

RECENSIONES



El Estatuto de Autonomía de Aragón, XL Aniversario

Contreras Delgado, M. y Forcadell Álvarez, C. (eds.), Diputación de Zaragoza y Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2022, 262 pp.

1. Comienzan los coordinadores de esta obra haciendo una reflexión del todo oportuna: «hay que tener más de sesenta años para recordar la novedad y puesta en marcha del Estatuto de Autonomía de Aragón en 1982, y aun diez años más para tener memoria de las reivindicaciones autonomistas que brotan entre nosotros en los últimos años del tan autoritario como centralista Estado franquista» (p. 7).

El volumen aquí reseñado parte de un aniversario y trae causa de una exposición en conmemoración de aquel, que tuvo lugar

entre finales de 2022 y principios de 2023 en el Palacio de Sástago de Zaragoza. Se trata de un libro sumamente cuidado en su edición, jalonado de fotografías, recortes de prensa, viñetas y gráficos. Sin duda, una óptima guía para aproximarse a la historia de la Comunidad Autónoma de Aragón, esa última etapa de una milenaria historia todavía pendiente de estudios holísticos, precisamente por la cercanía temporal de su realidad.

La obra está estructurada en una decena de capítulos. Los primeros, esencialmente, hacen un repaso por la historia de la construcción de la autonomía desde una perspectiva historicista, aunque no exclusivamente. Después, se analiza el entramado institucional de la Comunidad Autónoma, para pasar a la vertiente político-electoral y económica. Al menos tres capítu-

los, en distinto orden, versan sobre cuestiones participativas, desde un punto de vista jurídico o sociológico. Veamos.

2. Ya desde el prólogo (de Lambán y Sánchez) y la introducción (de Forcadell y Contreras) se recuerda que Aragón es tierra milenaria en la que la memoria colectiva de pertenencia a una comunidad política persistió, a pesar de las circunstancias, más allá de la desintegración de las viejas instituciones jurídico-públicas del reino. Señalan estos últimos que «la vitalidad de la sociedad civil aragonesa reivindicó autonomía cuando no existía y demandó siempre las máximas cotas de la misma cuando comenzó a haberla» (p. 13). Y es que, en el momento de acceso a la autonomía, hace 40 años, en el marco de la entonces reciente Constitución española de 1978, Aragón mostró sin ambages su firme intención, y hasta la deuda histórica debida, de acceder rápidamente a las más altas cotas de autonomía, en igualdad de condiciones a otros *territorios históricos*.

El profesor Embid nos receta, en su capítulo, «ocho píldoras de consumo sucesivo» para comprender la construcción del Estado de las autonomías. Nos recuerda que el fracaso de las dos repúblicas españolas en materia descentralizadora (aunque no solo) tuvo mucho que ver con algunos de los recelos y

de los frenos impuestos al proceso autonómico. Y también advierte que se trata de un «proceso de movimiento continuo», al ser la palabra «construcción» la que mejor lo define. Circunstancias estas, por cierto, que no dejan de plantear algunos problemas incluso en la actualidad. Aragón se constituyó como Comunidad Autónoma con un amplio apoyo social: autonomía era sinónimo de libertad. Y lo hizo para la defensa de sus propios intereses, desde la solidaridad con el conjunto y con otros territorios. Aragón y España han conocido, en fin, el mayor periodo de paz y prosperidad de su historia reciente y ello, señala el autor, «es un mérito de la Constitución de 1978 que ni los mayores enemigos de esta podrán nunca negarle» (p. 36).

3. Germán, Garrido y Contreras dedican sus capítulos a la historia de la construcción autonómica, de manera sucesiva por extensión de casi tres cuartas partes de siglo.

El primero se centra en los antecedentes y en las primeras experiencias desde principios del siglo XX y hasta la transición, fundamento último de la realidad actual. Recuerda los primeros pasos del regionalismo aragonés, en buena medida sustentado desde círculos aragonesistas de Barcelona, los órganos de expresión de este movimiento (*El Ebro*, *Renacimiento Aragonés*, etc.) y el primer Esta-

tuto de Caspe de 1936, de triste recuerdo. Ya en los años 70 del mismo siglo XX se produce una nueva ola reivindicativa, al albur de publicaciones como *Andalán*, diversos centros de estudios aragoneses y una pléyade de intelectuales, artistas y políticos (muchos de ellos jóvenes en aquel momento) que asocian, como ya es sabido, el acceso a la autonomía con la necesaria (re)conquista de la libertad frente al autoritarismo franquista.

Garrido empieza ya su aportación recordando un dato relevante: casi el 90% de la población aragonesa se manifestaba, al comienzo de la transición, a favor de la descentralización (pp. 61-62). La demanda de autogobierno superó con creces las eventuales posibilidades de regionalización que ofrecieron las postrimerías del franquismo, con las pretendidas mancomunidades de diputaciones provinciales. De hecho, señala que «la hipertrofia y ajenidad del Estado, la ausencia de canales participativos y la insuficiencia de las instituciones locales existentes demandaban una nueva división de poderes, en este caso “vertical”» (p. 75). Y quizás, igual que ahora cuatro décadas después, el impulso inicial del movimiento autonomista aragonés tuvo como punto de referencia la conmemoración —no exenta de problemas de orden público, dada su repetida prohibición por parte de unas autoridades todavía autoritarias— de

los cuarenta años del Estatuto de Caspe, con una celebración en la misma ciudad en 1976. Le siguen, ya como hitos institucionales, la constitución en 1977 de la Asamblea de Parlamentarios de Aragón y en 1978 del órgano provisional autonómico: la Diputación General de Aragón.

Finalmente, Contreras estudia el proceso puramente transicional (de 1978 a 1982), entendiendo por separado, más bien en paralelo, el proceso constituyente del *estatuyente*. Rememora también la agria polémica y problemática derivada del acceso a la autonomía por la vía rápida o lenta (arts. 151 y 143 CE), y algunas de sus causas, como la oposición de los ayuntamientos turolenses gobernados por la UCD, so pretexto de garantizar a su provincia un peso equitativo en el futuro parlamento autonómico (sobre este aspecto se deberá volver). Aragón accedió —posiblemente de manera injusta— a la autonomía no solo por la vía lenta, sino incluso sin la manifestación expresa de su condición de *nacionalidad*. Nada que, por otra parte, el tiempo no haya arreglado.

4. Como avancé, son al menos tres los apartados de esta obra dedicados a los movimientos sociales y participativos, de gran importancia para la configuración política de la Comunidad.

Sabio confirma que «si el resurgir autonomista en Aragón pudo tener algo de inducido, tuvo mucho más de endógeno, de mayoritario entre la opinión pública y de relativamente temprano» (p. 91). Aragón estuvo a la zaga de Cataluña y el País Vasco en los primeros compases de la construcción autonómica en variados aspectos, demostrando su profundo sentido de identidad, luego no reconocido institucionalmente hasta tiempo después. Este autor da cuenta de lo problemático y dificultoso de la reivindicación autonómica en el periodo transicional: ser autonomista podía implicar estar fichado y ser investigado por las fuerzas del orden, todavía al servicio de un Estado autoritario. La defensa del territorio, singularmente del agua (tan presente en la realidad aragonesa) y contra determinados proyectos (en particular, nucleares), así como la participación de sindicatos y movimientos sociales son algunas de las notas características de estas tempranas etapas de la construcción autonómica.

Misma línea que sigue la aportación de Monge, la última en orden de aparición. Esta autora analiza algunas de las cuestiones que marcaron (y siguen marcando) la realidad política aragonesa: el agua, la defensa del medioambiente y del territorio, y el asociacionismo vecinal. Hace referencia a hechos de infausto recuerdo, cuyos efectos

todavía estamos sufriendo, como la contaminación por lindano del río Gállego producida por Inquinosa. Pero también a otros evitados por la presión social, como la construcción de embalses, centrales energéticas (incluidas nucleares), o complejos urbanísticos sobre áreas protegidas. Y recuerda que el peligro sigue acechando: piénsese, estos días, en la Canal Roya y la unión de estaciones de esquí pretendida, para una nieve cada vez más menguante en un contexto de cambio climático indomable. Concluye con una apreciación reseñable: «Aragón sigue siendo a día de hoy uno de los principales referentes en la búsqueda y experimentación de nuevas formas de participación ciudadana e innovación social» (p. 261).

Cierra este ciclo de aportaciones el capítulo de Cebrián sobre los instrumentos de participación directa de la ciudadanía, que *lato sensu* incluye no solo la iniciativa legislativa popular, el referéndum o el concejo abierto (según la doctrina constitucional), sino también posibilidades novedosas y propias de Aragón como las múltiples posibilidades de integración del componente participativo en el denominado «Parlamento abierto» (pp. 231 y ss.): de hecho, la extensión de la participación más allá de la iniciativa legislativa, incluso hasta llegar al control del gobierno, es muy bien recibida.

5. Salanova hace un repaso bastante somero por la evolución de las competencias autonómicas y el papel de la Administración Pública aragonesa, con detalle del progresivo traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma.

Por su parte, Serrano analiza el papel y la evolución de la economía en nuestra tierra durante estas últimas cuatro décadas. Y alcanza una conclusión poco sorprendente pero, a la par, de necesario resalte: «el balance de lo ocurrido después del Estatuto de 1982 en la economía aragonesa es inequívocamente positivo» (p. 196). El crecimiento de la economía aragonesa ha sido sostenido a lo largo del tiempo, a pesar de las distintas crisis (la de los setenta, la de comienzos de los noventa, la del 2008 y la actual del 2020); la población ocupada se ha duplicado, a pesar de mantenerse casi en términos idénticos la población; y algunos de los sectores productivos han visto alterado su peso relativo en nuestra economía. Cambios, por otra parte, homologables a los ocurridos en otros lugares.

Finalmente, creo que resulta de sumo interés —y más aun teniendo en cuenta que se va a iniciar en breves un largo ciclo electoral en este año 2023— la aportación de Chueca sobre las «cuatro décadas de elecciones aragonesas». Resulta imposible señalar todas las intere-

santes reflexiones y conclusiones a que llega en su capítulo, que trata sobre el propio sistema electoral, sobre la regulación jurídica de los procesos electorales y sobre la proporcionalidad y territorialidad del sistema electoral aragonés, incluido su sistema de partidos.

Me quedo con una reflexión, al hilo de una cuestión comentada más arriba. Señala acertadamente que existe una «confusión conceptual, ya pandémica, entre representatividad y representación», en lo que se refiere a la circunscripción electoral aragonesa (la provincia) y el hecho de que cada una de ellas goce de un número mínimo de escaños (p. 173).

Como es sabido, recientemente se ha aprobado en las Cortes Generales una reforma del Estatuto de Autonomía que pretende, en última instancia, seguir manteniendo un número mínimo de diputados en la circunscripción turolense, ante la imparable pérdida de población de ese territorio. Sin embargo, y como resalta Chueca, «los diputados a Cortes de Aragón son *elegidos* en cada provincia, pero solo *representan* al pueblo aragonés reunidos en Cortes; nunca, en ningún caso, a la provincia, de la que tampoco cabe especial presunción de *representatividad* pues esta se imputa a su diputación provincial» (p. 174).

Tiene toda la razón. Sin embargo, me pregunto, aunque sea

como mera hipótesis (que no podrá ser falsada hasta dentro de quizás muchas décadas) si algunos movimientos como los de la *España vacía* y la irrupción de determinadas fuerzas políticas no pretenderán, en última instancia, configurar nuevos elementos de representatividad para el caso de Teruel, al modo de los (mal llamados) *territorios históricos* de otros lares, que gozan, como se sabe, de entidad propia y de algunos privilegios (insostenibles, a mi juicio).

6. En fin, permítaseme una crítica a esta obra. Solo una mujer está presente en esta producción colectiva que cuenta con doce autores masculinos, aunque eso podría ser poco relevante. Lo que es más grave a mi juicio es que hay una total ausencia de una perspectiva de género que analice el papel de la mujer en la construcción de la autonomía (con alguna excepción en el capítulo de Serrano, sobre la economía). Es cierto, se me dirá, que en la mayor parte de las fotografías solo aparecen hombres, pues fueron posiblemente los protagonistas últimos de muchas de las acciones relevantes de la transición. Pero (casi) silenciar el papel de la mitad de la población aragonesa en ese proceso histórico es del todo injusto.

En cualquier caso, esta obra debería, a mi parecer, hacerse disponible en abierto a la mayor

brevedad y bien habría de formar parte de los materiales de consulta de las lecciones de Historia de España en los institutos de educación secundaria de nuestra Comunidad, y aun de las lecciones de Derecho Constitucional y autonómico. La memoria es débil, pero además para quienes (por edad) no podemos tener tal memoria, el acercamiento al pasado más reciente se antoja complicado sin obras como esta. Ojalá pueda, dentro de otros cuarenta años, hacer otra reseña de un libro conmemorativo (o lo que exista entonces) por otro aniversario feliz como este.

Darío Badules Iglesias

Gobiernos locales y economía colaborativa

Eloísa Carbonell Porras (Directora), Lourdes de la Torre Martínez (Coordinadora), Iustel, Madrid, 2022, 496 pp.

Acaba de aparecer un libro que reúne en su título la referencia local (los “gobiernos locales”) y la mención a un concepto (“economía colaborativa”) sobre el que se ha escrito mucho y variado en los últimos cinco o seis años. Y ello ha sucedido no solo en España sino también en otros muchos países porque el concepto bebe en las fuentes de una comunicación de la Comisión Europea de 2015 lo que le ha dado, obviamente, una trascendencia territorial y singular importante. Es más que obligado, por tanto, dar noticia de su publicación en este Anuario

pues a los datos objetivos ya proporcionados se une la evidente calidad del trabajo con una útil sistemática para poder captar la pluralidad -y, con ella, hasta la indefinición de contenidos- que se mueven en torno a este concepto de economía colaborativa tan generador de estudios. A ello se une el buen hacer de sus directora y coordinadora, demostrada en la confección de su sumario y en la sabia presentación (Eloísa Carbonell) así como en uno de los valiosos trabajos que en él se contienen (de Lourdes de la Torre).

Y hablando de los trabajos recogidos hay que indicar que el libro reúne nada menos que 36 procedentes de autores de variados países. Predominan, es lógico, los españoles, pero se cuenta también con diversos autores italianos, peruano y hasta un ruso, carac-

terística esta última ciertamente novedosa en los libros jurídicos publicados en nuestro país.

Diversos autores ponen de manifiesto en sus aportaciones las dificultades de ofrecer un contenido preciso del concepto de “economía colaborativa” siguiendo la senda de un previo trabajo de la directora que ya se refirió en su momento a estas dificultades. Es fácil concluir de todo ello que más que un concepto jurídico nos encontramos ante una expresión que solo tiene una finalidad puramente descriptiva, creada para delimitar en pocas palabras una realidad que había ido apareciendo en diversos países de la mano de las novedades técnicas que permiten, a través de una plataforma digital, poner en contacto con facilidad a los oferentes de determinados servicios con los que pretenden ser usuarios del mismo. (Algo muy semejante a lo que ha sucedido y sucede con el concepto de “economía circular” que también es puramente descriptivo y sobre el que, igualmente, se han vertido centenares de estudios, en una marea parece que incontenible de aportaciones sobre, solamente, dos palabras).

En particular en nuestro país eso ha tenido una aplicación singular en el caso de las viviendas turísticas (sobre todo) pero también en el transporte. E igualmente en el

ámbito puramente local el concepto ha servido para poder estudiar con algún grado de homogeneidad y sistemática diversas realidades surgidas y vinculadas, sobre todo, a actividades de ayuda (o co-ayuda) a pequeños municipios (normalmente realizadas u organizadas por Diputaciones Provinciales) en los que la realidad de la despoblación se impone cada día de una forma inmisericorde. El trabajo de Canals, en esta última referencia, resulta especialmente atractivo por presentar una realidad, a veces desconocida, que refleja con precisión aportando reflexiones muy útiles sobre ese particular.

He destacado hasta ahora algunos trabajos presentes en el libro, pero ésta es una tarea que no se puede en un documento de las características de limitación de espacio que debe tener una recensión, abordarla con exhaustividad máxime cuando se trataría de dar noticia de 36 aportaciones nada menos. Pero sí que puedo referir los que me han resultado -para mis propias premisas e intereses, claro está- más útiles y atractivos, dado tanto su calidad como la actualidad y premuras actuales de las temáticas que en ellos se abordan.

Así, el tema de las viviendas turísticas y las posibilidades de intervención administrativa sobre ellas (en forma de autorización o li-

cencia municipal, por ejemplo) se aborda con muy diversos trabajos. En esa óptica recomendar la lectura de la excelente obra de M. Rebollo Puig es obligado. Este autor vuelve con estas nuevas páginas a suscitar la misma reflexión (o conclusión) que puede hacerse ante la contemplación en un índice de libro colectivo o revista de cualquiera de sus aportaciones a la ciencia jurídica: hay que leerlo. Y hay que hacerlo ahora porque no solo permite hacerse una perfecta idea de la problemática jurídica (difícil) existente en nuestro país en esa materia, sino que se trasciende, por elevación, a la jurisprudencia europea y a sus reflejos sobre la legislación francesa y española ofreciendo unas líneas de evolución a partir de lo que deberían o podrían ser contenidos de la normativa urbanística municipal, más que útiles y sugerentes.

Y en ese sentido hay otros muchos trabajos en el libro también centrados en la problemática de las viviendas turísticas, aunque con un objeto más limitado, referido a la situación en la ciudad de Madrid, o en algunas CC. AA., o al ejercicio de la potestad sancionadora que, igualmente, deben destacarse en este lugar. Deben leerse, así y con mucho provecho, los trabajos de Bouazza Ariño, Pizarro Nevado, Martí del Moral, Hernando Rydings, Alarcón Sotomayor y otros y sacarse la conclusión evidente de

que con el conjunto de todos ellos (y algunos más también presentes en el libro y de evidente mérito) se ha construido una suerte de monografía informal de las viviendas turísticas. Monografía de gran utilidad que, supongo, volverá a demostrarse ahora cuando al final de la pandemia vuelva a crecer la presión sobre la utilización de estas viviendas que ya se notó en gran medida antes de que comenzara esta desgracia de los últimos tres años que, ojalá, haya concluido de verdad.

Debo concluir recomendando la consulta y la lectura de este libro en donde todos podrán sacar provecho de la obra bien hecha y, singularmente, los expertos y aficionados al régimen jurídico de los gobiernos locales, deducirán importantes enseñanzas, teóricas y prácticas, para la gestión, siempre tan difícil, de las competencias locales, sobre todo en el caso de los pequeños municipios que en algunas CC. AA., como la aragonesa pero no sólo en ella, son la grandísima mayoría.

Antonio Embid Irujo