

# **EL PROCESO ESTATUTARIO ARAGONÉS**

Carmen RUBIO DE VAL

*Letrada de las Cortes de Aragón*

*Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ACCESO A UNA AUTONOMÍA LIMITADA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 1982. III. LA EQUIPARACIÓN INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DE 1994 Y 1996. IV. LA PROFUNDIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO ARAGONÉS: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007. V. LA SUPRESIÓN DE LOS AFORAMIENTOS Y EL MANTENIMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS MENOS POBLADAS: UNA NUEVA REFORMA ESTATUTARIA. 1. La supresión de los aforamientos. 2. El difícil equilibrio entre el criterio poblacional y el territorial en la asignación de escaños en las Cortes de Aragón.**



## I. INTRODUCCIÓN

El proceso estatutario aragonés aparece caracterizado desde su inicio por la constante e inequívoca voluntad de alcanzar las mayores cotas de autogobierno posibles. La reivindicación de una autonomía plena ha sido el mascarón de proa de buena parte de nuestra singladura autonómica. Consenso, pacto y transacción han sido elementos imprescindibles para el logro del nivel de autogobierno del que actualmente disponemos.

Los hitos del proceso estatutario aragonés son conocidos. La aprobación del primer Estatuto de Autonomía de Aragón, mediante Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, reformado en dos ocasiones. Una primera reforma mediante Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, denominada reforma corta tendente a la igualación competencial vendría seguida de una más amplia, la operada por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, en la que la supresión de las limitaciones institucionales existentes será la nota dominante. La aprobación del vigente Estatuto de Autonomía, mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, es más que una reforma; se trata de un nuevo estatuto de autonomía de los denominados de segunda generación que, formalmente, deroga el aprobado en 1982 y sus reformas de 1994 y 1996. Quince años después, una nueva reforma estatutaria mediante Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, suprime los aforamientos de los cargos institucionales autonómicos y garantiza un mínimo de catorce escaños por provincia en la elección de las Cortes de Aragón.

## II. EL ACCESO A UNA AUTONOMÍA LIMITADA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 1982

Han transcurrido 40 años desde que Aragón se convirtiese en Comunidad Autónoma gracias a la aprobación de su primer Estatuto de Autonomía. El proceso de elaboración y aprobación de esta primera norma estatutaria no resultaría pacífico, dadas las tensiones que se produjeron

sobre la vía de acceso a la autonomía a utilizar. La disyuntiva entre la limitada autonomía que posibilitaba la vía del artículo 143 CE, que fue la que finalmente nos vimos obligados a transitar, frente a la más amplia que ofrecía la del artículo 151 CE, estuvo presente en toda la fase de iniciativa autonómica<sup>1</sup>.

La apuesta hacía una autonomía más amplia fue liderada por el Ayuntamiento de Zaragoza, gobernado por el alcalde socialista, Sainz de Varanda que tras la unánime aprobación de una primera moción el 11 de junio de 1979, expresando su compromiso con esta vía; formalizaría, mediante acuerdo de 15 de noviembre de 1979, su iniciativa autonómica por la vía del art. 151 CE. A finales de ese año, las iniciativas locales aprobadas favorables a esta vía superaban en las provincias de Huesca y Zaragoza los requisitos numéricos exigidos por el art. 151.1 CE. Sin embargo, los ayuntamientos turolenses gobernados por UCD, que en aquel momento representaban un 80% de los de la provincia, reunidos en Montalbán el 3 de febrero de 1980, condicionaron la adopción de sus acuerdos de iniciativa autonómica al reconocimiento como principio básico del futuro estatuto de autonomía, de una igual representación provincial de escaños en el parlamento aragonés, mostrándose, así mismo, proclives a la vía del art. 143 CE.

El mantenimiento de las posiciones llevó al proceso autonómico a una situación de bloqueo a la que trató de dar solución la Mesa de Partidos (UCD, PSOE, PAR, PCE y AP), constituida en Zaragoza, el 27 de diciembre de 1980, para acordar un texto estatutario de consenso. La Mesa concluiría sus trabajos con la presentación, el 22 de mayo de 1981, de las bases del Estatuto de Autonomía y con el acuerdo de utilizar la vía procedimental del art. 143 CE.

---

1 Una detallada descripción de los orígenes del proceso autonómico aragonés puede encontrarse en CONTRERAS CASADO, M.: *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*. 2 vols. Cortes Aragón, 1987; GARRIDO LOPEZ, C.: *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Tecnos, 1999; y en EMBID IRUJO, A.: *Memoria del Estatuto. Crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía de Aragón*. Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002.

La Asamblea Mixta de parlamentarios y diputados provinciales prevista en el artículo 146 CE, reunida, el 13 de junio de 1981, en la Iglesia del Monasterio alto de San Juan de la Peña, ratificó las bases del Estatuto de Autonomía aprobadas por la Mesa de Partidos, designando una Ponencia que, tras varias reuniones, culminaría sus trabajos en la sesión celebrada en el Parador de la Concordia de Alcañiz, el 25 de junio de 1981, con la redacción del anteproyecto de Estatuto de Autonomía. Tras un breve plazo de presentación de enmiendas, el anteproyecto y las enmiendas presentadas serían debatidos y votados por la Asamblea Mixta en las sesiones celebradas los días 6 y 7 de julio de 1981, en la sede de la Diputación Provincial de Zaragoza. Salvo en la representación provincial en el futuro parlamento autonómico, el consenso fue la nota dominante. El texto definitivamente aprobado sería inmediatamente remitido a las Cortes Generales para su tramitación como ley orgánica.

La coincidencia de esta última fase con los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981, suscritos entre el Gobierno de UCD y el PSOE, sobre la base del Informe de la Comisión de expertos sobre autonomía publicado dos meses antes, estuvo detrás de las diversas limitaciones institucionales relativas a la composición del gobierno, al funcionamiento del parlamento o a la facultad presidencial de disolución anticipada que, entre otras, acabarían introduciéndose en el proyecto estatutario aragonés. Con el debate en la Comisión Constitucional del Congreso el 19 mayo de 1982, quedaría zanjada una de las cuestiones más controvertidas de todo el proceso, la del peso de la representación parlamentaria provincial en las Cortes de Aragón<sup>2</sup>. El dictamen de la Comisión Constitucional, con el texto estatutario ya perfilado, fue debatido y aprobado en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados celebrada el 15 de junio de 1982. La tramitación en el Senado se aceleró ante la tesis de una probable disolución, procediéndose a su aprobación definitiva en la sesión plenaria extraordinaria celebrada el 26 de julio de 1982.

El primer Estatuto de Autonomía de Aragón resultaría aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto. La insatisfacción con el limitado nivel

---

2 Entre la posición igualitaria mantenida por el Sr. Gomez de las Rocas y la proporcionalidad corregida defendida por el Sr. Marraco Solana, la transacción propuesta por el Sr. Bul Giral propiciaría el tenor del art. 19 del primigenio Estatuto.

de autonomía conseguido que no se correspondía «con una sociedad política y culturalmente diferenciada en relación con la de las CCAA que también conocieron la segunda velocidad en la incorporación a la autonomía<sup>3</sup>», mantendría viva la demanda social y política de una autonomía plena.

### III. LA EQUIPARACIÓN INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DE 1994 Y 1996

El proceso estatutario aragonés, a partir de ese momento, aunque inicialmente ligado al devenir común de las CCAA de la vía del 143 CE, demostrará perfil propio.

Desde el inicio de la segunda legislatura de las Cortes de Aragón, en 1987, coincidiendo por tanto con la finalización del plazo de cinco años marcado por el art. 148.2 CE, surgirán los primeros intentos de reforma estatutaria<sup>4</sup>. La creación de una Comisión parlamentaria especial para la reforma del Estatuto fue consecuencia de la aprobación por el Pleno de las Cortes, el 5 de febrero de 1988, de la proposición no de ley 7/1987<sup>5</sup>. Dicha Comisión que debía trabajar a partir del borrador presentado por la DGA con los criterios sobre la reforma estatutaria, apenas conseguiría avanzar en sus trabajos a lo largo de la legislatura, dadas las discrepancias existentes al respecto entre las fuerzas políticas de la Cámara. Los criterios del Gobierno aragonés plasmados en un extenso documento<sup>6</sup> en el que la obtención de un «estatuto de plena autonomía» aparecía como premisa previa, tomarían, finalmente, forma en un proyecto de ley de reforma del Estatuto de Autonomía presentado a las Cortes de Aragón

---

3 EMBID IRUJO, A.: «Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesadas», en el vol. col., Derecho Público Aragonés (A. Embid director), El Justicia de Aragón, 2008. p. 24.

4 CONTRERAS CASADO, M: «Los primeros intentos de reforma en la II Legislatura de las Cortes de Aragón» en La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Cortes de Aragón, 1998.

5 BOCA. Legislatura II. Núm. 20, de 16 de febrero de 1988.

6 El borrador conteniendo los criterios de la Diputación General de Aragón en orden a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentra publicado en el BOCA. Legislatura II. Núm. 31, de 19 de abril de 1988.

en mayo de 1990<sup>7</sup>, cuya defensa acabaría asumiendo en solitario el entonces Presidente de la Diputación General. Las numerosas enmiendas, a la totalidad y al articulado, presentadas a un proyecto de reforma que equiparaba institucional y competencialmente a la Comunidad Autónoma con las de la vía rápida y financieramente con las de régimen foral, evidenciarían que el momento no era el proclive para el consenso que precisaba su tramitación. La conclusión de la legislatura en abril de 1991, traería consigo la caducidad del proyecto.

La reivindicación de la reforma estatutaria en la tercera legislatura de las Cortes aragonesas no se hizo esperar, creándose de nuevo una Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía en mayo de 1992, que concluiría sus trabajos en octubre de ese mismo año con la elaboración de un texto, que sería presentado en el Pleno de la Cámara celebrado el 22 de octubre de 1992<sup>8</sup>. Entre tanto, las multitudinarias manifestaciones en favor de una autonomía plena celebradas el 23 de abril de 1992, en Zaragoza y el siguiente 15 de noviembre, en Madrid, darían testimonio del sentir de la sociedad aragonesa.

Habían entrado en escena, también, unos nuevos Pactos autonómicos, los firmados por el Gobierno socialista, el PP y el PSOE, el 28 de febrero de 1992, con el objeto de encauzar la homogeneidad en la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 CE y que, primero, darían lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE y, más tarde, a las reformas de sus estatutos con la finalidad de incorporar las competencias transferidas. A este propósito respondería la proposición de reforma presentada, en febrero de 1993, por los GG.PP. Socialista y Popular de las Cortes de Aragón. Y a otro más ambicioso, la proposición de reforma presentada por los GG.PP. del Partido Aragonés y Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida (CAA-IU), que reproducía el texto elaborado por la Comisión especial<sup>9</sup>.

---

7 BOCA. Legislatura II. Núm. 156, de 5 de julio de 1990.

8 DSCA. Legislatura III. Núm. 34, de 22 de octubre de 1992.

9 Ambas proposiciones de ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentran publicadas en BOCA. Legislatura III. Núm. 60, de 8 de febrero de 1993.

El tenso debate entre quienes seguían rechazando la mera reforma competencial y abogaban por una plena autonomía y quienes defendían una reforma de corto alcance circunscrita al tenor de la ley orgánica de transferencias, se saldaría en favor de esta segunda opción. La propuesta de reforma aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1993<sup>10</sup>, por 43 votos a favor (GGPP, Socialista y Popular) y 19 en contra (GG.PP. PAR, CAA-IU y Mixto), tras una dilatada tramitación en las Cortes Generales en la que no se modificaría el texto remitido por la Cámara aragonesa, resultaría definitivamente aprobada mediante Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo. Con esta primera reforma estatutaria limitada a lo competencial, se asumieron competencias exclusivas en materia de juego, cooperativas, espectáculos, fundaciones, industria, energía, procedimiento administrativo, publicidad y servicio meteorológico; ampliándose las de desarrollo legislativo y ejecución relativas a corporaciones públicas, medio ambiente y medios de comunicación social y enseñanza; incorporándose así mismo, competencias ejecutivas de la legislación estatal en materia de asociaciones, ferias, seguridad social, museos, archivos y bibliotecas, pesas y medidas, productos farmacéuticos, propiedad industrial e intelectual, economía y en materia laboral.

Aragón se mantuvo firme en sus aspiraciones de autogobierno y separándose del grupo de comunidades que los pactos autonómicos de 1981 y 1992 habían propiciado, iniciaría una escapada en solitario que, esta vez sí, le permitiría llegar a la ansiada meta de una autonomía plena, o, al menos acercarse. En enero de 1994, al mismo tiempo, que las Cortes Generales seguían tramitando la primera de las reformas estatutarias, en el parlamento aragonés volverían a activarse los trabajos de la Comisión especial que culminarían con una nueva propuesta de reforma que sería tomada en consideración por unanimidad en un simbólico pleno celebrado el 22 de abril de 1994, víspera del día de Aragón. Tras las fases de Ponencia y Comisión, la propuesta de reforma también sería aprobada por unanimidad en el Pleno de las Cortes de Aragón, celebrado el 30 de junio de 1994<sup>11</sup>.

---

10 DSCA. Legislatura III. Núm. 63, de 30 de junio de 1993.

11 DSCA. Legislatura III. Núm. 101, de 30 de junio de 1994.



La tramitación parlamentaria en las Cortes Generales de la propuesta de reforma tras su inicial calificación y publicación el 27 de julio de 1994<sup>12</sup>, padeció inexplicadas dilaciones hasta su sometimiento a debate de totalidad y votación favorable, en noviembre de 1995. La disolución de las Cámaras y la constitución de las nuevas tras las elecciones generales celebradas el 3 de marzo de 1996, obligó a iniciar la tramitación, sometándose la proposición de reforma a un nuevo debate de totalidad el 11 de junio de 1996, en el que obtendría el apoyo casi unánime del Congreso. Las modificaciones introducidas en el texto remitido por la Cámara aragonesa, tras la aprobación de las enmiendas presentadas por los GGPP. Socialista y Popular, tensionarían los debates y la tramitación hasta su definitiva aprobación mediante Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. Del proceso hasta llegar a la aprobación de esta reforma, así como de la demanda social que lo sustentaba, daría cuenta su exposición de motivos:

«El largo proceso de nuestra autonomía, idea tan vinculada a la esencia misma de la Corona de Aragón, ha requerido de todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes de este viejo Reino el empleo de la capacidad de entendimiento precisa para alumbrar un texto nacido así del consenso y del predominio de las ideas institucionales sobre cualquier tendencia partidista.

El pueblo de Aragón ya señaló el camino dando muestras sobradas de su voluntad en pro de la plena autonomía y al manifestarlo con tanta perseverancia dispuso trabajar por la recuperación de su constante histórica, confirmando, al tiempo, mandatos constitucionales tan inequívocos como los de los artículos 1, 2, 137 y 138 de nuestra Carta Magna. (...)».

Con esta nueva reforma, la equiparación institucional y competencial con las CCAA de autonomía inicial amplia había tomado forma. Se atribuye a Aragón el carácter de nacionalidad, quedando atrás un buen número de restricciones al funcionamiento de las Cortes de Aragón y a la composición del Gobierno de Aragón, se regula la cuestión de confianza y la facultad presidencial de disolución anticipada del parlamento, aunque esta no conseguiría desgajarse de una legislatura de término rígido con la finalidad de que el calendario electoral autonómico se mantuviese

---

12 BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 74-1, de 27 de julio de 1994.

vinculado al de las restantes CCAA de la vía del 143 y a las elecciones locales. A pesar del rechazo a algunas cuestiones contempladas en la propuesta inicial de las Cortes de Aragón, como la ejecución de la legislación penitenciaria o la creación de una policía autonómica, se producirán importantes ampliaciones competenciales, entre las que, sustancialmente, destacaba la gestión de la sanidad. De gran importancia resultaba así mismo la previsión en materia de financiación de un acuerdo bilateral entre la Comunidad Autónoma y el Estado que incorporaba en su artículo 48.

Así como los pactos autonómicos de 1992 habían determinado un primer ciclo de reformas estatutarias limitadas a lo competencial, la reforma estatutaria aragonesa de 1996 abrirá la serie de un segundo ciclo de reformas ya sin la previa coordinación estatal. Aragón, con esta reforma «tiene la virtud, entre otras, de “adelantarse” a lo que va a suceder posteriormente en el resto de CCAA, con procesos de reforma estatutaria que en todos los casos toman como modelo el aragonés»<sup>13</sup>.

La reforma de 1996 del Estatuto de Autonomía de Aragón, como oportunamente se ha destacado, «representaba no sólo un muy significativo salto en el nivel de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón sino también un cambio de modelo de Estado. El paso dado por la reforma aragonesa implicaba abrir la puerta a una homogeneidad institucional que sólo dos años antes había sido excluida rotundamente como posibilidad. Aragón no sólo accedía a un nivel de autonomía notablemente más amplio, sino que, por primera vez, protagonizaba el Estado autonómico siendo artífice y protagonista de su más notable transformación»<sup>14</sup>.

#### IV. LA PROFUNDIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO ARAGONÉS: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007

La necesidad de seguir avanzando en el autogobierno volverá a ser uno de los objetivos fundamentales en la V Legislatura del parlamento arago-

---

13 EMBID IRUJO, A.: *Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesadas*, ob. cit. p. 26.

14 TUDELA ARANDA, J.: «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 23 de abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, junio 2007, pp. 89 y ss.

nés. El Pleno de las Cortes de Aragón, en la sesión celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, acordará la creación de una Comisión especial de estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés<sup>15</sup>.

La Comisión desarrolló sus trabajos a lo largo de 22 sesiones, convocando a un buen número de expertos en la primera fase de sus trabajos, dedicando las restantes a la elaboración de sus conclusiones. Sus trabajos finalizarían el 18 de marzo de 2003 con la presentación de su Dictamen<sup>16</sup> que sería debatido y aprobado por unanimidad en el último de los plenos de esta legislatura<sup>17</sup>, celebrado los días 20 y 21 de marzo de 2003. La importancia de la labor de esta Comisión y de sus conclusiones, entre las que ya se apunta la necesidad de la reforma estatutaria, se evidenciará en la coincidencia de muchas de sus demandas con los contenidos posteriormente recogidos en el nuevo Estatuto de Autonomía<sup>18</sup>.

Un consenso que, con la nueva legislatura de la Cámara aragonesa, volverá a concitarse para dar continuidad al trabajo ya iniciado, con la creación por el Pleno de las Cortes de Aragón, en la sesión celebrada los días 6 y 7 de mayo de 2004, de una nueva Comisión Especial de estudio que tenía por objeto la concreción de las conclusiones adoptadas por unanimidad en la Comisión especial de estudio sobre profundización y

---

15 BOCA. Legislatura V. Núm. 233., de 28 de mayo de 2002.

16 El Dictamen de la Comisión especial de estudio fue publicado por las Cortes de Aragón en *Debates parlamentarios sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés*, Cortes de Aragón, 2004.

17 DSCA. Legislatura V, núm. 87, 20 y 21 de marzo de 2003. El valor de la unanimidad en la necesidad de impulsar el autogobierno será una de las cuestiones más resaltadas a lo largo del debate, pudiendo destacarse, entre otras, en este sentido, la intervención del diputado Sr. LACASA VIDAL: «(...) que en este último Pleno, a semanas casi de las próximas elecciones autonómicas, los cinco grupos parlamentarios de la cámara se pongan de acuerdo en un dictamen sobre profundización del autogobierno; es algo inédito. Desde la derecha de la cámara hasta la izquierda, desde los grupos que somos grupos de implantación en todo el Estado a los grupos solamente de opción territorial, todos hemos suscrito y hemos firmado las conclusiones del dictamen.»

18 Un examen más pormenorizado de la labor de la Comisión especial de estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés puede encontrarse en AGÜERAS ANGULO, C.: «*El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía*», en vol. col., Tratado de Derecho Público Aragonés (J. Bermejo Vera y F. López Ramón directores), Civitas, 2010, pp. 113-137.

desarrollo del autogobierno aragonés de la pasada legislatura para, en su caso, proceder a la elaboración de un texto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>19</sup>. Los trabajos de la Comisión especial darán finalmente paso a la creación por el pleno de las Cortes de Aragón, en la sesión celebrada los días 13 y 14 de diciembre de 2004, de una Ponencia especial para la elaboración de un texto de reforma del Estatuto de Autonomía. Las Cortes de Aragón volverían a anticiparse con la inmediata constitución de la Ponencia especial, el 23 de diciembre de 2004, en el proceso de reforma estatutaria de los estatutos de nueva generación que estaba comenzando a gestarse.

El parlamentarismo que había caracterizado al anterior proceso de reforma cobrará un especial significado en el proceso que ahora se abre, siendo el propio Parlamento aragonés el que sin un texto previo comenzaba a elaborar la propuesta de reforma estatutaria. La opción barajada desde el primer momento por esta Ponencia especial fue la más ambiciosa, la de una revisión íntegra del texto estatutario, más allá de reformas puntuales. Con esta finalidad, los trabajos de la Ponencia especial, desarrollados a lo largo de cuarenta y dos sesiones que se prolongarían durante un año y medio, hasta el 10 mayo de 2006, culminaron con la presentación de la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía tomada en consideración en la sesión plenaria extraordinaria celebrada el 17 de mayo de 2004<sup>20</sup>.

La posterior tramitación de la proposición de reforma, sin duda, acelerada por la presentación en el Congreso de las propuestas de reforma de los estatutos valenciano, catalán y andaluz, aún permitió la aprobación de 280 nuevas enmiendas y transacciones en la fase de Ponencia, del total de 357 que fueron presentadas<sup>21</sup>. A pesar del esfuerzo realizado en su seno por concitar la unanimidad, la complejidad que la cuestión lingüística ya había evidenciado durante los trabajos previos de la Ponencia especial no lo permitió; no siendo posible salvar la abstención del G.P. Chunta Aragonesista en la votación definitiva de la propuesta de reforma

---

19 DSCA. Legislatura VI. Núm. 22, de 6 y 7 de mayo de 2004.

20 DSCA. Legislatura VI. Núm. 68, de 17 de mayo de 2006.

21 BOCA. Legislatura VI. Núm. 227, de 7 de junio de 2006.

por el Pleno de las Cortes, en la sesión extraordinaria celebrada el 21 de junio de 2006, que sí contaría con el voto favorable de los restantes Grupos de la Cámara<sup>22</sup>.

Remitida para su tramitación a las Cortes Generales, el Pleno del Congreso de los Diputados celebrado el 5 de octubre de 2006, procedió al debate de totalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que sería votada favorablemente con 283 votos a favor y 10 abstenciones. Del total de 220 enmiendas presentadas<sup>23</sup>, 148 serían incorporadas al Informe de Ponencia<sup>24</sup>, siendo rechazadas las restantes. El Dictamen<sup>25</sup> de la Comisión constitucional adoptado en la sesión celebrada el 28 de febrero de 2007, será aprobado sin modificaciones por el Pleno del Congreso, por 296 votos a favor, 13 abstenciones y un voto en contra, en la sesión celebrada el 15 de marzo de 2007<sup>26</sup>. En el Senado, el Informe de Ponencia<sup>27</sup> rechazaría las siete enmiendas presentadas, manteniendo el texto remitido por el Congreso. La Comisión General de las Comunidades Autónomas, en sesión celebrada el 13 de abril de 2007,

---

22 DSCA. Legislatura VI. Núm. 71, de 22 de junio de 2006.

23 BOCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. B-253-15, de 13 de febrero de 2007.

24 BOCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. B-253-17, de 28 de febrero de 2007: «La Ponencia, por mayoría, ha decidido incorporar las enmiendas 67 a 103 del G.P Socialista, 105 a 140 del G.P. de Coalición Canaria-Nueva Canarias, 142 a 178 del G.P. de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, y 180 a 216 del G.P. Popular. También por mayoría la Ponencia decide incorporar la enmienda suscrita por esos cuatro GGPP y formulada en relación con sus enmiendas 66, 104, 141 y 179 relativas a la Exposición de motivos, con el texto que figura en el Preámbulo del Anexo».

25 BOCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. B-253-18, de 5 de marzo de 2007.

26 DSCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. 240, de 15 de marzo de 2007.

27 BOCG. Senado. VIII Legislatura. Serie III B, núm. 20-c, de 12 de abril de 2007 La Ponencia, por unanimidad, acuerda rechazar las enmiendas números 1 a 6, presentadas por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés; así mismo, por mayoría, acuerda rechazar la enmienda número 7, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió. La Ponencia, por unanimidad, acuerda proponer a la Comisión el mantenimiento del texto remitido por el Congreso de los Diputados respecto de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

aceptará como dictamen<sup>28</sup> el texto propuesto por el informe de Ponencia, que será finalmente aprobado por el Pleno del Senado, con 223 votos a favor y 5 abstenciones, en la sesión celebrada el 18 de abril de 2007.

El 23 de abril de 2007 entraba en vigor, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Un nuevo Estatuto de Autonomía que sitúa a Aragón en la vanguardia de los de nueva generación, con un modelo propio buscado desde el inicio de su proceso de elaboración que le permitiese perfeccionar y profundizar en su autogobierno hasta los límites constitucionalmente posibles. Un nuevo Estatuto que formaliza los compromisos de sus instituciones con la ciudadanía en su catálogo de derechos y principios rectores, ampliando su ámbito competencial desde el respeto a las competencias estatales, incorporando nuevas materias e incrementando las posibilidades de actuación en otras. Un nuevo Estatuto con vocación europeísta que al mismo tiempo que fortalece la cooperación institucional con el Estado y en el que, así mismo, se introducirán en materia de financiación nuevos principios e instrumentos que fortalezcan su posición.

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, desde un punto de vista formal, ha venido a ampliar, a detallar y a dotar de un mayor rigor sistemático a la mayor parte de sus contenidos, una mayor regulación de sus instrumentos de autogobierno que en términos generales refuerza la función del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Concretamente, el nuevo Estatuto de Autonomía se estructura en un Título Preliminar y otros 9 Títulos, constando de 115 artículos, 6 disposiciones adicionales, 5 transitorias y una final. Se duplica así, prácticamente, la extensión del anterior que con un Título Preliminar y otros cinco más, contaba con 61 artículos y 17 disposiciones. El incremento de su extensión refleja la intención de elaborar una nueva norma institucional básica formalmente diferenciada de la anterior. Rasgo común, por otra parte, al de los restantes estatutos de segunda generación. En cualquier caso, su extensión resulta moderada si se compara con la de los demás de nueva generación<sup>29</sup>.

---

28 BOCG. Senado. VIII Legislatura. Serie III B, núm. 20-d, de 17 de abril de 2007.

29 Andalucía (250 artículos y 11 disposiciones), Cataluña (223 artículos y 22 disposiciones), Canarias (202 artículos y 10 disposiciones), Illes Balears (139 artículos y 18 disposi-

Entre sus novedades más relevantes cabe señalar la incorporación de un Preámbulo que, aunque sustancialmente reducido tras su paso por las Cortes Generales, enfatizará desde el primer momento la condición de nacionalidad histórica de Aragón, recordando a continuación, que: «El Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Señala de identidad de su historia es el Derecho foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad. Este carácter foral tuvo reflejo en la Compilación del siglo XIII, en el llamado Compromiso de Caspe de 1412 y en la identificación de sus libertades en el Justicia de Aragón».

En el Título Preliminar, además de la definición de Aragón como nacionalidad histórica, se destaca la identidad propia que ostenta por su historia, sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura (art. 1). Se elevan a rango estatutario las Comarcas, aludiéndose a ellas tanto en la definición del territorio aragonés (art. 2) como al describir la estructura territorial, regulándose más detalladamente con posterioridad en el título relativo a la organización territorial y el gobierno local. En relación con los símbolos se proclama el 23 de abril día de Aragón y se atribuye a Zaragoza la capitalidad de Aragón (art. 3). La regulación estatutaria de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón también supone un avance respecto de la anterior, pero sin establecerse ningún régimen de cooficialidad (art. 7). El reconocimiento de la realidad lingüística de Aragón fue una de las cuestiones más discutidas durante todo el proceso de elaboración y aprobación de este Estatuto y una de las causas principales de su rechazo final por parte de Chunta Aragonesista.

La novedad más significativa, en cualquier caso, es la incorporación del catálogo de derechos y principios contenidos en el Título I. Efectivamente, el Estatuto de Autonomía de Aragón al igual que la mayor parte de los de nueva generación, introduce, a modo de parte dogmática, un catálogo de derechos, especialmente de contenido económico y social, cuya inclusión estatutaria ha sido admitida de forma limitada por el Tribunal Constitucional, considerándolos como mandatos dirigidos a los pode-

---

ciones), Castilla-León (91 artículos y 9 disposiciones), Extremadura (91 artículos y 9 disposiciones) y Valencia (81 artículos y 11 disposiciones).

res públicos de la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>. Estos derechos estatutarios que derivan en gran medida de los derechos sociales que la Constitución consagra, pueden considerarse, como apunta la doctrina, una actualización y concreción técnico-jurídica de los mismos. Con independencia del valor jurídico concreto y del alcance de estas declaraciones estatutarias de derechos, puede afirmarse como «frente a la mayor abstracción que presentaban las anteriores cláusulas sociales estatutarias, un catálogo de derechos estatutarios representa una concreción subjetiva de las obligaciones que corresponden a los poderes públicos autonómicos»<sup>31</sup>.

La recepción estatutaria de este catálogo de derechos además de proporcionar nuevos parámetros normativos a los derechos sociales constitucionalizados, amplía y eleva el alcance de las obligaciones del entramado institucional autonómico para su satisfacción, a tenor de la cláusula de prohibición de regresividad o, si se prefiere, de garantía de irreversibilidad, de manera que ninguna de sus disposiciones puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España (art. 6. 3 *in fine*). Es por ello, que «los nuevos derechos sólo pueden entenderse en adición. En ningún caso pueden interpretarse de manera que se aminoren los derechos y libertades que la Constitución reconoce a todos. Ahora bien, en el desarrollo de esos derechos constitucionalizados y en la formulación de posibles nuevos derechos los Estatutos representan cambios que no pueden ser desdeñados»<sup>32</sup>.

---

30 MORCILLO MORENO, J.: «La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías», en *Revista de Administración Pública* n° 188, 2012, pp. 99-144. Este estudio contextualiza las principales aportaciones en la materia y, sobre todo, analiza la senda hermenéutica marcada por el Tribunal Constitucional en sus pronunciamientos de 2007 y 2010 (SSTC 247/2007, 249/2007 y 31/2010) en torno al sentido y alcance de los derechos de los ciudadanos autonómicos, cuyo resultado no es otro que la devaluación de la naturaleza jurídica de tales derechos y, en consecuencia, la atemperación de sus garantías que pese a todo no tiene por qué significar un vaciamiento de su valor normativo y, en definitiva, de su eficacia jurídica.

31 RUIZ RICO, G. y ANGUITA SUSI, A.: «La reforma estatutaria y legal de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos», en *Teoría y Realidad*, n° 26, 2010, p. 169.

32 TUDELA ARANDA, J.: «Los nuevos derechos y las atribuciones competenciales en los Estatutos de Autonomía», en *Estatutos de Autonomía y Reforma Constitucional*. AELPA. 2019. p. 98.



Este nuevo catálogo de derechos estatutarios y principios rectores amplía el compromiso de los poderes públicos autonómicos con su satisfacción. Como oportunamente se ha señalado, «los Estatutos de Autonomía estarían elevando el grado de exigibilidad de los derechos reconocidos formalmente como derechos teóricamente subjetivos»<sup>33</sup>, de los que el derecho de todas las personas a recibir las prestaciones sociales destinadas a su bienestar (art. 12); a acceder, en condiciones de igualdad, a la cultura y al disfrute del patrimonio cultural (art. 13); a acceder a los servicios públicos de salud, en condiciones de igualdad, universalidad y calidad (art. 14); a presentar iniciativas antes las Cortes de Aragón y participar en el proceso de elaboración de las leyes (art. 15); así como el derecho a acceder, en condiciones de igualdad; a unos servicios públicos de calidad (art. 16) o a disponer de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras (art. 19), podrían constituir sólo un ejemplo.

Entre los principios rectores que estatutariamente se imponen a los poderes públicos aragoneses destacan el desarrollo de un modelo educativo de calidad y de interés público (art. 21); la promoción, conservación, conocimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de Aragón, así como el desarrollo de las actuaciones necesarias para la recuperación de los bienes que se encuentran fuera de su territorio (art. 22); la promoción y garantía de un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de las personas y grupos, orientado especialmente a la eliminación de la marginación o exclusión social, garantizando una renta básica y promoviendo la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana (art. 23). La protección integral de la familia, la garantía de la igualdad entre el hombre y la mujer, la protección de la infancia y de las personas mayores aparecen junto a la garantía del derecho de todas las personas a no ser discriminadas por razón de su orientación sexual e identidad de género (art. 24). Del mismo modo, la garantía de la autonomía e integración social y profesional de las personas con discapacidades, en especial, de las personas sordas (art. 25); la promoción de un pleno empleo de calidad, la formación y promoción

---

33 RUIZ RICO, G.: «Los derechos sociales estatutarios y los Defensores del Pueblo Autonómicos», en vol. col. *Derechos estatutarios y Defensores del Pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*. (A. Anguita, director), Atelier, 2014, p. 83.

profesionales y la conciliación de la vida familiar y laboral (art. 26) o la efectividad del ejercicio del derecho a una vivienda digna (art. 27) son otros mandatos estatutarios que comprometen la acción de los poderes públicos aragoneses.

El fomento de la investigación y la innovación científica, la garantía del acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales y a las tecnologías de la información y la comunicación (art. 28); la integración social de las personas inmigrantes (art. 29), la promoción de la cultura de la paz (art. 30) o, finalmente, la protección institucional de la información (art. 31), suponen la concreción estatutaria de unas metas sociales más precisas que comprometen a los poderes públicos autonómicos en el impulso de aquellas reformas legislativas necesarias para su efectivo cumplimiento. Sin duda, la satisfacción de estos derechos y principios estatutarios constituyen el mejor instrumento de autogobierno y, como mecanismo limitador del poder, en este caso autonómico, el sistema de blindaje competencial más efectivo para la ciudadanía.

Entre otras novedades institucionales procede mencionar la posibilidad de incrementar la composición de las Cortes de Aragón que «estarán integradas por un número de Diputados y Diputadas comprendido entre sesenta y cinco y ochenta» (art. 36), elevándose, de este modo, los límites establecidos en el anterior estatuto de 1982 que se cifraban entre sesenta y setenta y cinco. Se introduce, además, en el sistema de fuentes autonómico el Decreto-ley (art. 44) y junto a la tradicional denominación de Diputación General se incorpora la de Gobierno de Aragón. Desaparecen las limitaciones a la facultad presidencial de disolución anticipada de las Cortes de Aragón que impedían la individualización del calendario electoral autonómico (art. 52), rompiéndose definitivamente con el que hasta ese momento constituía el principal rasgo diferencial institucional que todavía se mantenía con las CCAA de autonomía amplia. La institución del Justicia de Aragón verá también reforzadas sus funciones en relación con su función supervisora de las entidades locales (art. 59). El panorama institucional se completa con la incorporación de diversos órganos cuya existencia no define la forma de gobierno pero que gozarán de la garantía que les otorga su reconocimiento estatutario, es el caso del Consejo Consultivo de Aragón (art. 58), el Consejo Local de Aragón (art. 86), el Consejo Económico y Social (art. 102) y la Cámara de Cuentas (112).

De nueva inclusión es el Título IV «La Justicia», que comprende dos capítulos relativos al Poder Judicial en Aragón y a la Administración de Justicia, entre cuyos contenidos cabe señalar la regulación relativa a la casación foral (art. 63), recuperándose así el tenor del anterior art. 29 suprimido con la reforma de 1996, así como la creación del Consejo de Justicia de Aragón (art. 64).

El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón delimita el ámbito competencial autonómico siguiendo un sistema propio por el que se incorpora la definición de submaterias tras cada una de las materias que inicia el enunciado competencial. Un modelo que le sitúa de manera ponderada entre la profusa regulación que hacen los estatutos catalán o andaluz, que dedican un precepto a cada materia, y el modelo clásico de simple enumeración que mantiene el valenciano. Desde el respeto a las competencias estatales, se define el alcance y se concreta el contenido de las competencias exclusivas (arts. 71), compartidas (art. 75) y ejecutivas (art. 77), recibiendo algunas materias, como ya sucedía en el anterior estatuto, una regulación diferenciada<sup>34</sup>, incorporándose como cláusula de cierre la salvaguarda de que «las especificaciones de los distintos títulos de competencia no son excluyentes de otros posibles contenidos que deban considerarse incluidos en el título competencial respectivo, conforme a la Constitución y al presente Estatuto».

Entre las nuevas competencias exclusivas que se incorporan figuran las siguientes materias: lenguas y modalidades lingüísticas propias; promoción de la competencia; consultas populares; voluntariado social; cooperación para el desarrollo; políticas de igualdad; biotecnología, biomedicina y genética; cinematografía; tiempo libre; protección civil; seguridad privada o administración de justicia en lo relativo a medios personales y materiales. También son de nueva inclusión las competencias compartidas en materia de protección de datos de carácter personal; políticas de integración de los inmigrantes; instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría; mercados de valores y centros de contratación; ordenación del crédito, banca, seguros, mutualidades de previsión social,

---

34 Cuentan con un artículo específico las siguientes materias: aguas (art. 72), enseñanza (art. 73), medios de comunicación social (art. 74), policía autonómica (art. 76), notarios y registradores (art. 78) y actividad de fomento (art. 79).

entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. Entre las nuevas materias en las que se asumen competencias ejecutivas destacarán las de control metrológico y contraste de metales; la gestión del régimen económico de la Seguridad Social; la gestión de los Parques Nacionales en Aragón; sistema penitenciario y registro civil.

Singular mención requiere la regulación establecida en relación con el agua en el art. 72, en la que, entre otras cuestiones, se reconoce la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón; previéndose, así mismo, para la defensa de los derechos relacionados con el agua que contempla el artículo 19, la emisión por la Comunidad Autónoma de un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. La constitucionalidad de la regulación estatutaria en materia de agua ha sido confirmada en la STC 110/2011, de 22 de junio, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja<sup>35</sup>.

Se fortalecen los mecanismos de cooperación institucional con la posibilidad de participar en instituciones, procedimientos y organismos estatales (art. 89) y la creación de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (art. 90) y se regulan las relaciones con la Unión Europea, con especial atención a la delegación de Aragón ante la Unión Europea (art. 92), la participación en la formación y aplicación del derecho de la Unión (art. 93), así como la participación en instituciones y organismos europeos (art. 94) y las acciones ante el Tribunal de Justicia (art. 95).

---

35 La STC 110/2011, de 22 de julio, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja contra los artículos 19 y 72 del Estatuto de Autonomía de Aragón, declarando «que no es inconstitucional la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico del Ebro que obligue al Estado, en los términos indicados en el fundamento jurídico 17».

La materia financiera se refuerza en el nuevo Estatuto de Autonomía con la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos-Financieros Estado Comunidad Autónoma de Aragón como órgano bilateral de relación entre ambas administraciones en las materias sobre financiación autonómica específicas aragonesas y, en especial, en el seguimiento del cumplimiento del Acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el actual artículo 108 (anterior art. 48). La extensión territorial, la orografía, su condición de comunidad fronteriza y la despoblación son criterios que, así mismo, deberán ponderarse, con carácter prioritario, para la fijación de las inversiones estatales en Aragón (Disposición adicional sexta).

Finalmente, en relación con la regulación de la reforma del Estatuto se introduce la posibilidad de ratificación de la reforma estatutaria mediante referéndum si así lo acuerdan las Cortes por mayoría de dos tercios. Así mismo, se intenta reforzar la presencia de la delegación aragonesa en la tramitación de la reforma por las Cortes Generales. Conviene recordar, a tal efecto, que el art. 115.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando regula el procedimiento de reforma estatutaria contempla la elección por las Cortes de Aragón de entre sus miembros de «una delegación para participar en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales, mediante la constitución de una comisión mixta paritaria o el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados». La voluntad del legislador estatutario de 2007 de que las futuras reformas estatutarias siguiesen en las Cortes Generales una tramitación similar a las que afectan a los Estatutos de la vía del art. 151 CE y concordantes, quedaba patente con esa mención como primera opción a la «constitución de una comisión mixta paritaria».

Sin embargo, el artículo 145 del Reglamento del Congreso, único precepto dedicado a la regulación de la reforma de los Estatutos, se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 147.3 de la Constitución, señalando que «la reforma de un Estatuto de Autonomía tramitada conforme a las normas establecidas en el mismo, requerirá su aprobación mediante Ley Orgánica», por lo que sigue siendo la regulación contenida en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 (modificada por Resolución de Presidente de 25 de septiembre de 2018), la que establece el procedimiento a seguir para la tramitación de las reformas estatutarias, manteniéndose sustanciales diferencias en el procedimiento

todavía basadas en la forma de acceso a la autonomía. Sería conveniente, «que, frente a la variedad de los criterios recogidos en los diferentes Estatutos, el Reglamento del Congreso regulará un procedimiento que, bajo la premisa de la igualdad de todas las Comunidades Autónomas, tenga en cuenta las especialidades del mismo. Es difícil justificar el modelo actual que reconoce la incondicionada potestad estatal de enmienda en las reformas estatutarias»<sup>36</sup>.

## V. LA SUPRESIÓN DE LOS AFORAMIENTOS Y EL MANTENIMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS PROVINCIAS MENOS POBLADAS: NUEVA REFORMA ESTATUTARIA

Quince años después de la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, una nueva reforma, mediante Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, suprime los aforamientos de los cargos institucionales autonómicos y garantiza un mínimo de catorce escaños por provincia en las Cortes de Aragón, reabriendo algunos debates que parecían zanjados.

A diferencia de las anteriores reformas en las que la iniciativa tuvo su origen en el parlamento aragonés, en esta ocasión, la iniciativa seguida para la reforma de los artículos 36, 38.2 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón ha tenido un origen gubernamental, sin que pueda dejar de mencionarse la notable labor de impulso que, a tal efecto, han ejercido las Cortes de Aragón. Así, en la proposición no de ley núm. 12/19-X, sobre supresión de los aforamientos aprobada por unanimidad en la sesión plenaria celebrada los días 3 y 4 de octubre de 2019, las Cortes de Aragón habían instado al Gobierno de Aragón a traer a esta Cámara en el plazo de tres meses la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, a fin de suprimir los aforamientos de los miembros de las Cortes y el Gobierno de Aragón<sup>37</sup>. Dicha iniciativa presentada por el G.P. Ciudadanos reiteraba el tenor de otras anteriores de este mismo grupo, como la proposición

---

36 GUEDEA MARTÍN, M.: «*La Reforma del Estatuto de Autonomía*», en vol. col. Tratado de Derecho Público aragonés. ob. cit., p. 150.

37 BOCA. X Legislatura. Núm. 7, de 5 de septiembre de 2019.

no de ley 175/18-IX aprobada en la anterior legislatura<sup>38</sup>, en la sesión plenaria celebrada los días 17 y 18 de mayo de 2018 o la propuesta de resolución núm. 141 presentada en relación con el debate de política general sobre el estado de la Comunidad Autónoma de 2017, aprobada en la sesión plenaria de 21 de septiembre de 2017<sup>39</sup>. No fue el caso de la más temprana proposición no de ley núm. 199/14, de 16 de julio, sobre la supresión del aforamiento de los diputados y las diputadas de las Cortes de Aragón y de los miembros del Gobierno de Aragón, presentada por el Grupo Chunta Aragonesista en similares términos<sup>40</sup>.

El procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de reforma se iniciará mediante Orden de 6 de agosto de 2020, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales y del Vicepresidente del Gobierno de Aragón, siguiéndose para su elaboración la regulación general establecida en Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón<sup>41</sup>, al no estar prevista ninguna especialidad normativa para el supuesto de que la iniciativa de reforma estatutaria proceda del Gobierno de Aragón. El anteproyecto de reforma así elaborado vendrá acompañado de una memoria justificativa<sup>42</sup>, de fecha 2 de marzo de 2021, en la que, entre otras razones que justifican la necesidad de la reforma se da cuenta del contenido del acuerdo de investidura y gobernabilidad para

---

38 BOCA. IX Legislatura. Núm. 248, de 15 de julio de 2018.

39 BOCA. IX Legislatura. Núm. 183, de 22 de septiembre de 2017.

40 BOCA. VIII Legislatura. Núm. 242, de 24 de junio de 2014.

41 El artículo 37.3 LPGA, en la redacción vigente al inicio de la tramitación de la reforma establecía que: «El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento».

42 El expediente seguido para la elaboración del anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía aparece publicado en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón <https://transparencia.aragon.es/>, de conformidad con el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

la X Legislatura en Aragón, alcanzado por las organización políticas que conformaron el Gobierno de Aragón a raíz de las elecciones de 26 de mayo de 2019, que incluía el compromiso de «promover la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a fin de suprimir el aforamiento de los miembros de las Cortes y el Gobierno de Aragón y modificar el Estatuto en lo que respecta al mantenimiento de los 14 diputados mínimos por provincia para la elección a las Cortes de Aragón».

El lenguaje inclusivo merecerá especial atención en esta propuesta de reforma estatutaria, mejorando aspectos ya iniciados en la anterior<sup>43</sup>. Mediante acuerdo del Gobierno de Aragón de 10 de marzo de 2021, se declarará innecesario llevar a cabo los trámites de deliberación participativa, audiencia e información pública, considerando para ello el carácter puntual de las modificaciones que efectúan y el ámbito subjetivo limitado de las mismas<sup>44</sup>. Una decisión que no será compartida por el Consejo Consultivo de Aragón en su Dictamen 190/2021, de 6 de octubre<sup>45</sup>, sobre

---

43 El preceptivo informe de evaluación de impacto de género, que también acompaña al anteproyecto de ley, destaca en cuanto al lenguaje normativo utilizado que «(e)n el texto del Anteproyecto de Ley se evita el uso del masculino genérico lo que cumple con el objetivo de elaborar documentos con un lenguaje que represente a toda la ciudadanía. En este sentido, se utiliza el recurso al desdoblamiento “El Presidente o la Presidenta”, la duplicación en “los y las miembros”, así como “personas miembros” de uso cada vez más frecuente y que trata de restituir el carácter epiceno originario (pueden ser mujeres o hombres) que en principio tenía la palabra miembro y que actualmente se está interpretando como un masculino genérico».

También, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 30 de julio de 2021, destacará, desde un punto de vista formal, el esfuerzo realizado por la utilización de un lenguaje inclusivo «en el que se valora positivamente, pues mejora la inteligibilidad, la sustitución en el artículo 36 de “Diputados y Diputadas” por el término escaños. En este sentido se ha optado también por referirse a Presidente o Presidenta y demás personas miembros del Gobierno, separándose de la masculinización del texto vigente.»

44 Así mismo, acuerda la necesidad de solicitar informes a las secretarías generales técnicas de los departamentos de la administración autonómica, al Consejo Económico y Social, a la Dirección General de Servicios Jurídicos y al Consejo Consultivo de Aragón. El informe del Consejo Económico y Social de Aragón, de 2 de julio de 2021, considera esta reforma estatutaria una aportación al fortalecimiento democrático de Aragón efectuando una valoración positiva de la misma.

45 Desde el punto de vista material, el Consejo Consultivo apunta en la última de sus consideraciones jurídicas «nada que objetar en cuanto a la supresión del aforamiento del texto propuesto que coincide con la reforma llevada a cabo en los Estatutos de Autonomía de Canarias y Murcia, siendo un tanto más explícita la Comunidad Autónoma de



el anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que a la vista de los trámites seguidos para su elaboración, considerará que «a pesar de que se ajusta a la normativa aplicable y de que, según reflejan diversas iniciativas parlamentarias, esta reforma cuenta con el apoyo unánime en las Cortes de Aragón, hubiera sido deseable la tramitación de un procedimiento de deliberación participativa o de información pública, dada la trascendencia y el calado del contenido de la reforma proyectada». Efectivamente, el carácter puntual de la reforma en modo alguno le quita importancia ni oportunidad para propiciar ese espacio deliberativo. Transcurridos un año y cuatro meses desde el inicio del procedimiento de elaboración, el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón será aprobado por el Gobierno de Aragón mediante acuerdo de 12 de noviembre de 2021, culminando así esta fase de iniciativa.

El proyecto de reforma de los artículos 36, 38.2 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón remitido para su tramitación a las Cortes de Aragón, tras su calificación y publicación<sup>46</sup>, será sometido a debate y votación de totalidad por el Pleno, en la sesión celebrada los días 10 y 11 marzo de 2022<sup>47</sup>, obteniendo el apoyo unánime de la Cámara. Tras el resultado favorable, la Mesa de las Cortes, de conformidad con lo establecido en el art. 162.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón, acordó la remisión del proyecto de reforma a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario y la apertura de un plazo de 5 días, que concluiría el día 17 de marzo de 2022, para que los diputados y grupos parlamentarios pudiesen proponer la audiencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar afectados por el contenido del proyecto de reforma<sup>48</sup>. Sustanciadas, de este modo, las audiencias legislativas, se abriría un

---

Cantabria que, añade en su artículo 11 tras suprimir los aforamientos, la siguiente frase «correspondiendo decidir, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio a los jueces ordinarios predeterminados por la ley», lo que implícitamente se sobreentiende con la reforma propuesta.»

46 BOCA. X Legislatura. Núm. 176, de 30 de noviembre de 2021.

47 DSCA. X Legislatura. Núm. 60, de 10 y 11 de marzo de 2022.

48 BOCA. X Legislatura. Núm. 201, de 15 de marzo de 2022. En el trámite de audiencias legislativas celebrado el 4 de abril de 2022 ante la Mesa ampliada de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, tuvieron ocasión de comparecer el Sr. Hernández García, Lugarteniente de El Justicia de Aragón; el Sr Palacios Romeo, profesor titular de

plazo de 30 días para la presentación de enmiendas, que concluiría el 19 de mayo de 2022.

Al proyecto de reforma estatutaria se presentaron trece enmiendas parciales<sup>49</sup>, de ellas nueve lo fueron al articulado y cuatro a la exposición de motivos. Por grupos parlamentarios: ocho fueron presentadas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, dos por el Grupo Parlamentario Popular, dos por la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón-Grupo Mixto y una por el Grupo Parlamentario Vox en Aragón. La Ponencia encargada del estudio de las enmiendas presentadas, desarrolló sus trabajos en una única sesión celebrada el 6 de junio de 2022, en la que tal y como recoge su Informe<sup>50</sup> resultarían transaccionadas cuatro de las enmiendas presentadas, las núms. 3, 5 y 7 del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y la núm. 10 del G.P. Popular, siendo rechazadas las nueve restantes.

Tras el debate y votación del Informe de la Ponencia, en la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario en la sesión celebrada el 13 de junio de 2022, el Pleno de las Cortes de Aragón procedería al debate y votación del Dictamen<sup>51</sup> sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la sesión extraordinaria celebrada el 28 de junio de 2022. A pesar de que las enmiendas rechazadas en ponencia y que se mantuvieron para pleno resultaron igualmente rechazadas, la totalidad de los miembros de la Cámara expresaron su apoyo en la votación final sobre el conjunto del texto<sup>52</sup>.

Trasladada la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón para su tramitación por las Cortes Generales, tras su calificación y

---

Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza; los Sres. García-Álvarez García y Gimeno Feliú, catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza y el Sr. Morán Durán, Decano del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.

49 BOCA. X Legislatura. Núm. 218, de 25 de mayo de 2022.

50 BOCA. X Legislatura. Núm. 223, de 14 de junio de 2022.

51 BOCA. X Legislatura. Núm. 223, de 14 de junio de 2022.

52 DSCA. X Legislatura. Núm. 68, de 28 de junio de 2022.

publicación<sup>53</sup>, será sometida a debate y votación de totalidad por el Congreso de los Diputados<sup>54</sup>, en sesión plenaria celebrada el 13 de septiembre de 2022, abriéndose, a continuación, el plazo de presentación de enmiendas<sup>55</sup>, sin que a su conclusión se presentase ninguna. El Dictamen de la Comisión Institucional<sup>56</sup>, coincidente con el texto remitido por el parlamento aragonés, será aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados<sup>57</sup>, en sesión celebrada el 1 de diciembre de 2022. En su tramitación en el Senado tampoco se introducirán cambios al no formularse ninguna enmienda, resultando definitivamente aprobada en sesión plenaria celebrada el 20 de diciembre de 2022<sup>58</sup>, la Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

## 1. La supresión de los aforamientos

La supresión de los aforamientos ha aparecido de manera generalizada en los programas de las distintas fuerzas políticas entre las medidas de regeneración democrática que permitirán mejorar la calidad democrática de las instituciones y fortalecer el vínculo de confianza con el electorado, ante la creciente desafección ciudadana con la política. Además del reflejo de esa unánime voluntad política, la argumentación que se incluye en la exposición de motivos de la propuesta de reforma para la justificación de la supresión de los aforamientos pivota en tres aspectos fundamentalmente. Se destaca, en primer lugar, el carácter anacrónico de esta figura jurídica y su difícil encaje con el principio constitucional de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos que consagra el artículo 14 de la Constitución. Se considera, por otra parte, que la ausencia de una doble

---

53 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-1, de 30 de agosto de 2022.

54 DSCD. XIV Legislatura. Núm. 205, de 13 de septiembre de 2022.

55 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-3, de 23 de septiembre de 2022.

56 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-5, de 24 de noviembre de 2022.

57 DSCD. XIV Legislatura. Núm. 229, de 1 de diciembre de 2022.

58 DS Senado. XIV Legislatura. Núm. 115, de 20 de diciembre de 2022.

instancia penal para las personas aforadas podría contravenir el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ratificados por España. La plena confianza en la independencia del poder judicial, y en particular, de la jurisdicción ordinaria es la tercera razón que harían perder sentido al mantenimiento de esta prerrogativa.

Conviene recordar, a tal efecto, que es la Ley Orgánica del Poder Judicial la que atribuye a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo la instrucción y enjuiciamiento «de las causas que, en su caso, determinen los Estatutos de Autonomía» (art. 57.1. 2º *in fine*) y a la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, como Sala de lo Penal, «(e)l conocimiento de las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan al conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia» (art. 73.3.a). Son, de esta forma, los Estatutos de Autonomía los que, en ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, concretan el ámbito objetivo y subjetivo de esta prerrogativa especial del proceso penal.

Antes de la aprobación de la LOPJ, el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, incorporó en sus artículos 26.6 y 32.2 el aforamiento penal de los miembros del Parlamento y el Gobierno vasco, previsión miméticamente trasladada a los restantes Estatutos<sup>59</sup>. Debe, así mismo, recordarse que la extensión a los cargos institucionales autonómicos de las prerrogativas de inmunidad, inviolabilidad y aforamiento formaba parte del contenido de los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981.

---

59 El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias que, en su versión original, establecía el aforamiento de los miembros de la Junta General del Principado (art. 26.3), no contemplaba el aforamiento de los consejeros del Consejo de Gobierno. El artículo 39 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de del Principado de Asturias, estableció su aforamiento ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. La STC 159/1991, de 18 de julio, que estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Territorial de Oviedo, señaló que «resulta constitucionalmente inaceptable que una Ley autonómica, como la 6/1984, del Principado de Asturias, proceda por sí misma a establecer ex novo el fuero jurisdiccional penal de los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, siendo así que se trata de una materia que pertenece a la exclusiva competencia estatal.»

Los artículos 38.2 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>60</sup>, antes de esta última reforma, son los que establecían, respectivamente, el aforamiento de los diputados y las diputadas de las Cortes de Aragón y de los miembros del Gobierno de Aragón ante el Tribunal Superior de Justicia o ante el Tribunal Supremo en función del lugar de comisión del acto delictivo. La supresión de los aforamientos llevada a cabo, inicialmente limitada a esta prerrogativa procesal, podría acabar extendiendo el alcance de la inmunidad al haberse suprimido con las transacciones aprobadas, toda referencia al lugar de comisión del acto delictivo. En cualquier caso, el tenor de la reforma aragonesa, «durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito», resulta coincidente con el de otras reformas estatutarias que ya han sido aprobadas.

Ni el proyecto de reforma estatutaria presentado por el Gobierno de Aragón ni ninguna de las enmiendas presentadas en su tramitación en las Cortes de Aragón han planteado la posibilidad de restringir la prerrogativa a los delitos cometidos en el ejercicio del cargo. La supresión total de los aforamientos ha sido la opción barajada en todo momento. No ha tenido así cabida en el debate, la opción de limitar el aforamiento al ejercicio de las funciones del cargo, una opción intermedia contemplada en el proyecto de reforma constitucional de los artículos 71.3 y 102 CE,

---

60 Los artículos 38 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aunque no la numeración, sí mantenían el tenor de la redacción estatutaria inicial de 1982, en los siguientes términos:

«Artículo 38. *Estatuto de los Diputados* 1. Los Diputados y Diputadas a Cortes de Aragón no estarán vinculados por mandato imperativo y serán inviolables, aun después de haber cesado su mandato, por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. 2. Durante su mando no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia. Fuera de dicho territorio, su responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Artículo 55. *Estatuto personal de los miembros del Gobierno de Aragón* 1. El Presidente y los demás miembros del Gobierno de Aragón, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. 2. Fuera del ámbito territorial de Aragón, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 3. Una ley de Cortes de Aragón determinará el estatuto, las atribuciones y las incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Aragón».

presentado por el Gobierno de España<sup>61</sup>, sobre el que el Consejo de Estado tuvo ocasión de emitir el dictamen de fecha 15 de noviembre de 2018 y que, así mismo, fue informado favorablemente por el Consejo General del Poder Judicial, con fecha 20 de diciembre de 2018<sup>62</sup>.

Aragón sigue con esta reforma la estela de las Comunidades Autónomas que están suprimiendo el aforamiento de sus estatutos de autonomía. El mimetismo que para su incorporación se produjo con la aprobación de los primeros estatutos de autonomía parece que vuelve a producirse para proceder esta vez a su supresión.

La primera Comunidad Autónoma que ha suprimido el aforamiento de su norma institucional básica ha sido Canarias. El art. 40.2 *in fine* de su Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre<sup>63</sup>, dispone respecto de los miembros del Parlamento que «(d)urante su mandato, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito», estableciendo, por su parte, el art. 51.3 que «(l)os miembros del Gobierno solo podrán ser detenidos, durante el ejercicio del cargo, en caso de flagrante delito». No se trata esta de una reforma estatutaria puntual como lo serán las siguientes de las que daremos cuenta, sino que la supresión de los aforamientos se incardina en el contexto más amplio de aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de esta comunidad. También, interesa precisar que la supresión de los aforamientos no aparecía contemplada en la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Canarias que sí mantenía el aforamiento de sus parlamentarios y de los miembros del Gobierno canario, siendo su supresión introducida en su tramitación en el Congreso de los Diputados como consecuencia de la aprobación, por un lado, de la enmienda núm. 20 presentada por el G.P. Ciudadanos y por otro, de la transacción

---

61 BOCG. XII Legislatura. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 39-1, de 25 de enero de 2019. El proyecto de reforma constitucional caducaría a la conclusión de la XII Legislatura.

62 <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-reforma-de-los-articulos-71-apartado-3-y-102-apartado-1-de-la-Constitucion-Espanola>

63 Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018.

alcanzada entre la enmienda núm. 38 del G.P. Ciudadanos y la núm. 232 del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea<sup>64</sup>.

La reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia aprobada mediante Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, llevada a cabo para la supresión de los aforamientos<sup>65</sup>, ha consistido en una reforma puntual de sus artículos 25 y 33 en la que se optado por omitir cualquier consideración a este respecto en sede estatutaria<sup>66</sup>. Lleva a su título el objeto de su modificación, la Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1991, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno. Para ello, se modifica el párrafo segundo del artículo 11 que, en relación con los diputados y diputadas del Parlamento de Cantabria, pasa a establecer que: «(d)urante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio a los jueces ordinarios predeterminados por la Ley»; suprimiéndose el artículo 20 que anteriormente contenía el aforamiento de los miembros del ejecutivo cántabro<sup>67</sup>. También, la Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero, de refor-

---

64 Informe de la Ponencia sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOCG. XII Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-5, de 23 de julio de 2018.

65 Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2021.

66 Señala el preámbulo de esta reforma que: «No hay margen, ni razón, para seguir manteniendo esta figura de aforamiento especial para los diputados de la Asamblea Regional de Murcia, ni para los miembros del Consejo de Gobierno, que si bien deben seguir protegidos en el ámbito de su libertad de expresión parlamentaria y política, no deben continuar ajenos a la jurisdicción ordinaria por aquellos asuntos que ajenos a su normal desempeño parlamentario les impliquen de forma directa en cualesquiera procedimientos judiciales de cualquier ámbito jurisdiccional.»

67 Se señala, a tal efecto, en el preámbulo de esta reforma que: «En pleno siglo XXI es difícil fundamentar la existencia de fueros judiciales especiales al margen del juez ordinario predeterminado por la ley, recogido en el artículo 24.2 de la Constitución Española de 1978, y que afecta a más de 10.000 personas en España. De estas, solo 1500 son diputados o miembros de los Gobiernos Autonómicos, pero en su condición

ma de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, para la supresión del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento de las Illes Balears y de los miembros del Gobierno de las Illes Balears<sup>68</sup>, prescindirá, modificando para ello sus artículos 44, 56.7 y 57.5, de la prerrogativa procesal que en el ámbito civil y penal se establecía con anterioridad.

Cabe dar cuenta, además, de la tramitación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Rioja<sup>69</sup>. La propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de La Rioja no se limita suprimir el aforamiento de sus diputados y diputadas y de los miembros de su Gobierno, sino que se trata de una reforma de mayor calado que, en su momento, culminará con la aprobación de un nuevo Estatuto. Procede, igualmente, hacer referencia al anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Madrid, para la supresión de los aforamientos, en el que se modifican sus artículos 11.5 y 25.1, sobre el que el Consejo General del Poder Judicial tendría ocasión de emitir informe<sup>70</sup>, con fecha 30 de septiembre de 2020.

Finalmente, es preciso señalar que aunque ni el Estatuto de Autonomía de Aragón ni la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de

---

de representantes políticos se entiende necesaria una reconsideración de esta prerrogativa, del fuero especial procesal, que, al carecer de justificación jurídica y social, es recomendable eliminar con un carácter ejemplarizante, para todas aquellos que han sido elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos.»

68 «Una prerrogativa que hoy es percibida por una amplia mayoría de la sociedad como un privilegio que distorsiona el principio superior de igualdad de todos los ciudadanos ante la Justicia», según se consigna en el preámbulo de la reforma.

69 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 20-1, de 20 de diciembre de 2019.

70 El informe del Consejo General del Poder Judicial entre otras conclusiones afirma que: «El anteproyecto mantiene la inviolabilidad y la inmunidad limitada de los parlamentarios y elimina el aforamiento de estos y de los miembros del gobierno a partir de una ponderación de los principios en presencia, a la hora de regular su estatuto, en la que ha estimado prevalente el de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Este juicio ponderativo forma parte de la libertad de configuración del legislador estatutario en materia de autoorganización de las instituciones y no resulta reprochable.»



Aragón establecen de forma directa el aforamiento del Justicia o de su Lugarteniente, la supresión del aforamiento de los miembros de las Cortes de Aragón supone también la indirecta supresión del aforamiento de aquellos, a tenor de la remisión que al régimen de los parlamentarios autonómicos se efectúa en la Ley 36/1985 de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas<sup>71</sup>. Precisamente, el Lugarteniente del Justicia en la comparecencia celebrada en el trámite de audiencias del proyecto de reforma estatutaria tras manifestar que la supresión del aforamiento de los cargos institucionales autonómicos era una posición compartida desde el Justiciazgo dado su difícil encaje con el principio constitucional de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos que consagra el artículo 14 CE, consideraba oportuno que el proyecto de reforma estatutaria incorporase aunque únicamente fuese su exposición de motivos que su aprobación también conllevaría la supresión del aforamiento del Justicia y de su Lugarteniente. El guante fue recogido por la enmienda núm. 13, del G.P. Ciudadanos, formulada a la exposición de motivos<sup>72</sup>, sobre la que en la fase de ponencia se planteó un texto transaccional, que finalmente no resultó aprobado.

---

71 El artículo 4.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, establece que este «(g)ozará de cualesquiera prerrogativas que la legislación establezca». Es la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, la que establece en su artículo 1.1 que «(l)os titulares de las Instituciones autonómicas similares al defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas, gozarán, durante el ejercicio de su cargo, de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de las aquéllas en los respectivos Estatutos. El aforamiento especial se entenderá referido a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia en cada ámbito territorial». Del mismo modo, se añade en su apartado tercero que: «(l)as prerrogativas y garantías que se reconocen a los Comisionados parlamentarios autonómicos serán también aplicables, en su caso, a los Adjuntos durante el ejercicio de sus funciones».

72 La enmienda núm. 13 del G.P. Ciudadanos, proponía añadir un párrafo nuevo 5 bis, en la exposición de motivos del siguiente tenor: «Dicha reforma en cuanto a la supresión de los aforamientos supone de manera implícita la supresión de tal prerrogativa respecto al Justicia de Aragón por mor del artículo 4.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, y artículo 6.4 de la Ley del Defensor del Pueblo». En ponencia, se propuso el siguiente texto transaccional: «Dicha reforma, en cuanto a la supresión de los aforamientos, supone la supresión de tal prerrogativa respecto al Justicia de Aragón y a su Lugarteniente, por aplicación de los artículos 4.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, y 1, apartados 1 y 3, de la Ley 36/1985,

## 2. El difícil equilibrio entre el criterio poblacional y el territorial en la asignación de escaños en las Cortes de Aragón

El desequilibrio estructural que genera la evolución demográfica de Aragón en las últimas décadas, con un peso poblacional cada vez mayor de la capital aragonesa y la pérdida de población de las zonas rurales, singularmente en las provincias menos pobladas, aparece como la razón fundamental para incorporar en sede estatutaria una asignación mínima inicial de 14 escaños por provincia, fijada con anterioridad en 13 por la ley electoral, así como para la elevación del coeficiente corrector del 2,75 a 3, con el fin de actualizar dicho coeficiente y adaptarlo a la realidad demográfica de nuestra Comunidad. La modificación aprobada mediante la Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, dispone lo siguiente:

«Artículo 36. Composición.

1. Las Cortes de Aragón, según se establezca en la ley electoral, estarán integradas por un número de escaños comprendido entre sesenta y cinco y ochenta.

2. Cada provincia estará representada, en todo caso, por un mínimo de 14 escaños.

3. Corresponderá a cada circunscripción electoral un número de escaños tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar uno a la circunscripción más poblada no supere 3 veces la correspondiente a la menos poblada. La aplicación de esta regla en ningún caso podrá alterar el número mínimo de escaños por provincia establecido en el apartado anterior.»

Se trataría así de evitar la pérdida de representatividad de las provincias menos pobladas, facilitando el equilibrio necesario entre los criterios territoriales y poblacionales. Ello justifica, según señala la memoria que acompaña al proyecto de reforma estatutaria, «que se blinde, vía reforma

---

de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas». Dicha transacción fue rechazada con el voto a favor los GGPP. Popular, Ciudadanos, Vox y la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón (G.P.Mixto), y el voto en contra de los GG.PP. Socialista, Podemos Equo Aragón, Chunta Aragonesista y Aragonés.

del Estatuto de Autonomía, un número inicial de escaños por provincia para la configuración de las Cortes de Aragón que, atendiendo a la estructura demográfica de la Comunidad, garantice los derechos de todos los territorios y contribuya a la consecución de un modelo más estructurado y respetuoso de los intereses de los habitantes de todo su territorio».

Conviene recordar que, hasta la aprobación de su reforma, el artículo 36 del Estatuto de Autonomía de Aragón establecía que «(l)as Cortes de Aragón, según se establezca en la ley electoral estarán integradas por un número de Diputados y Diputadas comprendido entre sesenta y cinco y ochenta, correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada». A tal efecto, el artículo 13 de Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, concretaba que las Cortes de Aragón están compuestas por 67 diputados, correspondiendo a cada provincia un mínimo inicial de 13 diputados, distribuyéndose los 28 restantes de conformidad con el procedimiento que en el mismo se establece.

Un procedimiento de distribución de escaños entre provincias que, antes de la precipitada e incidentada tramitación<sup>73</sup> de la modificación de ley electoral llevada a cabo por la Ley 9/2019, de 29 de marzo, se hacía en proporción a la población, y a partir de dicha modificación se efectuará en atención a la «población censal». Como oportunamente se ha señalado, considerar la población censal para la asignación de escaños en las Cortes de Aragón por circunscripciones «va más allá de la introducción de un matiz y parece incompatible con la regla estatutaria del art. 36 (“... correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de *habitantes* necesarios para asignar un Diputado a la circunscripción más poblada”) además de ser contraria a reglas, asunciones y principios jurídicos esenciales y connaturales a la cláusula constitucional de

---

73 Más detalles sobre la tramitación 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 HERRAIZ SERRANO, O.: «Crónica parlamentaria de la IX Legislatura (2015-2019) en las Cortes de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, 2019, pp. 432-435.

“Estado democrático”<sup>74</sup>. No pueden así pasarse por alto, aunque un análisis más detallado corresponda a otros capítulos de esta obra, los «graves reparos en cuanto a su constitucionalidad, ya que puede entenderse que vulnera el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes y que confunde el ejercicio de un derecho fundamental con su titularidad»<sup>75</sup>.

Aunque en un primer momento el objetivo de evitar la pérdida de un escaño en la provincia de Teruel en las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2019 resultase satisfecho, los datos del censo podrían estar dejando al descubierto las endeble costuras del traje a medida hecho con el controvertido criterio de la población censal, que de nuevo podría resultar insuficiente para evitar la pérdida del escaño.

Es difícil no compartir el objetivo de asegurar la representación de las provincias menos pobladas y, del mismo modo, entender el valor simbólico que el mantenimiento de ese «escaño 14» representa para una provincia convertida en referente de la España vaciada, pero como ya se apuntaba hace más de veinte años «(e)l derecho no tiene fórmulas mágicas para lograr el ansiado equilibrio entre territorios y población. El problema electoral de la Comunidad Autónoma no deriva de su normativa jurídica. Deriva del extraordinario desequilibrio demográfico entre las tres provincias. Cualquier solución que electoralmente busque compensar a Teruel supondrá una merma en el principio de representatividad»<sup>76</sup>.

El blindaje estatutario de 14 escaños por provincia y la elevación del coeficiente corrector del 2,75 a 3, podrá ser una solución definitiva como se

---

74 BERMEJO LATRE, J. L.: «Aragón», en Informe Comunidades Autónomas 2019. Observatorio de Derecho Público. IPD, 2019, p. 120.

75 CEBRIAN ZAZURCA, E.: «Crónica de las elecciones a las Cortes de Aragón de 26 de mayo de 2019», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad* núm. 18, diciembre 2019. p. 89. Del mismo autor, «Las trampas al solitario o la reforma electoral aragonesa de 2019», PALACIOS ROMEO, F. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Gimenez Abad, Zaragoza.

76 TUDELA ARANDA, J.: «El sistema electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Sistema de Partidos», en *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*. El Justicia de Aragón. 2001.

apunta en la exposición de motivos de la reforma estatutaria, pero también podría haberlo sido, con un debate más sereno en su momento, una modificación de la ley electoral con esa misma asignación inicial de 14 escaños por provincia y una mínima elevación del número de diputados y diputadas que ya componen las Cortes de Aragón, que con independencia de su concreta circunscripción representan a la sociedad aragonesa en su conjunto. En cualquier caso, una vez aprobada definitivamente esta reforma estatutaria por las Cortes Generales, deberán recuperarse en la ley electoral los criterios previos vinculados a la población efectiva. Con el análisis de esta última reforma que incide en uno de los elementos más complejos del sistema electoral aragonés, se completa el recorrido por el proceso estatutario aragonés.

Un proceso que desde su inicio hace 40 años ha estado presidido por la firme voluntad social y política de alcanzar las máximas cotas posibles de autonomía. El resultado de este complejo proceso es un Estatuto de Autonomía con el que Aragón ha sabido consolidar un espacio propio en el Estado autonómico y, sobre todo, formalizar los compromisos de sus instituciones con la sociedad aragonesa en su catálogo de derechos y principios rectores, cuya satisfacción constituye, sin duda, la mejor expresión posible del autogobierno.