

A MODO DE INTRODUCCIÓN¹

Javier OLIVÁN DEL CACHO
Asesor del Justicia de Aragón y

José TUDELA ARANDA
Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. LA EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS ESTATUTARIAS ARAGONESAS. 1. El acceso a la autonomía en virtud de lo dispuesto en el art. 143 de la Constitución. 2. La primera reforma del Estatuto de Autonomía (de 1994), en aplicación de los pactos autonómicos de 1992. 3. La importante reforma de 1996. 4. La aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de 2007. 5. La reforma del Estatuto de Autonomía en materia de aforamiento y de distribución de escaños entre las provincias aragonesas. III. LOS PROBLEMAS ABORDADOS EN ESTA PUBLICACIÓN. IV. FINAL.

1 Las opiniones expuestas en esta introducción son estrictamente personales y no representan, necesariamente, las de las instituciones donde desarrollan su labor los firmantes.

I. PLANTEAMIENTO

El cuarenta aniversario de la aprobación del inicial Estatuto de Autonomía de Aragón, celebrado durante el año 2022, ha llevado al Justicia de Aragón y a la Fundación Giménez Abad a impulsar la presente publicación, en la que se reúnen trabajos, suscritos por parte de cultivadores de diferentes disciplinas jurídicas, sobre los contenidos de las normas estatutarias, que han ido enriqueciéndose –y complicándose– a lo largo de este período histórico inaugurado en 1982. En efecto, se reúnen en esta obra, como luego se expondrá *in extenso*, análisis incardinados en la Ciencia Política, el Derecho constitucional, administrativo, financiero y tributario y civil, en los que se ha buscado realizar una valoración, no solo del pasado, sino también del futuro, mediante un ejercicio de naturaleza prospectiva en relación con problemas de la máxima trascendencia jurídica y social para Aragón.

Por otro lado, no puede ocultarse que el estudio de la regulación estatutaria en este lapso temporal conlleva, como es obvio, valorar el propio autogobierno aragonés y, en concreto, su génesis y su evolución. De ahí que estas líneas introductorias intenten servir de sencilla crónica jurídico-estatutaria de nuestra Comunidad Autónoma, que no se ha caracterizado, precisamente, por su inmovilismo en la delimitación de su norma institucional básica.

Sentado lo anterior, en este análisis preliminar, se presentarán los diferentes trabajos que componen este libro (cuyos cualificados autores merecen nuestra sincera gratitud por participar en este proyecto), en los que se abordan, como ya se ha dicho, cuestiones que, en términos jurídicos y políticos, han sido objeto de una especial atención por los responsables públicos y operadores jurídicos en Aragón.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS ESTATUTARIAS ARAGONESAS

1. El acceso a la autonomía en virtud de lo dispuesto en el art. 143 de la Constitución

Aragón fue uno de los territorios españoles que accedió al régimen de la preautonomía², en coherencia con el anhelo autonomista que, aunque no tan intenso como en otras regiones (señaladamente, la vasca y la catalana), existía y se hacía presente en Aragón, alentado por una cierta sensación de agravio –el intento de trasvase del tardofranquismo³ o la emigración de una significativa parte de la población hacia otros territorios de España– y por iniciativas culturales de diverso signo, como la aparición de la Revista *Andalán*⁴. Asimismo, tampoco puede desconocerse la inquietud existente por el Derecho foral aragonés que también se vinculó con estas aspiraciones a favor de un cierto autogobierno en Aragón⁵.

2 Véase el Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprobó el régimen de preautonomía para Aragón.

3 Cabe recordar en este sentido la publicación de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., BERMEJO VERA, J., MARTÍN REBOLLO, L. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza, 1975.

4 Resulta significativo que el Gobierno de Aragón, en virtud del Decreto 46/2022, de 20 de abril, haya otorgado el Premio Aragón 2022 a la «publicación ANDALÁN, en la persona de su primer director, don Eloy Fernández Clemente, en representación de las mujeres y los hombres que, a través de sus páginas, fueron capaces de despertar una conciencia de comunidad comprometida con la democracia y la defensa de Aragón, apostando por una España capaz de reconocer y respetar las peculiaridades de las distintas comunidades autónomas, trabajando por la cultura como motor social, y siendo en definitiva una escuela de ciudadanía, forjada en la solidaridad, la responsabilidad y la libertad, que en el año en el que concurren el quincuagésimo aniversario de su fundación y el cuadragésimo de la aprobación del Estatuto de Aragón, adquiere pleno y razonable sentido» (Boletín Oficial de Aragón, núm. 77, de 22 de abril de 2022).

5 Así, el libro de DELGADO ECHEVERRÍA, J. *El Derecho Aragonés*, Alcrudo, Zaragoza, 1977. A ello, habría que unir obras de corte histórico, como las de LALINDE ABADÍA, J. *Los Fueros de Aragón*, Librería General, Zaragoza, 1976 o de LACARRA, J. M., *Aragón en el pasado*, Colección Austral, Espasa Calpe, Madrid, 1972, ambas con varias ediciones posteriores.

Sin embargo, y a pesar de algunos intentos en sentido contrario, el acceso a la autonomía siguió el modo más modesto del art. 143 de nuestro texto constitucional, en línea con los acuerdos suscritos por los dos partidos nacionales entonces existentes el 31 de julio de 1981, que, a su vez, estaban inspirados en buena medida en las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos de mayo de 1981, que presidiera el profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA⁶.

Ese estado de cosas supuso que el Estatuto aprobado hace cuarenta años tuviera como límites competenciales los del art. 148 de la Constitución, sin que tampoco se aprobara una ley orgánica del art. 150.2 de la Constitución como las que se promulgaron de forma simultánea a la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Canarias y de la Comunidad Valenciana⁷, por lo que muchas materias –o aspectos de la realidad– fueron ajenos a la capacidad de intervención de los poderes públicos autonómicos aragoneses.

Junto a ello, el Estatuto de Autonomía incorporó algunas constricciones de orden organizativo, también en línea con lo expuesto en el precitado Informe. Estas limitaciones se predicaban tanto de la institución legislativa (al impedir la profesionalización de los diputados, limitar temporalmente los períodos parlamentarios o impedir la disolución de la Cámara), como de la misma Administración, que no podía superar un número de departamentos o consejerías y cuyos directores generales debían ostentar la condición de funcionarios⁸.

6 Sobre este primer *iter* estatutario, cabe acudir a la publicación de CONTRERAS CASADO, M. *Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso aragonés*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987.

7 Se trata de las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto.

8 A través de la normativa legal de desarrollo esta exigencia se amplió, puesto que el art. 36 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, requirió que las direcciones generales fueran desempeñadas por funcionarios de carrera que formaran parte de cuerpos y escales, para cuyo ingreso se precisara titulación superior.

Curiosamente, desaparecidas más adelante estas restricciones del ámbito autonómico, prevenciones semejantes se contemplaron, sin embargo, para la Administración General del Estado, en la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y ahora en el art. 66 de la Ley 40/2015,

Se producía, en definitiva, y a pesar de algunas previsiones del Estatuto de Autonomía (que excedían de las atribuciones susceptibles de ser asumidas), una limitación de las posibilidades de actuación de los poderes públicos aragoneses, que se hicieron visibles en varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en aspectos institucionales (como la propia capacidad del Justicia de Aragón para supervisar a los entes locales aragoneses⁹) y en cuestiones netamente competenciales (como las facultades autonómicas para intervenir en el ámbito de la Administración de Justicia¹⁰).

A la vista de estas restricciones, y de la insatisfacción generada, resultaba claro que la historia estatutaria aragonesa, tras la Constitución, había solo empezado a caminar¹¹.

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este precepto, se impone que los Directores generales sean nombrados entre funcionarios de carrera del Grupo A1, salvo circunstancias especiales. Con todo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2021 rechazó una impugnación generalizada frente a los nombramientos de Directores generales que no poseían la cualidad de funcionario superior, salvo en dos casos.

- 9 La STC 142/1988, de 12 de julio fue objeto de crítica por EMBID IRUJO, A.: «Los comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, 1988, pp. 1.101 y ss.
- 10 Téngase en cuenta la STC 62/1990, de 30 de marzo, que declaró, respecto a la impugnación del Gobierno y Cortes de Aragón de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, que «en tanto (...) no se produzca la mencionada ampliación competencial, debe considerarse inoperante la cláusula de que se trata, respecto a la Comunidad Autónoma de Aragón». Una visión de las posibilidades de esta competencia, previa a la transferencia de medios personales y materiales en la materia, puede verse en OLIVÁN DEL CACHO, J. en el volumen colectivo *Instituciones Públicas Aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001, pp. 863 y ss.
- 11 Resulta destacable que el Estatuto de Autonomía de Aragón, con una obvia influencia de la Disposición adicional primera de la Constitución, incorporase una Disposición adicional (en aquel momento, la quinta) que se ha mantenido hasta la fecha (en el Estatuto de Autonomía vigente, la Disposición adicional tercera), que aborda la incidencia que la historia de Aragón podría tener en su ámbito de autonomía, en cuanto señala que «la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia». Uno de los primeros análisis de este precepto se realizó por FATÁS CABEZA, G. en «Disposición adicional 5ª», en BERMEJO VERA, J. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*,

2. La primera reforma del Estatuto de Autonomía (de 1994), en aplicación de los pactos autonómicos de 1992

Es sabido que la Constitución no modelaba, de modo estático, esta situación estatutaria, ya que, tras un período de cinco años, era posible una reforma estatutaria para ampliar las competencias de estas Comunidades Autónomas en los términos establecidos en el art. 148.2.

Con todo, hubo que esperar un plazo temporal superior, ya que no fue hasta 1992 cuando los dos principales partidos nacionales alcanzaron unos segundos pactos autonómicos (de 28 de febrero) con el fin de operar una ampliación del ámbito de autogobierno de las Comunidades que, como Aragón, habían accedido a la autonomía por los mecanismos contemplados en el art. 143 del texto constitucional¹². Tras estos acuerdos, se operó, en la práctica, un procedimiento bifásico que comenzaría con una ley orgánica de transferencias del art. 150.2 del texto constitucional (la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre) y que culminaría con una reforma de los Estatutos de Autonomía de modo congruente con los contenidos de la mencionada ley orgánica, que daría lugar, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, a la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ciertamente, aunque el ámbito competencial estatutario se enriqueció (por ejemplo, con la asunción de competencias en materia de educa-

Ministerio de Administración Territorial-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 795-779.

La Jurisprudencia constitucional ha negado que la Disposición adicional primera sea aplicable a territorios distintos del País Vasco y de Navarra, siendo significativo que, respecto a la actual Disposición adicional tercera del Estatuto vigente, la STC 158/2019, de 12 de diciembre, haya expresado que «cualquiera que sea el significado de esta última disposición (...), en términos jurídico-constitucionales, esta formulación no habilita al legislador para llevar a cabo una actualización de derechos históricos que ni está incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE, ni está recogida en los contenidos dispositivos del Estatuto de Autonomía de Aragón, ni podría estarlo, atendiendo a la citada doctrina constitucional».

12 Las luces y sombras de esta secuencia normativa fueron expuestas por MUÑOZ MACHADO, S. «Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 85 y ss.

ción), ni desaparecieron las limitaciones de tipo institucional ni la Comunidad Autónoma obtuvo atribuciones en materias destacables, como régimen local y sanidad.

El resultado en Aragón de esta primera reforma estatutaria provocó una sensación de descontento en ciertos sectores de la sociedad aragonesa. En este sentido, cabe recordar que, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 y especialmente a partir de los años noventa, existieron intentos de propiciar una reforma estatutaria al margen de la existencia de pactos entre las primeras fuerzas políticas nacionales. Estas tentativas, dando fe de la intensidad del debate estatutario en ese momento histórico, han sido glosadas tanto por protagonistas político-institucionales de la época¹³ como por la doctrina constitucionalista¹⁴.

3. La importante reforma de 1996

Los intentos de lograr mayores cotas de autogobierno cuajaron finalmente en la aprobación de una segunda reforma estatutaria a través de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, que incorporó aspectos simbólicos o identitarios –como la consideración de Aragón como nacionalidad– y, sobre todo, permitió extender notablemente la esfera de responsabilidades autonómicas. Con ello, no puede negarse que se produjo un avance objetivo en el autogobierno de Aragón, tanto en asuntos competenciales como institucionales, si bien, quizás, fuera destacable que la facultad de disolución de las Cortes no daba lugar a nueva legislatura completa, dado que, en caso de ejercicio de esta competencia, no se variaría la fecha de las elecciones autonómicas. Por añadidura, es reseñable que las Cortes Generales introdujeron algunas modificaciones en diversos aspectos de la Propuesta de reforma estatutaria aprobada por las Cortes de Aragón el

13 Es el caso del trabajo de GÓMEZ DE LAS ROCES, H. «Análisis histórico-jurídico de la elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón, así como sus sucesivas reformas» en ARMILLAS, J. A. (Coordinador), *Aragón. Veinte años de Estatuto de Autonomía*, Zaragoza, 2002.

14 CONTRERAS CASADO, M., *La forja de la autonomía*, Cortes de Zaragoza, 1998, elaboró una crónica de estas iniciativas y las recopiló dentro de la amplia documentación contenida en esta publicación.

día 30 de junio de 1994, que, luego, daría lugar a la reforma estatutaria analizada y aprobada por la Ley Orgánica 5/1996¹⁵.

En cualquier caso, interesa destacar que, desde Aragón, se abrió paso a un nuevo conjunto de reformas estatutarias de las CC.AA. del art. 143, que se situaron en línea con la que se había patrocinado desde nuestra Comunidad Autónoma (junto a Canarias¹⁶), dando lugar a una sustancial homogeneización autonómica con las Comunidades Autónomas con mayor nivel competencial inicial, lo que, posiblemente, constituya uno de los factores de aparición de una nueva generación de Estatutos de Autonomía, alguno de ellos tan polémico –y de tan amplias consecuencias– como el de nuestra vecina Cataluña¹⁷. Debe, por tanto, subrayarse la trascendencia de esta reforma estatutaria, no solamente para Aragón, sino para el Estado Autonómico en general.

4. La aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de 2007

Aunque la aprobación de la Ley Orgánica 5/1996 no concitó una absoluta unanimidad entre los parlamentarios aragoneses presentes en las Cortes Generales, sí que supuso un paso muy trascendente en el autogobierno aragonés, que, en principio, llevó a que la reclamación de una nueva innovación estatutaria no estuviera en el primer plano político.

Ciertamente, se aprobó por el Pleno de las Cortes de Aragón, celebrado los días 20 y 21 de marzo de 2003, un *Informe sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés*, pero, entre sus conclusiones, no se

15 Se refiere a estas alteraciones LÓPEZ RAMÓN, F. «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en *Revista Aragonesa de Administración Pública. Monografía VIII. De la reforma estatutaria*, 2005, pp. 18-19, en relación con aspectos, como las competencias en materia de ejecución de legislación penitenciaria, la creación de policía autonómica o el régimen de un acuerdo fiscal.

16 Así, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

17 TUDELA ARANDA, J. «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007, p. 94.

apreciaba un especial énfasis en la necesidad de aprobación de un nuevo Estatuto.

Sin embargo, varios factores hicieron que la cuestión de la reforma de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma volviera al núcleo del debate político y parlamentario, siendo significativo que se constituyera una Ponencia especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón el día 20 de diciembre de 2004, si bien sus trabajos no se intensificaron hasta principios de 2006.

En efecto, la constitución de la referida ponencia se enmarcó en un contexto temporal en el que varias Comunidades Autónomas propusieron una sustancial variación del marco jurídico del autogobierno. De este modo, además del llamado «Plan Ibarreche» que fue rechazado en las Cortes Generales por su obvio carácter rupturista con el orden constitucional, dos proyectos de reforma estatutaria fueron registrados en la Institución parlamentaria (de la Comunidad Valenciana y Cataluña), entre las que destacó el dimanante del Parlamento catalán, cuya génesis, según se ha explicado doctrinalmente, estuvo influenciada, entre otras cosas, por constituir la reforma estatutaria uno de los ejes del acuerdo político del Gobierno catalán de coalición formado en noviembre de 2003 y por la receptividad del Presidente del Gobierno de España hacia el texto que aprobara a estos efectos el Parlamento de Cataluña¹⁸.

De cualquier modo, aunque el texto catalán era absolutamente singular por su especial dificultad a la hora de lograr su conciliación con algunos postulados constitucionales¹⁹, lo cierto es que influyó en la aprobación de una nueva serie de Estatutos de Autonomía, entre los que se encuentra el de Aragón.

18 Esta es la opinión que sustenta PEMÁN GAVÍN, J. «En torno a la reforma del Estatuto aragonés: las posibilidades de una ampliación competencial», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Ed.), *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública VIII*, 2005, pp. 310-311.

19 Valga aquí la referencia a la importante STC 31/2010, de 28 de junio, que anuló varios preceptos del Estatuto y reinterpretó muchos otros en un sentido conforme a la Constitución.

De esta manera, el Estatuto de Autonomía de Cataluña repercutió en la estructura y contenidos de las nuevas normas estatutarias aprobadas a instancias de distintas Comunidades Autónomas, comenzando ya por la aprobación de un nuevo texto articulado y no solo por una reforma del anterior (salvo en la Comunidad Valenciana). En los Estatutos nos encontramos ahora con un contenido que supera lo que, con carácter mínimo, preveía el art. 147 de la Constitución, que ordenaba esencialmente incorporar a los Estatutos de autonomía aspectos organizativos y competenciales. En efecto, además de reforzar los elementos que podrían denominarse identitarios e institucionales, estas normas destacan por incluir, al modo de textos constitucionales, un catálogo de derechos y principios que generó alguna polémica doctrinal, por el intento de blindar las competencias autonómicas y por la previsión de creación de un posible consejo de justicia, relacionado con el Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo, eso sí, con lo que dispusiera en este terreno la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Volviendo a Aragón, la ya citada Ponencia especial realizó una ardua labor, primero, al elaborar un texto que fue tomado en consideración por el parlamento territorial y, luego, al propiciar los mayores puntos de encuentro en relación con las enmiendas presentadas, sin que, finalmente, se consiguiera el voto unánime en la votación final sobre el conjunto de la propuesta por la abstención de un grupo parlamentario²⁰. Tras su paso por las Cortes Generales, que introdujo algunas modificaciones, el texto resultante fue objeto de aprobación muy mayoritaria en las dos cámaras de las Cortes Generales, aunque tampoco contó con la unanimidad de los diputados elegidos en las circunscripciones aragonesas²¹.

Su contenido fue coherente con lo ya manifestado hasta ahora, puesto que, además de dotar a los poderes públicos autonómicos de mayores capacidades (esencialmente, la disolución de las Cortes dando lugar a nue-

20 AGÜERAS ANGULO, C. «El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (Dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Madrid, pp. 124 y ss, se refiere pormenorizadamente a estas cuestiones de modo documentado.

21 AGÜERAS ANGULO, C. «El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía», cit, p. 127.

va legislatura o la previsión de la figura del decreto-ley), se contemplaron unos derechos y principios estatutarios, se previó la posible creación de un consejo de justicia y se intentó procurar una suerte de intangibilidad de las competencias autonómicas que también fueron objeto de ampliación de algunas materias²².

5. La reforma del Estatuto de Autonomía en materia de aforamiento y de distribución de escaños entre las provincias aragonesas

Cuando se redactan estas líneas, y tras contar con el voto unánime de las Cortes de Aragón en la votación final sobre el conjunto del texto²³, las Cortes Generales acaban de aprobar una Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, mediante Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre²⁴.

Obviamente, y como es sabido, se trata de una reforma de dos aspectos parciales de la norma estatutaria, pero de no de poca importancia, a saber: la supresión de los aforamientos y la distribución de escaños entre las provincias aragonesas.

En el primer asunto, el del tratamiento procesal de los máximos responsables autonómicos, cabe identificar un problema que, a pesar de concitar una cierta unanimidad entre la clase política y la ciudadanía, ha sido objeto de debate académico, por influir notoriamente en la relación

22 Sobre este último asunto, FERNÁNDEZ FARRERES, G. «Significado y alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (Dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Madrid, 2010, pp. 112 y ss; y Juan PÉREZ MAS, «La nueva delimitación competencial», en *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Zaragoza, 2008, pp. 131 y ss.

23 La votación y debate en el Pleno de las Cortes del Dictamen de la Comisión Institucional y Desarrollo Estatutario sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, puede consultarse en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, núm. 68, de 28 de junio de 2022. En estos documentos se recoge, no obstante la anterior unanimidad, el mantenimiento de algunas enmiendas parciales para su votación en el pleno, donde fueron rechazadas, tal y como explica RUBIO DE VAL, C. en esta misma publicación.

24 En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 13 de septiembre de 2022, se recoge el debate de totalidad de la Propuesta de reforma.

entre los poderes del Estado (o, en su caso, en el esquema institucional autonómico²⁵). Por añadidura, la cuestión del aforamiento se encuentra, de algún modo, vinculada con el asunto de la designación parlamentaria de algunos de los Magistrados de la Sala Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia y con otras normas excepcionales que forman parte del estatuto de los parlamentarios y de otros responsables públicos (inviolabilidad e inmunidad total o parcial).

Sobre el segundo tema que aborda la reforma estatutaria, hay que recordar que el reparto de escaños entre las provincias constituyó un eje del debate del proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982. Nuevamente, el aseguramiento de un número mínimo de diputados en la provincia de Teruel constituye una preocupación de primer orden, por lo que ha representado uno de los objetivos del proyecto de reforma, que permite no tener que acudir a la aplicación de normas legales que se aprobaron recientemente y que han suscitado algunas dudas jurídicas para mantener esta representatividad²⁶.

Esta reforma, que acaba de ver la luz en el Boletín Oficial del Estado, constituye el último eslabón hasta la fecha de unos avatares normativos que, eso es indudable, han ensanchado notablemente el ámbito de la autonomía desde el Estatuto de Autonomía inicial, cuya aprobación hace cuarenta años se ha conmemorado recientemente.

III. LOS PROBLEMAS ABORDADOS EN ESTA PUBLICACIÓN

Expuestos sucintamente los hitos más significativos del proceso estatutario aragonés, procede exponer cuáles han sido las cuestiones que, al entender de quienes coordinan esta publicación, eran merecedoras de análisis y reflexión.

25 Sobre esta cuestión, terció, en calidad de tratadista doctrinal, DOLADO, A. «Fueros especiales, indulto y corrupción» en la publicación colectiva dirigida por GIMENO FELIU, J. M., TEJEDOR BIELSA, J. y VILLORIA MENDIETA, M. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, Barcelona, 2016.

26 Se trata de la Ley 9/2019, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En primer lugar, se imponía efectuar un examen del proceso estatutario aragonés, para lo cual se ha contado con la profesora de Derecho Constitucional Carmen RUBIO DE VAL, quien fue la Letrada de las Cortes de Aragón que, junto con la Letrada Mayor, asesoró a la Ponencia especial de elaboración del Estatuto de Autonomía de 2007, lo que presenta la máxima importancia si se repara en su origen parlamentario, al no traer causa de una iniciativa gubernamental. Por añadidura, en este trabajo se ha hecho especial hincapié, por su novedad, en la reforma estatutaria últimamente aprobada, cuya importancia, se insiste en ello, no puede minusvalorarse.

Por su parte, el profesor Derecho Constitucional Pablo GUERRERO VÁZQUEZ ha examinado uno de los contenidos novedosos de la nueva generación de Estatutos de Autonomía, como son los derechos y principios estatutarios que se han incluido en un afán de «constitucionalizar» los textos estatutarios. Superado el debate sobre su conformidad con la Norma fundamental, no cabe duda de que, como mínimo, constituyen elementos o aspectos de la realidad sobre las que los poderes públicos autonómicos deben prestar especial atención, si bien su eficacia presenta grandes interrogantes desde la perspectiva de su incidencia en la aplicación judicial de la legislación relacionada con tales principios y derechos.

Dentro de los problemas vinculados con la representación política, parece imprescindible destacar las peculiaridades del sistema electoral aragonés, entre las que pueden citarse, por un lado, la existencia de circunscripciones electorales con muy distinto peso poblacional y, por otro, la pluralidad de partidos con representación en las Cortes de Aragón, incluidos algunos de corte territorial. Estas características justifican bien a las claras que el Profesor Titular de Derecho Constitucional Enrique CEBRIÁN ZAZURCA haya estudiado el sistema electoral y la participación política en Aragón, máxime cuando, como se viene diciendo, se acaba de aprobar una reforma del Estatuto de Autonomía en relación con el reparto de escaños entre las provincias aragonesas.

Seguidamente, el prestigioso administrativista Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ, Catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, ha abordado la evolución de las instituciones de autogobierno, debiendo efectuar un difícil ejercicio de síntesis y de perspectiva. Han

pasado muchos años desde que Santiago MUÑOZ MACHADO afirmara que la potestad de autoorganización era la potestad más primaria de la autonomía²⁷, por lo que presenta un indudable interés exponer cuál ha sido la evolución de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma, cuyo desarrollo e importancia cuantitativa y cualitativa constituyen hechos notorios.

Sin duda, en el Estatuto de Autonomía de Aragón y en la legislación aprobada por las Cortes de Aragón se han incorporado opciones normativas que tienen mucho que ver con los problemas de organización territorial en una Comunidad caracterizada por importantes desequilibrios. Se imponía, por tanto, un análisis de las posibles soluciones desde la perspectiva del régimen local aragonés, marcado, entre otras cosas, por la generalización de la comarca como entidad local territorial. A la consecución de estas tareas se ha prestado la joven investigadora Lucía COFRADES AQUILUÉ, que ya ha entregado a la imprenta una contribución de interés sobre esta materia y que permite contar con el punto de vista de quien pertenece a una nueva generación de estudiosos del Derecho público.

El ámbito del Derecho privado constituye un sector legislativo en el que las Cortes de Aragón han desarrollado su potestad legislativa con especial importancia cuantitativa y cualitativa, especialmente, a partir del impulso del siempre recordado Manuel GIMÉNEZ ABAD y de la benemérita labor de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, que presidiera durante mucho tiempo Jesús DELGADO ECHEVERRÍA. Precisamente, su discípula Carmen BAYOD LÓPEZ, Catedrática de Derecho Civil, expone el presente y futuro del Derecho Civil aragonés.

Uno de los aspectos más originales del Estatuto de Autonomía vigente tiene que ver con lo que podríamos llamar como «reserva hídrica aragonesa», cuyo estudio se ha encargado a una consumada experta en temas demaniales, como es la Profesora acreditada como Catedrática de Derecho Administrativo Elisa MOREU CARBONELL. La autonomía arago-

27 El actual Presidente de la Real Academia Española, en su importante *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, II*, Civitas, Madrid, 1984, p. 67, pudo decir que «el poder de autoorganización es el más primario y elemental de los poderes de que disfruta un ente autónomo y, sin él, no puede hablarse, desde luego, de autonomía».

nesa, en su génesis y especialmente en algunos estadios temporales de la historia estatutaria, se ha conectado, en ocasiones, con la oposición a la posible transferencia o trasvase de recursos hidráulicos. Junto a ello, la realización de obras hidráulicas con la finalidad de regadío ha constituido un elemento de debate profundo entre las fuerzas políticas aragonesas, lo que ha tenido incluso repercusiones judiciales en relación con algunas de las obras más significativas. No es de extrañar, por tanto, que se dedique un capítulo de este libro a abordar esta cuestión tan medular en Aragón y que ha merecido, incluso, un pronunciamiento interpretativo del Tribunal Constitucional (STC 110/2011, de 22 de junio).

A lo largo de las diferentes propuestas legislativas, la posibilidad de alcanzar algún tipo de régimen singularizado en materia de recursos financieros ha sido una constante, por lo que la postura estatutaria en este terreno ha sido abordada por Raquel LACAMBRA ORGILLÉS, Doctora en Derecho y profesora de Derecho Financiero. En su trabajo, se ponen de manifiesto, de modo documentado, muchas claves para comprobar qué consecuencias prácticas han tenido –y pueden tener– estas cláusulas estatutarias.

Finalmente, se ha querido incorporar a esta publicación un trabajo que, entendemos, resulta original en este tipo de obras sobre los Derechos públicos autonómicos. En efecto, la profesora de Derecho Administrativo Olga HERRÁIZ SERRANO, Letrada de las Cortes de Aragón, ha efectuado una completa y meditada crónica jurisprudencial sobre los conflictos que se han librado ante el Tribunal Constitucional. Resulta indudable que reviste gran utilidad conocer cuáles han sido las características de las controversias seguidas ante el que su Ley reguladora denominada «intérprete supremo de la Constitución», así como su propio desenlace.

IV. FINAL

Hablar de Estatuto es hablar de autonomía y, por ello, conviene subrayar que, aunque autonomía no es, ni puede ser, soberanía según enseñó una de las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrero, citada en numerosas ocasiones posteriores), sí que conlleva un ámbito de disponibilidad y, por tanto, de responsabilidad. Es decir, a lo largo de este período, los aragoneses, a través de sus representantes en

las Cortes de Aragón, han tenido mayor capacidad para decidir aspectos relevantes de su presente y de su futuro en un contexto, tampoco puede obviarse, en el que las demás Comunidades Autónomas han podido hacer lo propio, condicionando también la vida de los propios aragoneses. Igualmente, tampoco puede olvidarse que la cercanía de los centros de poder puede favorecer que sean atendidas concretas reclamaciones de los diversos territorios.

No resulta extraño, por tanto, que la posición de los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas sea distinta en función de las opciones normativas existentes y de la delimitación de las diversas políticas públicas sobre múltiples cuestiones, como el peso del sector público (en términos de empleo y económico), sus medidas tributarias, su estructura territorial o su legislación civil (donde exista) que puede influir en la esfera de su vida personal y familiar. Y es que la igualdad –valor y derecho constitucional– no conlleva una situación de uniformidad, como también aclaró pronto el Tribunal Constitucional (por ejemplo, STC 37/1987, de 26 de marzo), por lo que estas disimilitudes constituyen un hecho propio del Estado Autonómico.

En todo caso, dada la importancia del Estatuto de Autonomía –y de las legislaciones y políticas públicas que ampara y condiciona–, queda justificada, a nuestro entender, la difusión de los estudios que integran el presente libro para que puedan contribuir al debate público sobre las importantes cuestiones que son allí analizadas.