

Carlos Garrido López

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

LA FORJA DE LA AUTONOMÍA. BASES DOCUMENTALES DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN, de *Manuel Contreras Casado*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998, 222 págs. y disquette de 3,5 HD)

En su último número de 1996, el *BOE* publicaba la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto. Frente a la aprobada dos años antes, que se había limitado a incorporar el contenido de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, la nueva Ley suponía la modificación de aspectos sustanciales del primigenio Estatuto, desde la autodefinición de Aragón como «nacionalidad», carente de consecuencias jurídicas pero de indudable calado simbólico, hasta la regulación de las principales instituciones autonómicas, decididamente potenciadas al eliminar las restricciones fruto de los Acuerdos políticos de 1981 y elevar de rango la facultad del presidente de la Comunidad Autónoma para disolver el Parlamento antes de finalizar la legislatura. Se trataba, evidentemente, de la reforma estatutaria que la mayoría de las fuerzas políticas aragonesas venían preconizando. Una amplia reforma, planteada en diferentes momentos y con distinta intensidad, que veía al fin la luz, al conseguir plasmarse, primero, en una proposición de ley unánimemente impulsada desde las Cortes de Aragón y, tiempo después, aunque con algunas modificaciones introducidas en su *iter legis*, resultar aprobada en votación final de conjunto por el Congreso de los Diputados.

Dada la trascendencia jurídico-política de este cambio y su accidentado devenir, no resulta extraño que quien estudió el proceso que condujo a la aprobación del Estatuto y a la formación de la Comunidad Autónoma de Aragón decidiera hacer lo propio con las distintas iniciativas de reforma habidas desde entonces. Al igual que en aquella

ocasión, en que su trabajo fue publicado bajo el título *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, Manuel Contreras Casado ha contado con el impulso editorial de las Cortes de Aragón, lo que ha permitido la reproducción de los documentos políticos, parlamentarios y normativos más importantes que sirvieron de base a las mencionadas iniciativas de reforma. El autor ha podido presentar así una nueva obra en la que, dependiendo del interés y del grado de información a la que el potencial lector desee acceder, ofrece la posibilidad de escoger entre varios niveles de lectura. En efecto, quien sólo aspire a conocer el sentido de los textos jurídico-parlamentarios y los diversos argumentos vertidos en los debates que suscitaron, puede consultar directamente los documentos que, en elevado número, *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón* contiene, bien en sus páginas o en el disquette de 3,5 HD que se adjunta en el interior de la contracubierta. Quien, en cambio, decida dar el paso que media de la información al análisis jurídico-político, quien, en suma, pretenda desentrañar la problemática ínsita en el instituto de la reforma estatutaria, en general, y de las reformas experimentadas por el Estatuto aragonés, en particular, debe leer, además, el estudio preliminar que, entre las páginas 17 a 108, el libro ofrece. Un riguroso estudio que, dividido en dos partes claramente diferenciadas, la primera de las cuales se consagra a cuestiones teóricas, no constituye, en absoluto, un mero pretexto para publicar los documentos que le siguen —como se sugiere modestamente en el prólogo de la obra—, sino el marco de referencia en el que situar la acción. En realidad, un trabajo doctrinal con densidad propia cuya lectura proporciona el utillaje necesario para comprender los difíciles equilibrios en que se asienta nuestra actual forma de Estado, así como los compromisos políticos que ha sido preciso renovar para mantenerlos.

Partiendo de la afirmación, que suscribimos plenamente, de que cualquier consideración acerca de la verdadera naturaleza y significado de los Estatutos de Autonomía ha de estar ligada a su elaboración, esto es a los procesos autonómicos que los crearon, el primero de los capítulos en que se divide la obra pretende subrayar, precisamente, la vigencia de dichos procesos como elemento hermenéutico de primer orden.

En lugar de diseñar un Estado descentralizado, la Constitución de 1978 (CE) concibió la autonomía como un derecho de ejercicio voluntario articulado a través de diversas y sucesivas fases. La «constitución territorial del Estado», entendida como la ordena-

ción fundamental de la distribución del poder entre los órganos centrales y las entidades de ámbito territorial inferior, quedó así parcialmente indeterminada, pasando a depender del cumplimiento de una serie de trámites, plazos y requisitos diversos que culminarían con la aprobación de los correspondientes Estatutos. Hasta cierto punto, el proceso constituyente quedaba abierto y no se cerraría en tanto los preceptos que regulaban los procesos autonómicos no rindieran su fruto. De ahí su extraordinaria importancia. Constituidas, no obstante, la totalidad de las Comunidades Autónomas, dichos preceptos parecían destinados a restar inertes. Persuadidos de ello, algunos autores no han dudado en calificarlos como «derecho materialmente transitorio», considerando que su cita no presenta hoy sino un mero interés histórico. Para Manuel Contreras, sin embargo, las cosas no son exactamente así. Los procedimientos de acceso a la autonomía desplegaron sus principales efectos entre 1979 y 1983, pero no por ello han perdido todo valor jurídico. Al contrario, al reflejar la singularidad del poder estatuyente, cuyo ejercicio precisa de la concurrencia de dos voluntades —la de los titulares del derecho a la autonomía y la de las Cortes Generales—, las normas reguladoras de los procesos autonómicos permiten, como ningún otro elemento, aprehender la verdadera naturaleza de los Estatutos de Autonomía. Formalmente definidos como simples leyes estatales con categoría de orgánicas, lo cierto es que sus diferencias respecto de aquéllas resultan significativas. La iniciativa de su elaboración, confiada a los titulares del derecho a la autonomía; el protagonismo atribuido a la Asamblea de parlamentarios y al cuerpo electoral de la nacionalidad o región en el procedimiento agravado; el mismo contenido estatutario, parcialmente determinado por los artículos 147 y 152 CE; y la rigidez o, en otros términos, la existencia de un procedimiento de reforma específicamente previsto en los propios Estatutos, constituyen, en efecto, atributos constitucionales que no pueden ser obviados.

Los Estatutos «son productos de un acto complejo» y toda su existencia «está marcada por este hecho insoslayable» (pág. 55), sostiene el autor. Y no le falta razón. La desconstitucionalización parcial del modelo de Estado no supuso la remisión de las decisiones fundamentales a un legislador ordinario, sino a un legislador de características especiales. Atribuirle esa responsabilidad tuvo enormes consecuencias. La «reserva de Estatuto» exigió la configuración de una potestad estatuyente compartida, «que no desaparece con la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la constitución de las Comunidades Autónomas, sino que persiste como principio derivado de la Constitución y cobra nueva vida cuando se vislumbra en el horizonte la reforma estatutaria» (pág.

60). De ahí su consideración como normas constitucionales secundarias y su privilegiada posición en el sistema de fuentes. De ahí, en fin, la extraordinaria «fuerza formal pasiva» de que disfrutaban, muy superior a la del resto de las leyes orgánicas.

La virtualidad de los procesos autonómicos no se agota, sin embargo, en su capacidad para evidenciar la naturaleza esencialmente política de los Estatutos. El conocimiento de las vías de acceso a la autonomía, así como de las razones de su diversidad, es, además, condición *sine qua non* la comprensión cabal de nuestro modelo de Estado deviene imposible. El constituyente quiso satisfacer la perentoriedad de los nacionalismos periféricos sin, por ello, regionalizar de un tranco la totalidad del Estado. A tal efecto, decidió ajustar los contenidos y los ritmos de acceso a la intensidad de las respectivas aspiraciones, que debía ser «medida» en el trámite de iniciativa. Dicho trámite se convirtió así en la clave de bóveda, pues de la vía que en cada caso abriera iba a depender, al menos a medio plazo, el resultado final. Cataluña, País Vasco y Galicia, con el pretexto de referendos pasados, obtuvieron un trato preferente. Tras el acuerdo de sus órganos preautonómicos, podían constituirse en Comunidades Autónomas con competencias plenas e instituciones constitucionalmente garantizadas. Las regiones que desearan emularlas tenían a su disposición un procedimiento agravado, cuyo tránsito les permitiría disfrutar *ab initio* de idéntico autogobierno. El resto, mientras tanto, debería conformarse con una autonomía cuantitativamente inferior, aunque, transcurrido el plazo de espera fijado en el artículo 148.2 CE, tendrían la opción de alcanzar, mediante la reforma de sus Estatutos, la máxima autonomía. Al igual que en la célebre fábula, la tortuga, que emprendió su andadura por la senda del artículo 143, podría, teóricamente, terminar atrapando a la rápida liebre.

La puesta en marcha de los procesos autonómicos evidenció la insuficiencia de sus bases constitucionales. En realidad, se estaba construyendo una variante de Estado compuesto sin diseño previo. Y la amplitud otorgada al principio dispositivo no contribuyó, precisamente, a disipar la incertidumbre. La posición alcanzada por los nacionalismos periféricos estimuló un legítimo e inevitable afán de emulación. La vía del artículo 151 CE estaba llena de trampas, pero los sujetos responsables de algunos procesos no dudaron en impulsarla. Buscando asegurar la *asimetría* del modelo en beneficio exclusivo de las «nacionalidades históricas», Unión de Centro Democrático (UCD) decidió «reconducir» las iniciativas hacia la vía del 143, lo que provocó su bloqueo. Para salir del atolladero, las previsiones constitucionales fueron completadas, y

en algunos casos sustituidas, mediante decisiones políticas adoptadas por y entre las fuerzas políticas mayoritarias. Algo lógico, por otra parte, pues, como subraya Manuel Contreras, dichas decisiones respondían al fin y al cabo «a necesidades planteadas desde una peculiar voluntad estatuyente compartida entre el propio Estado y la representación de los territorios que ejercían su derecho a acceder a la autonomía» (pág. 40). Los Acuerdos Autonómicos de 1981 constituyeron el paradigma de todo ello. Y es preciso recordarlo. El mapa autonómico quedó fijado, al igual que el plazo para la constitución de todas las Comunidades Autónomas. A excepción de Andalucía, las demás asumieron la vía del artículo 143 CE. Consecuentemente, sus competencias estatutarias quedaron limitadas a las materias contenidas en el artículo 148.1 CE. Y aunque se generalizó el modelo institucional previsto en el artículo 152 CE, las limitaciones resultaron numerosas. Aragón, en fin, redactó su Estatuto y accedió a la autonomía, pero vió frustradas no pocas expectativas. El desarrollo del proceso habían impedido su inmediata satisfacción. Ahora no restaba sino esperar.

Adquirido el bagaje teórico necesario y conocidos tanto los presupuestos constitucionales como los compromisos políticos que condicionaron la redacción y los contenidos del Estatuto de Autonomía de Aragón, el autor realiza en la segunda parte de su obra una minuciosa crónica jurídico-política de las vicisitudes que atravesaron las diversas pretensiones de revisión, desde la creación en la II Legislatura de las Cortes de Aragón de una «Comisión parlamentaria especial» encargada de estudiar una «ampliación de competencias y cualesquiera otras reformas que puedan acordarse», hasta la aprobación, durante la VI Legislatura de las Cortes Generales, de la proposición de ley de reforma consensuada por los grupos parlamentarios aragoneses. Y es en el seguimiento de dicha crónica cuando la consulta de las bases documentales reproducidas en el libro se hace inevitable, revelando, a veces con cierta crudeza, la dimensión esencialmente empírica de la descentralización.

En efecto, si en la consecución inicial de los distintos niveles posibles de autonomía los factores determinantes, además de los aspectos formales y de las facultades reconocidas constitucional y legalmente, habían sido el distinto grado de asunción de la demanda regional por los partidos políticos, sus magnitudes relativas y las efectivas relaciones de poder entre ellos establecidas, dichos factores no dejaron de influir en sólo instante en la dinámica posterior. Las mayorías hegemónicas logradas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la conveniencia de desarrollar la nueva es-

estructura institucional neutralizaron durante un tiempo cualquier iniciativa de reforma. Tras las elecciones autonómicas de 1987, la situación cambió sensiblemente. Satisfecho el período de espera del artículo 148.2 CE, las Cortes de Aragón decidieron constituir la que, dada la fragmentación de la Cámara y la disparidad de criterios, estaba condenada a ser «la primera» Comisión parlamentaria encargada de elaborar propuestas de revisión. Ante el fracaso de esta vía, el Gobierno aragonés remitió a las Cortes un proyecto de reforma, pero corrió igual suerte que el «Borrador conteniendo los criterios de la Diputación General de Aragón» redactado con anterioridad. A ello contribuyó, desde luego —y bien lo subraya el profesor Contreras—, la posición maximalista de revisión general sostenida por el Partido Aragonés Regionalista (PAR).

A fin de satisfacer el deseo de ampliación competencial manifestado por las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE y, al mismo tiempo, garantizar que dicha ampliación fuera homogénea, el Gobierno central, el PSOE y el Partido Popular (PP) decidieron impulsar la reforma de sus Estatutos superponiendo los dos procedimientos que, hasta la fecha, se habían barajado: la utilización de una ley de transferencias comprensiva de las materias que eran objeto de ampliación y, posteriormente, la revisión estatutaria a través de un artículo único en el que se recogerían las competencias previstas en la ley general para cada Comunidad. En cumplimiento del compromiso político suscrito, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, lo que supuso la apertura de una dinámica distinta en el ejercicio del poder de revisión. Si desde el inicio de la III Legislatura de las Cortes de Aragón el único avance al respecto había sido la aprobación por el Pleno del trabajo desarrollado por una nueva Comisión especial, tras la citada Ley Orgánica fueron presentadas dos proposiciones de ley de reforma del Estatuto. La impulsada por el PAR y Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida (CAA-IU) reproducía el texto redactado por la citada Comisión. La impulsada por socialistas y populares se limitaba a incorporar las competencias transferidas y, al superar la mayoría absoluta exigida para esta modalidad de reforma, resultó aprobada por las Cortes de Aragón.

Paralelamente a la tramitación de esta proposición de ley en las Cortes Generales, se produjo un hecho ciertamente paradójico sólo comprensible de atender a la debilidad política del PSOE y a la agresiva estrategia de oposición que, en Aragón y a escala nacional, el PP había decidido inaugurar. El autor, cumpliendo su función de cronista, no aventura esta hipótesis, pero, en nuestra opinión, así puede deducirse tanto de su

crónica como de las declaraciones y los documentos que, a partir de ese instante, se suceden. Sea por la razón que fuere, el caso es que, en pleno trámite de una reforma *limitada* del Estatuto, se puso en marcha otro proceso parlamentario de revisión dirigido, ahora, a reformarlo *en profundidad*. Más a remolque de los acontecimientos que convencido de su oportunidad, el Grupo Socialista se sumó a dicho proceso, que meses más tarde de la aprobación de la Ley Orgánica 6/1994, de 14 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, dio como resultado una ambiciosa propuesta donde se combinaba «la ampliación equiparadora de competencias con reformas institucionales de cierta envergadura» (pág. 92).

A diferencia de la anterior, la tramitación de esta proposición de ley en el Congreso de los Diputados fue lenta y azarosa. Como consecuencia de atrasos inexplicados, su defensa y el correspondiente debate de totalidad no se produjo hasta noviembre de 1995, momento a partir del cual se abrió un plazo de enmiendas que no pudo concluir, pues las Cortes Generales fueron disueltas anticipadamente. Reproducidos los trámites tras la constitución de las Cámaras, las enmiendas presentadas por socialistas y populares evidenciaron un cierto cambio de criterio sobre el alcance de la reforma. No fue sino el preludio del duro enfrentamiento que iban a protagonizar estos Grupos, partidarios de modificar aspectos de la proposición, y quienes pretendían respetarla en su totalidad, singularmente los parlamentarios de IU y los que, aun integrados en el Grupo Popular, militaban en el PAR. Admitidas en el Senado algunas de las enmiendas de los segundos que retornaban a la redacción original, la proposición de reforma volvió al Congreso. La asunción de dichos cambios por su Pleno no supuso, sin embargo, el apoyo de IU al resto de la proposición. Y tampoco el del diputado del PAR, que se abstuvo incluso en la votación final de conjunto. La reforma amplia del Estatuto de Autonomía fue aprobada, por supuesto, pero en Aragón se oyeron aceras críticas. Y elevando la anécdota a categoría, se tildó de insuficiente. Un ejemplo más de lo que Eliseo Aja ha denominado «la paradoja de la distancia entre la realidad institucional y el debate político-ideológico» (*El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pág. 17) o, expresado en otros términos, y por lo que al caso aragonés se refiere, de la paranoia que experimentan quienes, por completo ajenos a la dinámica política del momento, pretenden reproducir a todo trance el desenlace de la afamada fábula. Algo que, conocida la capacidad locomotriz de liebres y tortugas, sólo puede provocar, como todos los esfuerzos estériles, melancolía.

