

Carlos Garrido López
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SIMETRÍA Y ASIMETRÍA EN EL PROCESO AUTONÓMICO: EL CASO ARAGONÉS

SUMARIO

- I REGIONALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.
- II LA AUTONOMÍA PROVISIONAL COMO PRESUPUESTO SIMÉTRICO DE PARTIDA.
- III LAS DISFUNCIONALIDADES DEL PRINCIPIO DISPOSITIVO.
- IV SIMETRÍA Y ASIMETRÍA EN EL PROCESO ESTATUYENTE.

I REGIONALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

A finales de los años sesenta, la pérdida de perfiles ideológicos del régimen franquista, el relevo generacional de su elite y el conocimiento de las dinámicas descentralizadoras generadas en varios países de nuestro entorno crearon el caldo de cultivo necesario para el replanteamiento de la cuestión regional en España. En poco tiempo, y pese a presumirse erradicada para siempre, adquirió candente actualidad. Nada extraño si tenemos en cuenta que, tras los presupuestos que permitieron el «deshielo», se hicieron públicas muy sólidas razones en favor de la descentralización.

El modelo administrativo tradicional, de corte napoleónico, había sido apuntalado por el franquismo, precisamente en un momento en que las fórmulas burocrático-centralizadas de gobierno se antojaban agotadas en gran parte de Europa y comenzaban a ser objeto de una profunda revisión. La propaganda oficial ocultó cuanto pudo los nocivos efectos que la «vuelta de tuerca» centralista estaba produciendo, pero llegó un momento en que éstos se mostraron incontrovertibles dando al traste con la mínima racionalidad exigida. La reforma se hizo, por ello, urgente. La constatación de la necesidad de una política de desarrollo regional que contribuyera a paliar los desequilibrios interterritoriales generados por el rápido crecimiento económico abundó, asimismo, en la reconsideración de las estructuras administrativas. Incluso la muy centralizada Francia, cuya planificación indicativa se utilizaba como referente, ya había dado pasos en esa dirección al crear las llamadas «regiones de programa» y, seguidamente, las circunscrip-

ciones de acción regional. La transformación del urbanismo tampoco resultó indiferente a estos efectos. De una técnica circunscrita a la ciudad, entendida como reducto de habitación y trabajo, pasó a concebirse como una ciencia referida al espacio entero. Un espacio, ahora nacional, en el que la región urbana se perfiló como la unidad operativa más idónea sobre la que cimentar su ordenación ¹.

Ante la crisis de los entes locales, la proliferación de divisiones administrativas especiales y el declive económico de numerosas zonas del territorio nacional, muchos se impusieron desde las filas del mundo oficial el objetivo de crear instituciones regionales. Desde 1971, y al socaire de la retórica regionalizadora de los Planes de Desarrollo y de la anunciada reforma del régimen local, se sucedieron las propuestas ². En Aragón, concretamente, se preconizó la constitución de una Comisión Permanente de Desarrollo Regional y un Instituto de Desarrollo, vinculado a la Universidad. Luego, la creación de una sociedad anónima de capital mixto. Más tarde, la redacción de un Plan integral para la región. Finalmente, el proyecto de una Mancomunidad de Diputaciones Provinciales que, a la espera de su reconocimiento legal, fue simbolizada mediante la Comunidad General de Aragón, ente abstracto sin personalidad jurídica pero de inequívoca voluntad integradora ³.

Todo resultó en vano. Más allá de las recurrentes declaraciones oficiales, lo cierto es que la obsesión unitaria del franquismo y el rechazo visceral de la región bajo cualquiera de sus formas jurídicas prevalecieron sobre los argumentos. Ni la perentoria racionalización administrativa del Estado, ni las exigencias de un desarrollo regional equilibrado, ni la vertebración del territorio fueron razones suficientes para alterar las estructuras de poder. El único resultado tangible fue una inmensa frustración, de la que en gran medida trajo causa la posterior reivindicación de autogobierno.

Para la completa cristalización de la fuerte demanda regional que la transición a la democracia iba a conocer, aún restaban, sin embargo, la confluencia de otros factores que, en numerosos países europeos, estaban provocando la reaparición de tensiones territoriales. Como identifiqué

1 Por todos, L. CONSCULLUELA MONTANER: «Las vertientes del regionalismo», en T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dir.): *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, volumen I, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, págs. 199-209, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «El nuevo regionalismo y sus fundamentos», en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 45-51.

2 Una detallada relación de las principales iniciativas y propuestas de regionalización, en A. RUBIALES TORREJÓN: *La región: historia y actualidad*, Instituto «García Oviedo», Sevilla, 1973, págs. 330-361.

3 Por todos, C. ROYO VILLANOVA: *El regionalismo aragonés*, Guara Editorial, Zaragoza, 1978, págs. 158-167, 176-180 y 196-199.

la doctrina más sensibilizada por el fenómeno, se trataba de las dimensiones cultural, económica y política de la conciencia regional, originadas por (i) la reacción contra al predominio cultural del «centro» societario, cuyo modelo devenía en único referente nacional; (ii) la protesta contra el progresivo subdesarrollo de algunos territorios, convertidos, según la implacable lógica del capitalismo monopolista, en zonas de reserva de mano de obra, capital y recursos naturales; y, en fin, (iii) la reivindicación de instancias de decisión más cercanas al ciudadano desde las que practicar la democracia y subrayar la diferencia ⁴. Dada la falta de libertades, su reproducción en España resultaba difícil, pero era cuestión de tiempo. Debilitadas las estructuras autoritarias, pronto resultaron perceptibles, lo que, junto con las razones técnicas aludidas anteriormente, permitió que el moderno regionalismo echara raíces.

Como es habitual en este tipo de procesos, la recuperación de la identidad regional estuvo a cargo de la *intelligentsia*, una minoría sensibilizada y vigorosa que reaccionó contra la atonía cultural y la academicista e inocua labor de las instituciones. No fue, sin embargo, hasta mediados de los setenta, y como resultado de la confluencia de varias iniciativas, cuando fructificó el esfuerzo de renovación, que, al fundir cultura y antifranquismo, permitió articular en torno suyo a la oposición democrática regional. En Aragón, la aparición de la revista *Andalán*, la creación del activo Seminario de Estudios Aragoneses, el resurgir de la canción popular y la eclosión editorial sobre temática aragonesa pueden citarse como sus manifestaciones más paradigmáticas.

En nuestra opinión, sin embargo, los principales ingredientes del regionalismo fueron la percepción del deterioro económico y la generalizada sensación de expolio, lo que, de nuevo, resultó posible merced a la tarea reveladora de una minoría clarividente y a la protesta de los afectados. Como recientemente ha descrito S. Tarrow ⁵, primero se subrayaron los agravios, para vincularlos después a otros agravios y construir así marcos de injusticia de significación más amplia que pudieran encontrar eco en una población sensibilizada, en el caso aragonés, por las amenazas de nuclearización y de detracción masiva de caudales hídricos. Con ese objeto, se usó abiertamente la expresión «colonialismo interior» — acuñada por la sociología para aludir a las relaciones intranacionales de dependencia económica—, que funcionó como eficaz

4 E. LÓ PEZ-ARANGUREN: «Regionalismo e integración nacional: aproximación teórica», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n°15, julio-septiembre, 1981, págs. 59-76. Más extensamente, *vid.* A. D. SMITH: *Nationalism in the twentieth century*, M. Robertson, Oxford, 1979, págs. 154 y ss.

5 S. TARROW: *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid, 1997, págs. 317-322.

desencadenante de la reivindicación autonómica, incluso entre aquellos sectores hasta la fecha poco o nada permeables al discurso particularista ⁶.

La «ideología participativa» ínsita en las demandas de descentralización encontró igualmente terreno abonado en nuestro país. La comunión del régimen autoritario con el centralismo confirió a la reivindicación de autogobierno una nítida dimensión revolucionaria, convirtiéndola en uno de los *ídola* más sólidos del antifranquismo, indisolublemente asociado a la idea de democracia. A ello contribuyó el abigarrado y multiforme resurgir de un entramado asociativo que, junto a la defensa de sus intereses concretos, incorporó la exigencia de un poder regional institucionalizado y democráticamente elegido. Así, hasta lograr que dicha exigencia trascendiera sus limitados y clandestinos reductos partidistas y adquiriera auténtica base popular ⁷. El fenómeno, abstracción hecha de particularidades locales, fue muy similar en los territorios más singularizados. La *simetría* en cuanto a las causas de la demanda regional en España fue, consecuentemente, la nota dominante. Y el sentimiento nacionalista existente en algunas provincias vascas y en Cataluña no representó, inicialmente, sino la limitada excepción que confirmaba la regla.

II LA AUTONOMÍA PROVISIONAL COMO PRESUPUESTO SIMÉTRICO DE PARTIDA

En Aragón, la confluencia de los citados factores a la muerte de Franco hizo posible que la institucionalización de la instancia regional fuera, a diferencia del pasado, una demanda compartida. Las campañas contra el proyecto de trasvase del Ebro y en pro de la reapertura del túnel de Canfranc constituyeron, entre otras muchas, ocasiones para manifestarlo. Las fórmulas precon-

⁶ Sobre la idea de «colonialismo interior», véanse, en general, E. LÓ PEZ-ARANGUREN: «Subdesarrollo regional, colonialismo interior y dependencia», en *Sistema*, n.º16, enero, 1977, págs. 65-75, y O. DE JUAN ASENJO: «Fuerzas centrífugas en el desarrollo del capitalismo: la irrupción de movimientos nacionalistas y regionalistas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º56, abril-junio, 1987, págs. 205-226. Más allá de su acierto científico, sobre el que no es momento de entrar, lo cierto es que la expresión resultaba sumamente gráfica para referirse a la situación de subdesarrollo económico de numerosas zonas del territorio nacional. En Aragón, de hecho, se utilizó profusamente tanto en documentos políticos como en trabajos científicos. Por todos, respectivamente, el «Manifiesto de la Junta Democrática de Aragón», publicado en V. CAZCARRA: *El regionalismo de los comunistas*. Guara Editorial, Zaragoza, 1977, págs. 31-41, y J. A. BIESCAS: *Introducción a la economía aragonesa*. Alcrudo, Zaragoza, 1977, págs. 1-24.

⁷ E. LINDE PANIAGUA: «La ideología regionalista», en T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dir.): *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, cit., págs. 257-291. Desde una perspectiva más empírica, E. LÓ PEZ-ARANGUREN: *La conciencia regional en el proceso autonómico español*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1983, págs. 103-165.

zadas, sin embargo, difirieron en la práctica. La derecha reformista pretendió aprovechar los recursos de la recién aprobada Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local para crear una Mancomunidad de Diputaciones⁸. Para la oposición democrática, la propuesta resultaba insuficiente. En la calle, en los manifiestos y declaraciones públicas y en el XL aniversario del proyecto estatutario republicano celebrado en Caspe, exigió *unitariamente* poder regional. Y la aceleración del tiempo político le dio la razón. Aunque el Gobierno de Arias Navarro consideró la vía mancomunaria como la más adecuada para garantizar la voluntariedad del proceso, se vio forzado a crear sendas Comisiones para el estudio de regímenes especiales en Vizcaya y Guipúzcoa y en las provincias catalanas. Tras meses de trabajo, sus conclusiones no pudieron ser más significativas. Representaron un claro *punto de inflexión* en el tratamiento del regionalismo, pues, al asumir sin complejos su naturaleza política, arribaron los fórmulas meramente funcionales propugnadas con carácter general⁹.

Con la reforma política, el problema regional se mantuvo en un discreto segundo plano. La oposición política, e incluso varios procuradores en Cortes, demandaron la adopción de iniciativas regionalizadoras, pero sus requerimientos fueron desatendidos. El presidente Suárez fue consciente de que un planteamiento unilateral del mismo hubiera comprometido el éxito del proceso democratizador. Sus implicaciones y el eventual rechazo de sectores no poco importantes aconsejaban revestirse de la mayor legitimidad posible antes de tomar una decisión. Y esa legitimidad no podía derivar sino de las urnas, a las que se convocó de inmediato al pueblo.

Los resultados electorales del 15 de junio de 1977 y el sistema de partidos resultante determinaron la puesta en marcha de una *acelerada e insólita dinámica centrífuga*. Fieles a las exigencias incorporadas en sus documentos unitarios de oposición, los nacionalistas y los partidos de izquierda exigieron la creación de instituciones provisionales de autogobierno. Los parlamentarios vascos y catalanes, reunidos en Guernica y Barcelona, respectivamente, solicitaron el restablecimiento de sus instituciones republicanas. Siguiendo su estela, se constituyó la Asamblea de parlamentarios de Aragón como órgano permanente al servicio de los intereses de la región y del logro de la autonomía. Sus miembros, diputados y senadores elegidos en las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel, carecían de representación territorial alguna. Eran,

8 Sobre la viabilidad y objetivos de la proyectada Mancomunidad, H. GÓ MEZ DE LAS ROCES: *Perspectivas de la región en la nueva legislación local*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1977.

9 Sobre la gestación y los trabajos de ambas Comisiones, T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Aspectos institucionales del regionalismo. Planteamiento general y opciones básicas», en *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, cit., págs. 337-344.

junto con el resto de parlamentarios electos reglamentariamente convocados, representantes del pueblo español en su conjunto. Pero aun constatada la evidencia, su iniciativa y la siguiente proliferación de Asambleas en otras regiones no dejaba de ser un acontecimiento político de primera magnitud. Dichas Asambleas reunían la única legitimidad democrática posible en su ámbito territorial y llevaron la demanda regional al primer punto de la agenda política. El Gobierno de Unión de Centro Democrático (UCD), consciente de ello, manifestó su predisposición a negociar en ciertos casos fórmulas transitorias que permitieran institucionalizar el hecho regional. Fue el comienzo de la descentralización ¹⁰.

Encauzadas provisionalmente las reivindicaciones catalanas y vascas mediante la atípica fórmula de la preautonomía, las restantes Asambleas de parlamentarios solicitaron su extensión a sus territorios correspondientes. La de Aragón, concretamente, elaboró con ese objeto un ambicioso anteproyecto de Decreto-ley y delegó en su Comisión Permanente la negociación con el Gobierno. Los resultados obtenidos, sin embargo, frustraron en gran medida las expectativas. El Gobierno no podía ir más allá de lo concedido anteriormente, por lo que, tras numerosas vacilaciones, se limitó a instituir la Diputación General de Aragón (DGA) como órgano de gobierno regional y a regular su composición y sus funciones en idénticos términos a como lo había hecho en los casos vasco y catalán. Las Cortes Provisionales previstas en el anteproyecto no fueron reconocidas. Y la propia Asamblea de parlamentarios, nacida con vocación de permanencia, resultó anulada. Tras meses de funcionamiento, su labor ofrecía un balance desigual. No pudo actuar como un órgano ejecutivo al servicio de Aragón. En rigor, y pese a sus primeras declaraciones, sólo fue un marco para el debate y un instrumento finalista de negociación. Como tal, fungible y perecedero. Encauzó, eso sí, la demanda regional. Pero no obtuvo nada más que el Gobierno no estuviera dispuesto a dar. Y aun así estuvo a punto de no lograrlo, pues existieron no pocos intentos para impedir la generalización de los regímenes preautonómicos, por entender que tan pródiga medida condicionaría la decisión final acerca del modelo de Estado ¹¹.

10 M. CLAVERO ARÉVALO: *España desde el centralismo a las autonomías*. Planeta, Barcelona, 1983, págs. 29-30.

11 M. HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de estío*. Temas de hoy, Madrid, 1993, págs. 43-51.

La extensión de la preautonomía a todos los territorios que la solicitaron constituía, como señalaron sus críticos, un presupuesto simétrico de partida difícil de soslayar en el camino de la descentralización. Su transitoriedad y su extraña naturaleza jurídica, sin embargo, no garantizaban automáticamente un resultado uniforme. La decisión gubernamental, que no cabe entender fuera del singular contexto de la transición política y de los riesgos que la acechaban, supuso, por supuesto, el reconocimiento de trece regiones. Todo un hito histórico. Pero más allá de su simbolismo, las instituciones creadas a lo largo de 1978 no pasaron de ser la prenda del propósito autonomista de los poderes constituidos. Una prenda que, para superar su clara dimensión fiduciaria y determinar su verdadero alcance, su carácter simétrico o asimétrico, requería la intervención del poder constituyente.

III LAS DISFUNCIONALIDADES DEL PRINCIPIO DISPOSITIVO

Aunque se defendió la conveniencia de ratificar el mapa regional ya creado, la disparidad de criterios de las fuerzas políticas, los recelos hacia un sistema generalizado y simétrico de distribución del poder y el temor a la irreversibilidad de las decisiones constitucionales terminaron impidiéndolo. A semejanza del precedente republicano, la autonomía quedó configurada como un derecho de ejercicio voluntario articulado a través de diversas y sucesivas fases, lo que supuso, en la práctica, la desconstitucionalización *parcial* del modelo de Estado, acrecentada por la amplitud conferida al principio dispositivo en aspectos tales como la organización institucional de las nuevas colectividades, su marco competencial y los procedimientos de acceso y elaboración estatutaria, tan insondables en su regulación jurídica como la voluntad del constituyente al multiplicarlos. Y tan prolijos, que convirtieron el proceso de constitución de una Comunidad Autónoma en una auténtica «carrera de obstáculos», justificada, al parecer, en la necesidad de demostrar una sólida — casi titánica — de seguir la vía agravada del artículo 151 CE— vocación de autogobierno¹². Así las cosas, la consecución de la autonomía pasó a depender del concurso de voluntades exteriorizadas por un conjunto de instituciones locales,

¹² Un detallado análisis de los obstáculos previstos en las diversas vías procedimentales, en J. RUIPÉREZ ALAMILLO: *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, 2ªed., Tecnos, Madrid, 1991, págs. 145-230.

regionales y nacionales ocupadas *materialmente* por representantes de diversos partidos políticos. La incertidumbre estaba, pues, garantizada ¹³.

Promulgada la Constitución, Cataluña, País Vasco y Galicia, privilegiados constitucionalmente por la contingencia de pasados plebiscitos de iniciativa autonómica, elevaron bien pronto sus anteproyectos de Estatuto a las Cortes Generales. El resto de los territorios tuvieron que esperar a la renovación de las entidades locales, pero satisfecha esta condición suspensiva, el proceso se puso en marcha. En Aragón, la ambigüedad y la discrepancia fueron sus notas características. La primera, consecuencia de la falta de criterio sobre la vía procedimental más idónea, cuestión sobre la que ni la DGA ni UCD se pronunciaron. La segunda, derivada de la exigencia centrista de representación paritaria de las tres provincias en las futuras Cortes de Aragón. Exigencia a la que la izquierda, y en especial el Ayuntamiento de Zaragoza, opuso su contraria: la representación proporcional.

Pese a la balbuciente apertura del proceso, en enero de 1980 los requisitos meramente cuantitativos del artículo 151 CE se habían cumplido en Zaragoza y Huesca. A falta de un mes para concluir el plazo de seis a contar desde el primer acuerdo fijado constitucionalmente, sólo restaba desactivar el «chantaje» político de los centristas de Teruel, que condicionaron la iniciativa de sus Corporaciones a la aceptación de los planteamientos igualitarios. Fue en ese momento cuando la dirección nacional de UCD formalizó su decisión de reconducir los procesos autonómicos hacia la vía del artículo 143 CE. Para lograrlo, la Ley Orgánica reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum (LODMR) se utilizó, cual si de una ley-medida se tratara, para introducir obstáculos adicionales a los previstos en la Constitución. Ello, junto a la recomendación de abstenerse en el referéndum andaluz de iniciativa autonómica, aseguraría la *asimetría* del modelo: los territorios «históricos», por un lado; el resto, con competencias limitadas y Estatutos «concedidos», por otro ¹⁴. Según quedó establecido en su artículo 8.1, había que consignar expresamente en los acuerdos locales de iniciativa autonómica la opción por el artículo 151 CE. Dado que nada dijo el constituyente al respecto, la mayoría de los pronunciamientos municipales aragoneses eran genéricos, al igual que los acuerdos adoptados en Canarias, País Valenciano y Baleares, donde las formaciones de izquierda también preconizaban la consecución de la máxima autonomía. En la LODMR se dio, no obstante, un plazo para rectificarlos, pero resultó ser en todos los casos una previsión inútil. En Aragón, la DGA, haciendo

13 J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «El desarrollo del Título VIII de la Constitución y los partidos políticos», en *Revista del Departamento de Derecho Político* (UNED), n.º 7, otoño, 1980, págs. 119-132.

14 Sobre las razones de esta «reorientación» de la política autonómica, véanse R. MARTÍN VILLA: *Al servicio del Estado*, Planeta, 1984, págs. 183-185, y, más críticamente, E. ATTARD: *Vida y muerte de UCD*, Planeta, Barcelona, 1983, págs. 92-98, y 101-105.

una vez más dejación de sus responsabilidades, quedó paralizada. La izquierda, animada por la combativa actitud del Ayuntamiento de Zaragoza, intentó modificar hasta el último instante de dicho plazo todos los acuerdos genéricos, pero los representantes centristas recibieron instrucciones precisas al respecto, de suerte que la rectificación devino en la mayor parte de los Ayuntamientos imposible. Es más, en algunos se realizó para expresar justamente lo contrario de lo indicado en la LODMR: la preferencia por el procedimiento ordinario. Lo mismo aconteció en Canarias, País Valenciano y Baleares.

Concluida la fase de iniciativa, la confusión jurídico-política sobre su resultado no pudo ser mayor. Para la izquierda, que recabó el asesoramiento de los profesores del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza, el acceso a la autonomía estaba bloqueado. Los requisitos de ambos procedimientos habían sido incumplidos y la DGA debía disolverse¹⁵. Para UCD, por el contrario, los pronunciamientos favorables al artículo 151 eran válidos para la vía del artículo 143 CE y, al quedar expedita, procedía la convocatoria de la Asamblea mixta redactora del proyecto estatutario regulada en el artículo 146 CE. En nuestra opinión, y siendo en el fondo el corolario de una *decisión política* centrista, ésta era la interpretación jurídica más razonable. La LODMR alteró la lógica cuantitativa de la vía agravada, pero no la de la ordinaria. Consecuentemente, cualquier acuerdo municipal de iniciativa podía computarse a sus efectos, salvo que contuviera una condición resolutoria de la voluntad expresada, lo que no se dio en ningún caso. El *telos* autonómico del marco constitucional impedía asimismo el doble bloqueo de vías. El fracaso del impulso implicaba el del proyecto, pero *en sus mismos términos*, esto es, en los términos de la vía agravada, que es la que se había intentado sin éxito. El proceso aragonés, en definitiva, no estaba jurídicamente bloqueado, como tampoco lo estaban los procesos canario, valenciano y balear. Si se empantanaron durante meses fue debido a razones políticas. Concretamente, a la debilidad del partido gubernamental, cuya crisis interna, unida a su soledad parlamentaria, generó todo tipo de expectativas en la oposición¹⁶.

15 «Dictamen emitido por el Departamento de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza sobre la iniciativa del proceso autonómico», 12 de febrero de 1980 (ejemplar mecanografiado). En idéntico sentido, *vid.* el «Informe del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Valencia», emitido el 5 de marzo de 1980, publicado en LL. AGUILÓ LÚCIA: *L'Autonomia*, Alfons el Magnànim, València, 1982, págs. 117-123.

16 Acerca del conflicto desencadenado sobre el alcance jurídico de los acuerdos de iniciativa y sus razones últimas, C. GARRIDO LÓ PEZ: *Demanda regional y proceso autonómico*, Tecnos, Madrid, 1999, págs. 214-232.

IV SIMETRÍA Y ASIMETRÍA EN EL PROCESO ESTATUYENTE

El principal problema jurídico para dar continuidad al proceso residió en la ausencia de regulación constitucional sobre el órgano u órganos encargados de verificar el cumplimiento de los requisitos del artículo 143 CE y de convocar la Asamblea redactora del anteproyecto estatutario. En Aragón, la DGA pudo asumir perfectamente esa responsabilidad, pero prefirió delegarla remitiendo los acuerdos municipales al Gobierno. Y éste, aunque interpretando *a contrario sensu* el artículo 8.2 LODMR hubiera podido despejar algunas incógnitas, no contestó. Ni certificó el fracaso de la vía agravada, ni, como sí hizo en el caso de Asturias, declaró acreditados los requisitos de la ordinaria. Bastante tenía con buscar las más peregrinas soluciones a los procesos gallego y andaluz, también bloqueados por otros motivos, y con restablecer sus precarios apoyos parlamentarios. Sin iniciativa propia, Aragón quedó a la espera de acontecimientos nacionales. Una irritante espera en la que pudo comprobarse cómo la nuda voluntad de poder primaba, cuando así convenía a los actores políticos, sobre la necesaria «voluntad de Constitución»¹⁷. Todo dependiendo de la intensidad con que se presionase y de la gravedad del problema político generado, no menor, ciertamente, en los enquistados casos del proyecto estatutario gallego y del referéndum de iniciativa en Almería, que se saldaron con sendos quebrantamientos de la norma constitucional¹⁸.

Recaídas al fin unas escuetas palabras del Gobierno en las que se invitaba a la negociación, pudo constituirse la Mesa de partidos de Aragón. Sus objetivos estuvieron claros: desbloquear políticamente el proceso y redactar unas bases estatutarias. Y pese a la crisis gubernamental motivada por la dimisión de Suárez, el fallido golpe de Estado de 23 de febrero de 1981 y el relevo en la Presidencia de la DGA, los cumplió satisfactoriamente, al consensuar 31 bases que servirían para la redacción del Estatuto de Autonomía. La vía elegida fue la del artículo 143 CE, la única posible, aunque, al igual que en Canarias y Valencia, el compromiso suscrito alcanzó a las instituciones e, incluso, las competencias de una autonomía plena. Esto último, claro está, a través de mecanismos no estatutarios, es decir, mediante la utilización de las leyes de transferencia o delegación previstas en el artículo 150.2 CE. Dadas las irreconciliables posturas de izquierda y derecha acerca de lo que, desde el inicio del proceso, se erigió en el foco de la discordia, lo que resultó imposible fue acordar la distribución provincial de los escaños en las

¹⁷ K. HESSE: *Escritos de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 66.

¹⁸ Por todos, J. TOMÁS VILLARROYA: «Proceso autonómico y observancia de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 15, septiembre-diciembre, 1985, págs. 32-36 y 48-53.

futuras Cortes de Aragón¹⁹. El proceso, en cualquier caso, quedó desbloqueado. Y la coincidencia en el tiempo con el Informe de la Comisión de Expertos, preludio del inminente acuerdo entre las principales partidos del país, precipitó la constitución de la Asamblea *ad hoc* y la redacción del anteproyecto de Estatuto. De nada sirvieron las denuncias del Partido Aragonés Regionalista (PAR) y del alcalde socialista de Zaragoza sobre la ilegalidad de la vía elegida o de la convocatoria de la Asamblea mixta. Los compromisos adquiridos en la Mesa de partidos fueron respetados, y en un tiempo récord el anteproyecto estuvo listo para ser remitido al Congreso.

Los Acuerdos autonómicos suscritos entre el Gobierno de UCD y el principal partido de la oposición para despejar las incógnitas y ambigüedades que todavía pendían acerca del modelo de Estado influyeron decisivamente en la tramitación parlamentaria de los proyectos estatutarios pendientes de aprobación. Lo hicieron, pues no otro era su objeto, buscando la homogeneidad y restringiendo sus contenidos. Se trataba, básicamente, de salvaguardar la asimetría de partida de los territorios «históricos», a la par que la simetría del resto. Frente a lo recurrentemente sostenido, sin embargo, no anularon la voluntad popular en la formación de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, porque no eran fuente del Derecho. No eran, pese a las opiniones de autorizada doctrina, una auténtica convención constitucional²⁰. En segundo, porque la voluntad popular se expresó *jurídicamente incondicionada* en las Cortes Generales. Al igual que lo había hecho antes en todas las instancias jurídico-públicas con responsabilidades en el proceso. Y los partidos, como en toda democracia representativa, fueron sus mediadores. Los encargados de actualizar la Constitución. Preferentemente, además, dada su posición mayoritaria, los signatarios de los Acuerdos. Otra cosa bien distinta es que, en efecto, como resultado de los mismos y su afán racionalizador, el proyecto aragonés fuera «constitucionalizado», frustrándose así no pocas expectativas competenciales y promesas precedentes. Y ello, mientras Canarias y País Valenciano, regiones dotadas de mayor capacidad de presión, lograban sen-

19 Las bases estatutarias y los acuerdos políticos adoptados pueden verse en M. CONTRERAS CASADO: *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, volumen I, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987, págs. 102-108.

20 No obstante los argumentos de L. VANDELLI y J. GARCÍA ROCA (*El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, págs. 410-411, y «El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales», *Revista de Derecho Político*, n.º 21, primavera, 1984, págs. 137-139, respectivamente), nos parece más acertada la opinión de M. CONTRERAS, para quien los Acuerdos no pasaron de ser un compromiso político cuya resultante incidió en el sistema constitucional. *El Estatuto de Autonomía de Aragón...*, cit., pág. 71. En idéntico sentido, J. M. SALA ARQUER: «Estado de las autonomías y convención constitucional: el papel de los denominados pactos autonómicos», *Revista Gallega de Administración Pública*, n.º 6, 1994, págs. 182-184.

das leyes de transferencia con las que cubrir de un tranco los contenidos exorbitantes de sus Estatutos. Lo que, unido al modelo relacional entre la Comunidad y las Diputaciones Provinciales, al criterio proporcional de distribución de escaños y a las restricciones del entramado institucional comunitario previstos en los Pactos e incorporados asimismo al Estatuto durante su trámite parlamentario, suscitó el airado rechazo, según los casos, del Partido Comunista de España (PCE), el PAR, Alianza Popular (AP) y, en plena descomposición de su partido, incluso de un sector de la UCD aragonesa.

A punto de disolverse las Cámaras, el Estatuto, fue aprobado, paradójicamente, entre el desinterés popular y la desafección de importantes sectores políticos. Muy lejos, desde luego, del ambiente que rodeó la multitudinaria manifestación del 23 de abril de 1978, cuando se logró la preautonomía. Y más lejos todavía de la efusión colectiva y la potencialidad revolucionaria con que, a finales del franquismo, se reivindicó poder regional. No era nada extraño. Al igual que otros movimientos sociales, la reivindicación autonomista había cubierto su ciclo, siendo canalizada como una demanda más en un sistema político normalizado. El conflictivo proceso autonómico había generado, además, numerosas insatisfacciones de las que todos fueron responsables: la oposición antifranquista, que elevó a la categoría de mito una simple técnica de gobierno; la DGA, fracasada en su gestión e inoperante; el constituyente, cuyo compromiso apócrifo creó más inseguridad que certezas; y, en fin, los partidos, generando imprudentemente más expectativas de las que un racional esfuerzo de transformación del Estado podía satisfacer en tan breve tracto. Expectativas que luego, conscientes del atolladero en que estaban inmersos, se vieron en la obligación de frustrar, discriminando entre unas regiones y otras en función de su peso político y su desigual capacidad de presión, algo que no se hizo en la etapa preautonómica.

Aragón disponía al fin de un Estatuto, ciertamente, pero fue recibido en medio del desencanto. El texto contenía los elementos precisos para poner en marcha la autonomía, acercar parcelas de poder al ciudadano y recuperar las señas de identidad colectiva, como se imaginó desde las páginas de *Andalán*, pero fue considerado insuficiente. A tenor de las críticas, el coste de la asimetría entre las Comunidades Autónomas de primer y segundo grado resultó, desde luego, políticamente muy alto. Los factores que desencadenaron la demanda regional en los diversos

territorios del Estado habían sido en gran medida similares, lo mismo que los regímenes preautonómicos concedidos inicialmente. Tras la Constitución, sin embargo, el resultado obtenido por cada una de las regiones era sensiblemente dispar. Los agravios comparativos fueron, por ello, numerosos. Y sus efectos tardarían tiempo en restañar. Utilizando el ya célebre símil de la fábula, tanto como le costara a la tortuga alcanzar a la rápida liebre, lo que, dada la capacidad locomotriz de ambas especies, no iba a ser poco.