

EL NACIMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y LA ÉPICA DE LA TRANSICIÓN

(A José Vilas Nogueira, *in memoriam*,
que en la Galicia de los años 70 me brindó su
amistad y me descubrió la cuestión autonómica)

Manuel Contreras Casado
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

Hoy puede afirmarse sin vacilar que la Transición española a la democracia fue un período extremadamente complicado y difícil. Aquel fue, en verdad, un tiempo señalado por las dudas y la improvisación, la movilización y el aprendizaje; un lugar cruzado de conflictos y pugnas, de terrorismo y amagos de golpe de Estado. Desde una perspectiva histórica, parece cercano a lo increíble que España, en el transcurso de una generación, haya pasado a ser un Estado democrático, y además un Estado profundamente descentralizado. Todo ello ha sido el resultado de una profunda transformación experimentada en el último cuarto del siglo pasado, y cuyo punto de partida fue la transición a la democracia. Querámoslo o no, el mito fundacional de la democracia española es la Transición, y a ella hay que regresar continuamente.

El problema inicial es que cuando a mediados de la década de los setenta se inicia en España el proceso constituyente que culminará en CE actualmente vigente, la sociedad española tenía que hacer frente a dos grandes problemas constituyentes: cómo transitar de un régimen dictatorial y no-constitucional a otro democrático y constitucional y cómo transformar un Estado unitario y centralista en otro políticamente descentralizado.

Creo que, sin lugar a dudas, este fue uno de los rasgos característicos del proceso constituyente español. Aunque teóricamente era pensable el tránsito de la dictadura a la democracia sin hacer frente al problema de la descentralización política, en la práctica todo el mundo sabía que ello no sería posible y que se tenía que dar respuesta a ambos de manera conjunta. Sin democracia no habría

descentralización política, pero sin descentralización política tampoco habría democracia. Así se planteó la cuestión.

Lo que sucede es que verdaderamente corrimos serios riesgos en aquel momento histórico, porque nos empeñamos en conjugar dos procesos muy complicados por separado –la transición a un modelo democrático desde una dictadura, y el cambio de toda la planta del Estado desde el unitarismo a la descentralización política- y desarrollarlos a la vez. Más de treinta años después, con la perspectiva que hoy tenemos, es probable que aquello fuera realmente una temeridad que pudo dar al traste con todo, aunque la verdad es que democracia y autonomía fueron dos aspiraciones que desde el principio se manifestaron casi indisolublemente unidas.

Lo que pretendo resaltar en estas líneas introductorias es que la memoria del proceso autonómico aragonés sólo puede entenderse ligada a ese otro proceso global que fue la Transición democrática española.

Convertir en relato unas reflexiones sobre algo que sucedió hace ya treinta años en esta tierra obliga a mostrar un paisaje cromáticamente teñido de sepia. Ya han amarilleado las páginas de los periódicos que daban la noticia -en un tono más bien lacónico, aquel agosto del verano de 1982- de que Aragón, que en tiempos fue Reino y cabeza de una Corona en la que se integraban reinos (Valencia, Mallorca, Nápoles, Sicilia, etc.), condados(Barcelona, Cerdeña, etc.), ducados (Atenas) y señoríos (Montpellier), se había convertido en Comunidad Autónoma al entrar en vigor, tras azaroso y conflictivo proceso, su Estatuto de autonomía.

Aunque de raíces profundas –hay elementos en su Estatuto autonómico que lo recuerdan-, no es necesario remontarse a épocas muy lejanas de la larga historia aragonesa para comprender la conversión de este antiguo territorio, gracias a la Constitución española de 1978, en Comunidad Autónoma. Sin olvidar la existencia de un movimiento político de naturaleza regionalista o aragonesista que se remonta a principios del siglo XX y emerge singularmente durante la II República, es decir, cuando se plantea por primera vez en España la posibilidad real de una estructuración del Estado que, sin renunciar a su naturaleza “integral”, fuera compatible con la existencia de territorios dotados de autonomía política, basta asomarnos a ese histórico momento político que fue la transición española a la democracia para descubrir los albores de un renacer autonomista.

Un renacimiento que tuvo sus mejores expresiones en aquella primavera de 1978 en la que florecieron cien expresiones autonomistas por todo Aragón, coincidiendo con el establecimiento del régimen preautonómico y la primaria constitución de la Diputación General de Aragón (DGA) como órgano de gobierno precursor, más simbólico que efectivo, de las futuras instituciones autonómicas. No obstante, hubo que esperar, en este proceso de transición a la democracia, a que se alcanzara el momento esencial de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 para tener un punto de partida, más o menos cierto y sólido, desde el que desarrollar un derecho a la autonomía que aspiraba a convertir la reivindicación inicial en un institucionalizado autogobierno.

Desde la variedad de sendas constitucionales que nuestro texto fundamental ofrecía a los territorios que quisieran ejercer su derecho a la autonomía, reconocido en el art. 2 CE, y siguiendo el ejemplo de las Comunidades que desde hace tiempo erróneamente se han denominado como “históricas” que, aprovechando las facilidades que les otorgaba la Disposición Transitoria Segunda de la CE, habían iniciado y consumado con prontitud sus procesos autonómicos, en Aragón se planteó tempranamente la posibilidad de iniciar los trámites constitucionalmente previstos para formarse como Comunidad Autónoma. El problema residía, sin embargo, en que, a diferencia de aquéllas Comunidades, Aragón debía aclarar previamente a través de cuál de los procedimientos constitucionalmente establecidos decidía caminar hacia la autonomía. Arduo dilema pues, como es sabido, nuestra Constitución distinguía, al menos básicamente, entre un procedimiento ordinario (art. 143 CE y concordantes) que permitía llegar hasta un limitado nivel competencial (art. 148 CE) y otro especial (art. 151 CE y concordantes) que consentía adquirir un superior volumen de competencias y aseguraba una determinada organización institucional (Gobierno, Asamblea Legislativa) para conformar convenientemente el autogobierno alcanzado.

Claro que, una cosa eran los caminos hacia la autonomía que la Constitución permitía abrir –la CE prefirió, como es sabido, configurar de forma abierta y voluntaria el nuevo Estado políticamente descentralizado, dejando que una variedad de procesos autonómicos terminaran de conformarlo mediante la constitución de las CCAA-, y otra los que políticamente se iban a considerar transitables para los demás sujetos del

derecho a la autonomía que el art. 2 CE reconocía. O dicho de otra manera, una cosa era el teórico principio dispositivo que albergaban las normas constitucionales y otra, quizá distinta, la interpretación política que de su uso pudiera realizarse.

El problema inicial residía en que, al menos desde el otoño de 1979, tanto el Gobierno como la Unión de Centro Democrático (UCD) venían anunciando su decisión de “racionalizar” la construcción del Estado autonómico, o lo que es lo mismo, de realizar una lectura de la Constitución según la cual primara la excepcionalidad de los procesos seguidos hasta entonces por Cataluña, País Vasco y Galicia, en orden a obstruir el desarrollo de la tendencia mostrada en algunos otros territorios de seguir también por la vía del art. 151 CE para acceder al autogobierno. El Gobierno de Adolfo Suárez, y en realidad los dos grandes partidos mayoritarios UCD y PSOE, acusaron el “vértigo” de una excesivamente rápida y generalizada descentralización: una carrera cuyo final suscitaba serias incertidumbres políticas. Consecuentemente, pusieron en marcha la operación conocida como el “giro autonómico”, que pretendía frenar esa expansión de la vía excepcional a la autonomía y reconducir todos los procesos autonómicos pendientes por la vía del art. 143 CE (incluyendo el caso andaluz, que terminaría en uno de los mayores fracasos políticos del Gobierno y la UCD). La sin par carrera entre las Comunidades de inicial “vía rápida” (liebres) y las Comunidades del 143 CE (tortugas) estaba a punto de comenzar. El problema es que tal esfuerzo “racionalizador” afectaba de pleno a Aragón, que se encontraba, a la sazón, desarrollando ya la fase de la iniciativa autonómica.

Los inicios del proceso autonómico aragonés –si entendemos como tal, desde una perspectiva estrictamente constitucional, el conjunto de actuaciones que tienen por objeto hacer efectivo el ejercicio del derecho a la autonomía que reconoce el art. 2 CE, conforme a los procedimientos establecidos por el Título VIII de la CE habrían sido conflictivos desde la misma iniciativa de los entes locales, en varios sentidos, dada la disparidad de objetivos en cuanto a la vía constitucional a seguir. Por un lado, el Ayuntamiento de Zaragoza, dominado por una mayoría de partidos de izquierda y a la cabeza de cuyo gobierno destacaba la figura del alcalde Ramón Sainz de Varanda, había planteado ya en junio de 1979 la necesidad de ir hacia la autonomía más amplia por la vía del art. 151 CE, frente a la indeterminación del ente preautonómico (DGA), que intentaba controlar las iniciativas autonómicas. Por otro, a finales de agosto de ese mismo año, un conjunto importante de

Ayuntamientos turolenses gobernados por la UCD habían planteado su negativa a la adopción de los acuerdos de iniciativa autonómica mientras no se les garantizase la aceptación, en el futuro Estatuto de autonomía, de la igualdad de representación de las tres provincias aragonesas en las Cortes autonómicas.

Desde estos presupuestos, los entes locales aragoneses se lanzaron abiertamente a tomar acuerdos de iniciativa autonómica en septiembre de 1979 -aunque ahora sabemos que las primeras iniciativas (Molinos, Canal de Berdún, Lécera, Trasmoz, etc.) fueron ya adoptadas en agosto- de manera que a finales de año esta fase del proceso autonómico se encontraba muy avanzada (de hecho, en las provincias de Huesca y Zaragoza ya se habían superado los requisitos exigidos por el art. 151.1 CE), a falta de los Ayuntamientos turolenses ucedistas que seguían condicionando la adopción de los acuerdos al compromiso de la representación igualitaria provincial en la futura Asamblea Legislativa aragonesa.

Mientras tanto, en consonancia con sus acuerdos previos, el Ayuntamiento zaragozano, según acuerdo tomado el 15 de noviembre de 1979, había solicitado la autonomía por la vía del art. 151 CE. Más exactamente, el punto 3º de la moción aprobada en esa fecha por el pleno municipal zaragozano expresaba su voluntad de “promover a los efectos de los artículos 151 y 152 de la Constitución la autonomía de Aragón, declarando la Corporación la necesidad de la más inmediata consecución de la aludida autonomía. A tal fin, se dirigirá testimonio del presente acuerdo a los efectos del cómputo de número de Corporaciones y de población por los mismos representados según lo previsto en los mencionados preceptos constitucionales”.

Y así estaban las cosas cuando apareció en escena el “giro autonómico” promovido por el Gobierno y al que aludimos anteriormente. La decisión política de UCD y del Gobierno, muy alejada de las pautas de consenso de habían arbitrado nuestro proceso constituyente, condujo los procesos autonómicos en marcha hacia un laberinto político del que difícilmente se podría salir sin alcanzar un gran pacto estatal entre las más relevantes y representativas fuerzas políticas, algo que, por entonces, ni siquiera era posible atisbar en el horizonte político.

Además, el panorama se complicó enormemente cuando el Gobierno quiso completar su obra política de reconducción de los procesos autonómicos con alguna medida de orden jurídico que ayudara a articular su nueva propuesta, y que se

materializó en una peregrina regulación de la iniciativa autonómica de los entes locales introducida en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, que por aquel entonces se encontraba en su tramitación parlamentaria en las Cortes.

En este orden de cosas, parece indudable la especial importancia que revistió en aquellos momentos la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOR), norma legal que desarrollaba el texto de la Constitución y que alcanzó una incidencia decisiva en el desarrollo de algunos procesos autonómicos. La cuestión polémica surgió porque nuestra norma constitucional, ni en su art. 143 ni en su art. 151, exigía a los municipios que, al momento de solicitar la iniciación del proceso autonómico, señalaran expresamente la vía que deseaban se utilizara para la formación de la Comunidad Autónoma. Pues bien, la Ley Orgánica de referéndum, a la hora de regular el procedimiento de referéndum autonómico de iniciativa previsto en el art. 151 CE, estableció en su art. 8.1 que los municipios que desearan seguir la vía del art. 151 debían hacer constar expresamente en su acuerdo dicha voluntad. Esta regulación venía a complicar notablemente los procesos autonómicos en marcha, al incidir sobre actuaciones previsiblemente ya realizadas en cada territorio que aspiraba a la autonomía, razón por la que el legislador no tuvo más remedio que incluir en la propia Ley Orgánica una Disposición Transitoria 2ª del siguiente tenor: "A la entrada en vigor de la presente Ley y a los efectos de la adecuada tramitación de las iniciativas autonómicas previstas en el artículo 8º de la misma que hubieran comenzado antes de dicho momento, se abrirá un plazo de setenta y cinco días con el fin de que las corporaciones y entes locales interesados puedan proceder, en su caso, a la rectificación de los acuerdos en función de los términos de dicho precepto. Este plazo no implica reapertura ni caducidad de los plazos constitucionales previstos".

Esta Disposición iba dirigida a facilitar la aplicación del art. 8 de la Ley Orgánica de referéndum cuando la fase de iniciativa autonómica se hallara ya en curso, pero no conseguía evitar la dudosa constitucionalidad del propio art. 8.1, ya que modificaba de alguna manera la Constitución al introducir un nuevo requisito que no figuraba en el artículo 151, y añadía un nuevo obstáculo a los que ya establecía el mismo para llegar a la autonomía de primer grado; además, una lectura atenta del art. 151 CE muestra una clara distinción entre la iniciativa que corresponde a las Corporaciones

locales que menciona y la ratificación de tal iniciativa mediante referéndum: la Ley Orgánica que regulaba sus distintas modalidades podía y debía regular esta consulta popular, pero no invadir la etapa de iniciativa, que era un momento muy diferenciado de su posterior ratificación referendaria. En suma, nos encontrábamos ante una medida jurídica notablemente sospechosa de inconstitucionalidad (por decirlo con prudencia, dadas las circunstancias de que dicha sospecha nunca se formalizó mediante el correspondiente recurso).

En cualquier caso, nada de esto fue obstáculo para que la incidencia de la Ley Orgánica de referéndum fuera especialmente importante en el proceso autonómico de las futuras Comunidades Autónomas de vía lenta, y especialmente, en lo que a nosotros nos interesa, de Aragón, donde se encontraba todavía mediada la fase de iniciativa.

Como ya hemos señalado, ésta la habían comenzado los municipios aragoneses a finales del verano de 1979, de manera que a principios de 1980 -cuando tienen lugar el "giro autonómico" del Gobierno y, sobre todo, la entrada en vigor de la Ley Orgánica de referéndum- más de las tres cuartas partes de los Ayuntamientos de las provincias de Huesca y Zaragoza habían solicitado la apertura del proceso de acceso a la autonomía (los municipios de la provincia de Teruel seguían inactivos por la particular decisión de los alcaldes de UCD). Al proceso aragonés le era entonces de aplicación la Disposición transitoria 2ª de la Ley Orgánica de referéndum, pero el caso era que el Ayuntamiento de Zaragoza, con mayoría de población sobre el resto de la provincia, cuando tomó el acuerdo de iniciativa lo hizo ya expresamente por el art. 151 CE, lo cual originaba una situación ciertamente singular pues en aquellos momentos era verdaderamente difícil decidir si por alguna de las dos vías se podrían cumplir los requisitos constitucionales.

En estas condiciones, el proceso autonómico en Aragón agudizaba cada vez más la dialéctica de las vías autonómicas (151 vs. 143, o como se representó gráficamente en la prensa de la época, gigantes vs. cabezudos)¹. Y mientras crecía

¹ Así lo expresó la revista *Andalán* sólo con una portada, la del nº 259 (29 de febrero/6 de marzo de 1980), que es todo un hallazgo de

En alguno de sus números anteriores la revista *Andalán* ya había denunciado con fuerza el "espeso cabreo" que recorría la sociedad aragonesa ante el cambio de actitud autonómico protagonizado por la UCD y el Gobierno de la Nación, llegando a incluir en una de sus portadas

en intensidad la polémica de las vías 143/151 –convertidos ambos artículos constitucionales en símbolos que iban más allá del mero debate procedimental-, el laberinto jurídico-político aragonés se encaminaba hacia la fecha del 29 de febrero de 1980, momento en el que se pensaba que concluiría el plazo fijado constitucionalmente para cumplir los requisitos de la iniciativa autonómica. De hecho, incluso los municipios turolenses gobernados por UCD, cuyos pronunciamientos autonómicos estaban retenidos desde agosto de 1979, habían decidido culminar dichos pronunciamientos tras la reunión mantenida a comienzos de febrero en Montalbán, en la que reiteraban su pretensión de exigir la igualdad provincial en la futura representación parlamentaria y asumían de buen grado la vía del art. 143 CE como la más adecuada para acceder a la autonomía. De acuerdo con la disposición transitoria 2ª de la Ley Orgánica de referéndum, quedaban aún unas semanas para rectificar los acuerdos municipales en los que no se hiciera mención expresa de la vía autonómica solicitada y cumplir así lo previsto por el desafortunado art. 8.1 de la citada Ley, pero tal posibilidad se encontraba entonces más cercana al deseo que a la realidad.

Por otro lado, persistía la posición del Ayuntamiento de Zaragoza a favor de la vía del art. 151, lo que no dejaba de constituir un problema difícilmente soslayable dado que, considerando el censo de población del municipio zaragozano, podía entenderse, en principio, que éste cerraba cualquier posibilidad de desarrollo del procedimiento del art. 143 en Aragón, sin que tampoco llegaran a cumplirse los requisitos del art. 151 para todo el territorio aragonés.

Incluso así lo entendió un dictamen jurídico del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza solicitado por el Ayuntamiento zaragozano con el fin de intentar clarificar, desde el punto de vista constitucional, la situación en que se encontraba la iniciativa autonómica en relación con los acuerdos adoptados por los entes locales.

(la del nº 255, 1 al 7 de febrero de 1980) una tradicional esquila lamentando ingeniosamente la muerte de “Doña Autonomía de Aragón (Vda. De Bolea). Falleció en la Residencia Sanitaria ‘La Moncloa’, el miércoles 16 de enero de 1980. Será enterrada en el nicho 143 del Cementerio de Torrero. Sus apenados deudos: don Hipólito Gómez de las Rocas, don Santiago Marraco, don Luis Martínez, don Emilio Gastón, don Javier Lázaro, don José Ignacio Lacasta, don José Miguel Gómez y primos del Pueblo de Aragón. Al participar a sus amistades tan dolorosa pérdida, ruegan la tengan presente en su memoria 151 veces al día. Funeraria ANDALAN”

Es verdad que, por un lado, el dictamen del Departamento de Derecho Político venía a reforzar jurídicamente la posición política del Ayuntamiento de Zaragoza en su mantenimiento de la vía del art. 151; pero no es menos cierto, por otra parte, que lo que realmente venía a poner de manifiesto este dictamen era la dificultad de encontrar salidas legales al proceso autonómico aragonés que respetaran rigurosamente los preceptos constitucionales.

Porque el ineludible dato real que aparecía cuando tocaba a su fin el plazo constitucional de los seis meses, independientemente de los setenta y cinco días señalados por la Ley Orgánica de referéndum para rectificar los acuerdos de iniciativa autonómica, era la disparidad de los pronunciamientos que habían llevado a cabo los municipios aragoneses sobre el procedimiento a seguir para alcanzar la autonomía, y el consiguiente incumplimiento, en la vía interpretativa del dictamen de los profesores de Derecho Político, de los requisitos constitucionales por parte de cada una de las opciones. En suma, lo que parecía evidente era el desacuerdo básico tenazmente mantenido por las fuerzas políticas aragonesas sobre el procedimiento a seguir para la consecución de la autonomía.

No obstante, la decisión política final del ente preautonómico (DGA) sobre los acuerdos municipales de iniciativa fue entregar, en abril de 1980, el conjunto de pronunciamientos al Ministerio de Administración Territorial, seguramente a la espera de que se produjera alguna respuesta gubernamental.

El problema era que la respuesta gubernamental difícilmente podría ofrecer una solución jurídica ajustada legal y constitucionalmente. La solución debería venir desde otra perspectiva. Del complicado laberinto jurídico-político en que había terminado introduciéndose la iniciativa del proceso autonómico aragonés sólo era posible escapar articulando un conjunto de medidas políticas que permitieran abrir y luego desarrollar el procedimiento jurídico constitucional necesario para el nacimiento de la Comunidad Autónoma. Y la primera decisión política era claro que debía ser la recuperación del consenso entre las fuerzas políticas, el mismo consenso que había hecho posible tanto la Constitución como los primeros pasos del desarrollo autonómico, y cuyo abandono había conducido hasta la situación de bloqueo que había paralizado en aquellos inicios de 1980 la construcción del Estado de las autonomías.

Así se hizo, y en Aragón la decisión política de mayor trascendencia fue constituir a finales de 1980 una Mesa de partidos en la que se integraron las principales formaciones políticas con representación parlamentaria y municipal en las tres provincias aragonesas (UCD, PSOE, PAR, PCE y AP). El objetivo era configurar un órgano integrador de naturaleza exclusivamente política que fuera capaz de llegar a un acuerdo sobre la vía de acceso a la autonomía y las bases del futuro Estatuto de autonomía. La Mesa de partidos, que trabajó desde enero hasta mayo de 1981 y tuvo una existencia ciertamente azarosa sobresaltada por turbulencias diversas. Por un lado, se vivían quizá uno de los momentos más duros de la Transición, porque lo que estaba en juego era la consolidación del proyecto democrático o su puesta en cuestión: inestabilidad política por la dimisión de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, intento de golpe de Estado del 23-F; por otro lado, también se producían acontecimientos críticos en el ámbito aragonés: dimisión de Juan A. Bolea como Presidente de la DGA, abandono de la Mesa del PAR. A pesar de lo cual la Mesa de Partidos fue capaz de completar sus objetivos y lograr el acuerdo mayoritario de las principales fuerzas políticas aragonesas sobre las futuras bases estatutarias, la vía para el desbloqueo del proceso autonómico a través del art. 143 CE y las actuaciones inmediatas para proceder a la constitución de la Asamblea Mixta de parlamentarios y diputados provinciales que según el art. 146 CE debía elaborar el proyecto de Estatuto autonómico.

La finalización de los trabajos por parte de la Mesa de partidos con los citados acuerdos finales, la publicación del Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías (la conocida "Comisión Enterría") y la presunta inminencia de unos Pactos autonómicos de ámbito nacional (que llegaron en julio de 1981 suscritos por el Gobierno y el PSOE), fueron las circunstancias que propiciaron una inmediata aceleración del proceso autonómico aragonés.

Precisamente coincidió la finalización de los trabajos de la mesa de Partidos aragonesa y la publicación de este Informe cuya trascendencia, a estas alturas, casi parece innecesario resaltar por la relevancia política y legislativa que tendrían sus conclusiones, puesto que fueron la base de los no menos importantes "pactos autonómicos" que dos meses más tarde firmarían el Gobierno de UCD y el PSOE.

Si ya hemos apuntado la realidad de una cada vez más visible dependencia del proceso autonómico aragonés con respecto al desarrollo general de la transición hacia un Estado autonómico, a partir de ahora este hecho cobrará perfiles cada vez más nítidos. Claro es que no afectaba sólo a Aragón, sino a todas las CCAA cuyos procesos de constitución estuvieran en marcha.

El bloque fundamental de las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos² iba dirigido a corregir algunas de las disfunciones que estaba produciendo la aplicación inmoderada del principio dispositivo. Sistemáticamente resumiremos sus propuestas.

En primer lugar, se propone la fijación definitiva del mapa autonómico español mediante la generalización de la creación de CCAA en todo el territorio del Estado. Sobre la necesidad de uniformar los ritmos de constitución de las CCAA, el Informe recomienda la aplicación rigurosa del art. 143 para las "entidades regionales históricas", la excepcionalidad para la constitución de CCAA uniprovinciales y la utilización del art. 144 cuando sea preciso para conseguir generalizar el sistema de autonomías.

En segundo lugar, consecuentemente con lo anterior, el Informe proponía a las fuerzas políticas la fijación de un límite temporal concretamente 1983, para concluir la fase de aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía.

En tercer lugar, el Informe propone la constitución en cada CA de una Asamblea legislativa -reconociendo, por tanto, su potestad legislativa- y un órgano ejecutivo que no podrá disolver la Asamblea en ningún caso ni podrá ser sustituido más que mediante moción de censura constructiva.

Al lado de estos aspectos principales del Informe que se abordaban en el mismo otras cuestiones puntuales sobre organización institucional de las CCAA, tales como la conveniencia de restricciones temporales en los períodos de sesiones de las Asambleas territoriales, el reconocimiento de la inviolabilidad de los parlamentarios

² *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981.

mas no de su inmunidad, la limitación de los Ejecutivos regionales a un número de miembros no superior a diez, la gratuidad del cargo de parlamentario, etc.

Restaba, no obstante, el nada desdeñable problema de cómo articular las propuestas contenidas en el Informe, tan heterogéneas como para necesitar instrumentaciones diferentes, y se propusieron dos instrumentaciones distintas. Una de carácter legislativo, que sería la Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico; y otra de carácter político, que serían los pactos no legalizados sobre el desarrollo de las CCAA en período de constitución. Así pues, la innegable trascendencia del Informe elaborado por la Comisión de Expertos quedaba reflejada por su incidencia en una doble vertiente. Por un lado, constituiría la base de lo que dos meses más tarde, en julio de 1981, serían los Pactos autonómicos suscritos entre el Gobierno y el principal partido de la oposición; por otro, era indudable que sus propuestas iban a condicionar políticamente la marcha de los acontecimientos en aquellos territorios que se encontraban en pleno proceso de formación de las correspondientes CCAA. Y este era, precisamente, el caso de Aragón, donde tras los acuerdos políticos de desbloqueo autonómico y bases estatutarias conseguidos por la Mesa de Partidos, estaba ya pendiente sólo la convocatoria de la Asamblea Mixta para que se iniciara la elaboración del Estatuto.

Y así sucedió. En muy poco tiempo se constituyó la Asamblea Mixta de diputados provinciales y parlamentarios de las tres provincias aragonesas para proceder, siguiendo el mecanismo constitucionalmente establecido, a debatir y aprobar el proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón, lo que sucedió en los primeros días de julio de 1981. Fue un proceso breve, pero intenso, en términos generales presidido por el consenso –salvando la disidencia del PAR y algunos parlamentarios de UCD– en todos los temas claves, menos en la cuestión de la representación provincial en el futuro órgano legislativo de la Comunidad Autónoma. Más tarde, por el contrario, la tramitación parlamentaria del proyecto estatutario como ley orgánica se demoró excesivamente, sin otros motivos que coincidir con unos períodos de sesiones muy recargados de trabajo legislativo. Comenzó el debate en la Comisión Constitucional del Congreso en mayo de 1982 –allí quedó prácticamente de manera definitiva perfilado el Estatuto, al alcanzarse un acuerdo sobre el conflictivo tema de la

representación provincial en las Cortes aragonesas- y acabó siendo aprobado apresuradamente (sobre las Cortes se cernía la amenaza, luego cumplida, de una probable disolución a la vuelta de aquel verano) en el Senado a finales de julio. Por fin, en agosto de 1982, un viejo territorio llamado Aragón se convertía definitivamente en Comunidad Autónoma.

La verdad es que aquel fue un proceso autonómico en el que, como en otros momentos de la Transición política española de la democracia, se pusieron a prueba las siempre difíciles y tensas relaciones entre la Política y el Derecho, saldándose el encuentro con un resultado políticamente aceptable que no erosionó gravemente el marco jurídico-constitucional.

Suele ocurrir que para ser veraz a veces la memoria se convierte en ficción y el recuerdo inventa sin saberlo: espero no haberme excedido en ello –“mezclando memoria y deseo”, que diría T.S. Eliot-, en la reconstrucción de este episodio sucedido hace treinta años de nuestra historia política y autonómica, y que forma parte ya inescindible de la épica de la Transición democrática española