de aguas disponiendo la emisión de un informe, preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o transferencia de aguas que afecte a su territorio. Dicho informe no es vinculante como se pretendía por algún grupo parlamentario en el periodo de enmiendas, pero ya el solo conocimiento de las actuaciones estatales a través de ese trámite es un paso importante en la participación de nuestra Comunidad Autónoma.

La asunción de nuevas competencias, como en materia de inmigración, protección de datos, consultas populares, la asunción de la competencia del desarrollo legislativo de materias que anteriormente eran sólo ejecutivas como Seguridad Social; la delimitación y aclaración de las ya asumidas y la definición de en qué consisten las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas, sobre todo en relación a las competencias compartidas especificando el rango de ley de la normativa básica también debe considerarse un acierto de esta reforma estatutaria.

Una especial mención merece el Título VII del Estatuto, que al igual que los restantes, avanza en la colaboración un aspecto realmente positivo y necesario que debe completarse y materializarse con otros instrumentos como más adelante analizaremos. Se redunda en la participación en políticas públicas estatales mediante convenios, procedimientos multilaterales y en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, continuando con esa participación a la que hacíamos referencia en competencias concretas, así como en las relaciones con la UE estableciendo una participación real de la Comunidad Autónoma tanto en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea sin que se vean alteradas sus competencias así como en las instituciones y organismos europeos.

Estas son las principales modificaciones de nuestro Estatuto a grandes rasgos, pero no es nuestro objetivo desmenuzar el Estatuto de Autonomía, sino analizar qué posibilidades nos ofrece y qué desarrollo del mismo se va a realizar, este último punto es el que realmente nos desvelará cuál es nuestra posición en el Estado autonómico, y cuál es nuestro nivel de calidad autonómico.

Al igual que se han producido avances, desde mi punto de vista, esta reforma tan ambiciosa podía haber dado un paso más al igual que lo han hecho algunas otras Comunidades:

- La delimitación de las competencias por materias es un sistema clarificados de en qué términos quedan contempladas y elevan su nivel de claridad más aún cuando se trata de explicitar de qué submaterias trata cada materia, recordemos que nuestro sistema competencial es de lista única y sobre todo en las materias en las que se ejerce competencia exclusiva debe fijarse su contenido. Debe recordarse que la cláusula residual, que establece la Constitución. a diferencia de los Estados federales, no opera en beneficio de las Comunidades Autónomas, sino en beneficio del Estado.
- Se determinan las competencias que ostentan las entidades locales como una integración de las mismas en la organización territorial reconociendo en la norma institucional básica su autonomía.
- Se profundiza en las competencias denominadas de “participación”, el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 42 establece que “la Comunidad Autónoma, cuando así se acuerde con el Estado, podrán ejercer actividades de inspección y sanción respecto a materias de competencia estatal, en los términos que se establezcan mediante convenio o acuerdo.
- En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se hace referencia a procedimientos multilaterales en su artículo 221.
- Participación en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el artículo 131.3 de la Constitución.

- Participación en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y sociales y en miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.
- La petición de comparecencia de Senadores ante el Parlamento autonómico.
- La participación en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afectan a sus competencias.

Todas estas cuestiones redundan en la colaboración y participación que deberían, en mi opinión, estar presentes en todos los Estatutos, para que, aunque sea de un modo poco ortodoxo si pudiéramos llamarlo así, obligar al Estado en su conjunto a abordar, de una vez por todas, esta cuestión.

En relación a las competencias, sorprende como no se ha completado la lista en Aragón, si bien se aludió a cuestiones económicas cuando se presentaron enmiendas en este sentido por los grupos parlamentarios en las Cortes de Aragón. Me sorprende la no asunción de alguna de ellas la participación en la elaboración de la legislación penal y procesal que incida en las competencias de menores; la emisión de un informe previo de la Comisión Bilateral para la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal o el establecimiento de las demarcaciones de las notarías y los registros de la propiedad y mercantiles o la asunción de competencias en inmigración de forma exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluiría las actuaciones socio-sanitarias y de orientación, cuestiones que de una manera u otra ya se están ejerciendo.

Otras de las materias que se pretendían incluir en el periodo de enmiendas para la equiparación de competencias con otras Comunidades como Cataluña o Andalucía, además de las enunciadas son la gestión, liquidación y recaudación de las tasas judiciales; autorización de trabajo de los extranjeros; establecimiento y regulación de un registro, coordinado con el del Estado, de los derechos de propiedad intelectual; establecimiento de un registro, coordinado con el del Estado, de los derechos de propiedad industrial;

comunicaciones electrónicas; y, la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones para el nombramiento de notarios y registradores de la propiedad y mercantiles y cualesquiera otros fedatarios públicos.

Del mismo modo me sorprende la no inclusión de cláusulas generales sobre su competencia en relación a la organización de los servicios básicos o el ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias de la Comunidad Autónoma recogidas en los Estatutos de Andalucía o Valencia o la no fijación de criterios concretos que vincule al Estado para determinar sus inversiones al igual que lo han hecho el resto de Comunidades Autónomas a excepción de Castilla y León.

Dicho esto, Aragón no ha llegado a “alcanzar” el máximo nivel de desarrollo establecido por Cataluña o Andalucía, tal vez porque tampoco era su intención, pero lo que debe primar en este momento ya no es lo que nos falta sino cómo debemos desarrollar lo que hemos conseguido.

Desde la aprobación del Estatuto hace hoy tres años se han aprobado más de veinte Leyes, de las cuales cuatro, podemos decir, son desarrollo directo de su reforma, como la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón así como la Ley del Consejo Consultivo que reflejan las novedades del Estatutos, la Ley reguladora de los Concejos abiertos, la modificación de la Ley de Salud de Aragón, en lo relativo a voluntades anticipadas, y sobre todo la polémica Ley de Lenguas, que después de varios intentos fallidos en anteriores legislaturas, ha visto recientemente la luz, eso sí con el inmediato inicio del procedimiento oportuno para el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad.

En relación con el resto de las Comunidades que han modificado sus estatutos en los últimos años, Valencia ha desarrollado legislativamente cuestiones como la participación ciudadana, cuenta también con diversas leyes de nueva competencia como la Ley de garantías de suministro de medicamentos, la Ley de Integración de las personas inmigrantes, la Ley de la Ciudadanía Corporativa, y la Ley de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos.

Baleares no destaca por su desarrollo estatutario habiendo promulgado la Ley de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares y la Ley de los Consejos insulares.

Cataluña se ha apresurado en desarrollar su estatuto incluso estando pendiente la resolución del recurso de inconstitucionalidad, así ha dictado la Ley de la obra pública, la Ley de la Agencia Tributaria de Cataluña, la Ley del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, la Ley de Memorial Democrático, la Ley del Instituto Catalán Internacional por la Paz, el Título del Código civil catalán relativo a las personas jurídicas, la Ley de seguridad industrial, la Ley de garantía y calidad del suministro eléctrico, la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, la Ley de política industrial, La Ley de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias, la Ley de mediación en el ámbito del derecho privado y la Ley de centros de culto.

Andalucía también ha desarrollado notablemente su Estatuto con leyes como la Ley reguladora del Consejo Genético, de protección de los derechos de las personas que se sometan a análisis genéticos y de los bancos de ADN humano en Andalucía, la Ley andaluza de la ciencia y el conocimiento, la Ley de designación de senadores y senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local, la Ley de la Agencia Tributaria de Andalucía, la Ley de acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de municipios de gran población, estando pendientes de aprobación el Proyecto de ley de derechos y garantías de la persona en el proceso de la muerte y el Proyecto de Ley de autonomía local de Andalucía.

Finalmente, Castilla y León, únicamente ha aprobado la Ley del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional.

De este modo vemos como Aragón se posiciona junto a sus homólogas en el desarrollo de las nuevas posibilidades de su Estatuto, quedando un largo proceso del que están pendientes numerosas materias. En necesario un proceso de elaboración y de modificación de leyes, pero de una forma racional

y reflexiva que responda a las necesidades socioeconómicas profundizando en el concepto de calidad autonómica.

En todo este proceso es fundamental el esperado pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el que esperamos no sea una sentencia meramente interpretativa sino que se definan nuevos aspectos del Estado autonómico como las relaciones bilaterales, y las reservas que hace en torno a acuerdos con otras Comunidades Autónomas en el seno de procedimientos multilaterales, órganos como el Consejo de Garantías Estatutarias y sobre el denominado “blindaje competencial”. Además, supondrá, en función de su sentido, una reforma de la mayoría de las leyes estatales para la introducción de las competencias denominadas de “participación”, y fundamentalmente será una cuestión clave para la reforma de los estatutos de las comunidades “privilegiadas” que quedan, País Vasco y Galicia.

VI. ¿QUÉ NOS QUEDA POR HACER?

En este contexto, nuestra Comunidad Autónoma tiene que desarrollar este nuevo marco estatutario para avanzar en su autogobierno pero no exclusivamente entendido como esferas de competencias, sino como forma de ejercer esas competencias, como forma de gobernar sobre los ciudadanos.

Hay que profundizar en la calidad de la autonomía entendida como calidad legislativa y calidad política. Ya no es una cuestión cuantitativa, sino una cuestión cualitativa.

Desde mi punto de vista, es necesario hacer una reflexión conjunta de las necesidades reales de Aragón avanzar en nuestros aciertos y analizar nuestros errores y a partir de ahí continuar con el desarrollo de nuestro autogobierno, legislar lo que nos queda pero sólo desde la necesidad de su cambio para evitar el desconcierto de los ciudadanos y de sus aplicadores, con leyes sencillas pero completas en su finalidad, hay de devolver a los instrumentos normativos su función esencial, pero ese es otro debate.

Las políticas públicas han de ser coherentes con las necesidades de los destinatarios y tienen que llevarse a la práctica adecuándolas a nuestras posibilidades y a nuestra estructura territorial, una cuestión clave será la organización de los entes territoriales que componen Aragón, que cada administración actúe en el ámbito correcto para evitar duplicidad de intervenciones o la carencia de las mismas. El proceso comarcalizador ha sido un gran acierto en materias como servicios sociales.

Tenemos que reformular el modelo desde la responsabilidad de todos los actores. Esta afirmación me lleva a un extremo fundamental, para el desarrollo del autogobierno de Aragón hay que reformular también el modelo autonómico en su conjunto y esta es una labor que pueda y deba realizarse por separado.

El panorama es bien distinto a otros momentos, una reforma profunda que alcanza prácticamente el techo competencial y que aborda cuestiones novedosas. La bilateralidad de los procesos de reforma sobre todo en cuestiones como la financiación autonómica en la imposición al Estado de determinados condicionamientos materiales o sustantivos como la política hidráulica o las inversiones estatales en infraestructuras rompen con la homogeneidad relativa existente hasta su aprobación haciendo complicada su aplicación conjunta y devolviéndonos a un periodo donde la asimetría va a ser la protagonista y es aquí donde los mecanismos de colaboración han de jugar un papel crucial para evitar disfuncionalidades.

El gobierno de elementos heterogéneos es más dificultoso pero no imposible y debemos aceptar la existencia de un grado de tensión política que no va a desaparecer. En la medida en que se quiera mantener un Estado como unidad política, es conveniente plantearse la redefinición de algunas competencias poniendo en marcha estos mecanismos de participación, de coordinación y de integración por todos los actores políticos.

Ante el avance del sistema autonómico, el Estado ha hecho un desarrollo muy amplio de aquello que entiende que son bases y, en general, ha tenido el aval del Tribunal Constitucional. Es evidente también que el Tribunal Constitucional ha introducido flexiones importantes en este campo, por ejemplo que las bases,

en principio, se han de manifestar por ley, y no cualquier orden ministerial ni cualquier decreto puede autoconcederse la condición de bases. Si el concepto de bases tiene una extensión que prácticamente las hace la auténtica normalización en una determinada materia, la descentralización puede acabar siendo una descentralización administrativa, por ello las Comunidades Autónomas tienen que participar en la elaboración de la legislación básica, estableciendo junto al Estado el marco, los principios básicos de actuación del Estado en conjunto, dejando posteriormente el camino libre a las Comunidades para desarrollar sus políticas propias.

Esto se ha visto en diversas leyes, en diversas políticas, la descoordinación la falta de colaboración ha llevado a grandes dificultades para su gestión como en el caso de la dependencia o procesos inconexos y descompensados como la transposición de la Directiva de Servicios, en el que podemos ver incluso cuestiones de dudosa constitucionalidad como la calificación como básica de la Ley “Paraguas” y de determinados preceptos de la Ley “Ómnibus”, extralimitando las competencias del Estado.

En este sentido, también se puede pensar en qué medida no sería adecuado empezar a revisar alguna legislación. Hay una serie de normas o de leyes de los años 80 que siguen en vigor y deberían adecuarse al nuevo contexto competencial, al que ha dado lugar esa Constitución inmutada, esa Constitución no reformada pero en constante evolución.

La coordinación de la acción administrativa se ha constatado que en España ha sido un fracaso total y absoluto. Podemos tomar como ejemplo las Conferencias Sectoriales. El problema es que parten de una concepción vertical, por una parte, y una falta de separación de las Conferencias Sectoriales de la Administración del Estado, por otra, y una falta de formalización de las Conferencias Sectoriales desde el punto de vista de su funcionamiento y de su apoyo normativo. Los instrumentos los tenemos pero no han funcionado, hay que incidir en esta cuestión.

De otro lado, gran importancia tienen las previsiones estatutarias que imponen al Estado condicionamientos procedimentales en el ejercicio de sus competencias como son la exigencia de informes preceptivos a emitir por los gobiernos de las Comunidades Autónomas con carácter previo a la adopción por el Estado de decisiones que le competen pero que también afectan a los intereses de las Comunidades Autónomas.

La problemática que plantean estas previsiones no sólo se sitúa en los efectos que en sí mismas producen, en cuanto que desdibujan el carácter exclusivo de las competencias estatales concernidas e introducen una evidente carga procedimental de efectos retardatorios para la acción del Estado, sino sobre todo obviamente en la pregunta de si las mismas previsiones pueden aplicarse de manera generalizada a las diversas Comunidades Autónomas.

Todo ello ratifica la necesidad de que en la mayoría de las materias la elaboración de la legislación tiene que conllevar necesariamente mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas y el Estado y las Comunidades Autónomas entre sí y aquí es donde entra la tan esperada reforma del Senado.

El Senado debe ser un escenario en donde los representantes de las Comunidades Autónomas aprendan a pactar. Necesitamos un escenario de discusión, de debate donde se aprenda a dialogar, a compartir, a discutir, a ceder, a transaccionar y a tomar decisiones. Sin olvidar instrumentos de intervención precia como las Conferencias Sectoriales y de Presidentes, hacen falta canales de relación fluida entre el Estado central y las Comunidades Autónomas.

Un Senado de tipo alemán, reducido, con un número mínimo de senadores designados por las Comunidades Autónoma y otro por cada millón de habitantes de éstas.

Hay que fortalecer su función como Cámara autonómica, centrándolo básicamente en las competencias legislativas y de intervención y de control que son propias de las Cámaras legislativas. Y así, le correspondería al menos

las siguientes: el Senado podría tener una posición especial, una participación especial, en los procedimientos legislativos que atañen a la elaboración de las leyes básicas. Igualmente podría tener una función especial en la elaboración de las leyes del artículo 150. 1 y 2, las leyes de transferencia y delegación, también en todo lo que concierne a las leyes y acuerdos de financiación y, sobre todo, naturalmente, a los proyectos de reforma de los estatutos de autonomía. Quedan también los procedimientos del artículo 155 de la Constitución, en la parte de control y de intervención, el campo de la acción europea del Estado, la cooperación y Europa.

El Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o todos los altos organismos del Estado tienen miembros nombrados por el Senado. Si el Senado es autonómico, las Comunidades Autónomas participarán en su nombramiento.

En un Senado así configurado cabría algún sitio para los “hechos diferenciales”. El debate tiene que consistir en si todas las Comunidades Autónomas participan de modo igual en la formación de las decisiones atinentes a los asuntos que acabamos de mencionar, o es posible establecer que algunas Comunidades Autónomas tengan más peso que otras cuando se trate de algunos asuntos que les conciernen especialmente. Es decir, si se pueden reconocer a los titulares de “hechos diferenciales”, a las nacionalidades, algunas posiciones especiales en el debate y el voto de alguno de estos asuntos.

Cooperación, a través del Senado, Conferencias sectoriales, de presidentes, se necesita crear un escenario de discusión, de debate, donde se aprenda a dialogar, a compartir, a cicatear y a regatear y a ceder y a transaccionar. Necesitados un pacto permanente, propio de los estados federales, y nuevas estructuras o la utilización real de las existentes pero desde una nueva perspectiva la colaboración entendida como lo que es complementariedad y no como coordinación en la que el Estado ostenta una posición predominante porque hay en materias en las que no la tiene y su postura puede llevar a equívocos.

No sólo las CCAA tienen que desarrollar sus competencias, también el Estado, que debe hacerlo en determinadas materias pero con un amplio debate y consenso con las CCAA porque sino el desarrollo autonómico, y, por ende, el del Estado español se traducirá en una falta de eficacia, que además, frecuentemente, sólo es visible a nivel autonómico.

El papel activo de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas públicas ha de dar un paso más, una paso hacia la responsabilidad política de sus dirigentes y de los dirigentes nacionales siendo conscientes de la pluralidad que existe en nuestro país y que tiene cabida, eso sí con un plus de esfuerzo, través de esa reorganización de estructuras e instrumentos de colaboración para lo que realmente es el fin del interés público, los ciudadanos.

VII.- CONCLUSIÓN.

Mi percepción, y creo que muchos la compartirán conmigo, es que a veces, por no decir casi siempre, el debate político se ancla en confrontaciones innecesarias en torno a este tema. La profundización del autogobierno no tiene que ser una lucha de Estado contra Comunidades Autónomas, ni de partidos políticos, más allá del juego político responsable.

Yo no creo que exista peligro para la desvertebración de España, quizá, porque desde mi inexperiencia y la suerte de haber nacido en democracia, ese momento de temor no lo he vivido. Las exageraciones son cortinas de humo para no llegar a un entendimiento y para frenar una posible pérdida de poder y de discursos políticos desde posturas radicales, las cuales creo que son innecesarias y más en el momento actual en que vivimos dónde sólo debemos mirar hacia delante.

Dentro de debates racionales y razonables, Aragón ni otra CA va a perder en calidad socio-económica para sus ciudadanos por asumir competencias que no va a poder desarrollar y, en un sentido contrario, no ha de ceder en competencias bien desarrolladas normativamente y eficaces desde un punto de

vista administrativo y eso hay que tenerlo claro como paso previo para cualquier debate sobre autogobierno.

La cuestión básica de la profundización del autogobierno y del Estado de las autonomías, es hacer compatibles dos grandes objetivos: el objetivo de la autonomía, es decir, la capacidad de las distintas Comunidades Autónomas para ejercer efectivamente el autogobierno y decidir por ellas mismas en aspectos claves de la vida pública, y el objetivo de igualdad básica de los derechos de todos los ciudadanos españoles.

Las Comunidades Autónomas no son idénticas entre sí, y en esto consiste la composición del territorio del poder y la organización constitucional de un Estado compuesto: en conjugar la unidad y la diversidad.

El único límite que la Constitución establece es, lógicamente, la unidad del Estado. Es el único. La única apuesta política que debe hacerse en una España compleja, que es la que hemos construido entre todos, es la apuesta de la confianza recíproca. Es decir, aquí hay un espacio para el Estado y hay un espacio para las Comunidades Autónomas. Lo que no tiene sentido es el que una debilite a otra, no: las dos se fortalecen en la medida en que crecen en sus respectivas competencias, que son distintas.

El Estado autonómico se ha implantado dentro de un proceso dinámico y altamente consensuado que no sabemos cuando llegará a su fin, si eso es posible y si eso es lo que queremos. La profundización del autogobierno de las Comunidades Autónomas, en un modelo materialmente federal, como aluden varios autores, nos hace reflexionar qué es lo que le falta para mejorar este proceso interminable y, creo que en este punto, estaremos todos de acuerdo, los mecanismos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas y Comunidades Autónomas entre sí.

Me gustaría concluir citando las palabras del Profesor Daniel Innerarity pronunciadas en este mismo foro, “es posible encontrar juegos de suma positiva, es decir, juegos en los cuales no necesariamente la exigencia de estatalidad es el único camino para que una comunidad que se dice nacional

encuentre un espacio de reconocimiento, de desarrollo de su autogobierno, y en el que los Estados compuestos dejen de tener miedo, incluso, a que su espacio interior se articule en formas e instituciones de soberanía compartida”.

Zaragoza, abril 2010

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN UTILIZADA:

- CONTRERAS CASADO, Manuel. *La forja de la autonomía: bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*. 1998.
- LOPEZ RAMÓN, Fernando (coordinador). *Memoria del Estatuto: crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía de Aragón*. 2002.
- LÓPEZ SUSÍN, José Ignacio y SERRANO LACARRA, Carlos (coordinadores). *Historia de la Autonomía de Aragón*. 2003.
- MATA DE ANTONIO, José María. *Aproximación a los antecedentes históricos del Estatuto de Autonomía de Aragón*. Acciones e Investigaciones Sociales.
- MORALES ARRIZABALAGA, Jesús. *Aragón, nacionalidad histórica. La declaración del Estatuto de 2007, sus fundamentos y sus efectos constitucionales*. 2009.
- PEIRÓ ARROYO, Antonio. *Autonomía y república: el Congreso y el Estatuto de Caspe de 1936*.
- PEMÁN GAVÍN, Juan. *El sistema español de autonomías territoriales. Apuntes para un diagnóstico*. Revista de Administración Pública Aragonesa nº 34. 2009.
- TUDELA ARANDA, José. *El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias*. Revista de Administración Pública Aragonesa nº 33. 2009.
- Acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón, de 20 de marzo de 2003, por el que aprueba el Dictamen de la Comisión especial de estudio que tiene por objeto la profundización del autogobierno aragonés.