

Los
C
o
l
o
q
u
i
s
o
s

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

JORNADA CELEBRADA EN EL PALACIO DE LA ALJAFERÍA
EL 23 DE FEBRERO DE 2010

Salutación del Presidente
de las Cortes de Aragón

D. Francisco Pina Cuenca



Depósito Legal : Z 312/2004

Núm 43

ASOCIACIÓN DE
EXPARLAMENTARIOS
DE LAS CORTES
DE ARAGÓN

Muy buenos días. Bienvenidos a este palacio milenario, que cumple hoy su función de una manera muy notable como lugar de encuentros. Esa dedicatoria, ese deseo que el escultor Pablo Serrano plasmó en una escultura que dedicó en 1984, presidiendo esta institución don Antonio Embid, que hoy nos acompaña. Quiero saludar al Justicia, y a todos los ex parlamentarios que hoy están aquí, atrayendo además a una juventud que ilusiona y da confianza en el futuro.

Hoy es un buen día para la reflexión. Hoy es el día 23 de febrero, hace veintinueve años hubo el último intento de golpe de Estado, y esperemos que eso sea una experiencia que no se repita. Es un buen día para reflexionar, también, porque dentro de dos meses se cumplirá el tercer aniversario de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, en su tercera modificación. Digo "nuevo" intencionadamente, y lo recalco, porque pensamos que al menos en su alcance político lo es. No sé si de su reflexión saldrá hoy la conclusión de que por fin, no tenemos excusa, en cuanto al título jurídico se refiere, para desarrollar toda nuestra capacidad de autogobierno, y si nos equipara o no con todas las otras comunidades autónomas más desarrolladas, que usan y abusan de títulos históricos, y que compiten yo creo que con un cierto tono de deslealtad en algunos momentos, o con una pretensión de debate estéril, que nosotros, afortunadamente, no tenemos. Nues-

tra lealtad de Estado y al ordenamiento constitucional hace que nuestro Estatuto, no introduzca tensiones innecesarias con el resto del Estado, teniendo a la vez un alcance y un desarrollo casi al límite de las posibilidades que la Constitución española de 1978 nos permite.

Me encantaría además compartir con ustedes la reflexión, pero estamos en una reunión de la Mesa del Parlamento, y debo dejarles enseguida. Me satisface mucho una reunión de este tipo, de la colaboración de los ex parlamentarios, a los que hoy es un buen día para agradecerles especialmente su existencia, su querer volver a esta casa, a este lugar de encuentros, a esta representación de los ciudadanos aragoneses. Y que sigáis reflexionando en este camino, y colaborando con un elemento de reflexión del que se han dotado las Cortes, y que quiero mencionar en este momento: la Fundación Manuel Giménez Abad. Un foro de reflexión y de debate sobre la democracia, sobre la descentralización política, y sobre el terrorismo, que pretende, en definitiva, convertirse en un auténtico instituto de estudios políticos, que desde Aragón lleve la reflexión a España, sin las tensiones centrípetas

ni las tensiones centrífugas que acompañan al pensamiento y a la reflexión sobre la descentralización política. En fin. Me alegro mucho de tenerles en su casa, en la casa de los aragoneses, y les deseo una exitosa jornada de reflexión. Muchas gracias.



El presidente de las Cortes dando la bienvenida a los asistentes

de la Asociación

Jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón

Presentación a cargo del Presidente de la Asociación Alfonso Sáenz Lorenzo

Quiero empezar agradeciendo la presencia de todos ustedes, naturalmente, pero especialmente, de los estudiantes universitarios de la Facultad de Derecho, que han venido a participar en esta jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón. Para nosotros, ex parlamentarios, es una satisfacción especial el tener a la juventud en un foro como éste, y en una jornada organizada por nosotros. Así, pues, bienvenidos a la casa de todos, que es el Parlamento, como ya os ha dicho el presidente de las Cortes.

Quiero también agradecer de forma especial a los profesores universitarios que, encabezados por los catedráticos Manuel Contreras y Antonio Embid, también ex presidente de las Cortes, van a participar como ponentes en las jornadas de hoy. A muchos de ellos los hemos tenido con frecuencia en nuestras jornadas, y les estamos doblemente agradecidos: a Rosa, a Pilar Cortés. Ya son participantes asiduas en nuestras jornadas.

Agradecer también a los asociados aquí presentes su asistencia, y a los participantes en las mesas redondas su contribución desinteresada. Participantes que, como sabéis, son los redactores primeros del Estatuto de Autonomía de Aragón. Tenemos la suerte la Asociación de Exparlamentarios de tenerlos entre nosotros, y los explotamos.

Agradecer igualmente la presencia de un ponente del actual Estatuto, así como la presencia del Justicia de Aragón, que también nos suele acompañar en muchas de nuestras actividades. Y sobre todo, a nuestro presidente: al presidente de las Cortes, por su hospitalidad. Para nosotros es un honor y una satisfacción poder celebrar actos como éste, en nuestra casa, en la casa de todos, la sede de las Cortes. Le da un realce, una prestancia, y una fuerza increíbles. Siempre que nos ceden las salas para organizar algo, se lo agradecemos especialmente. Y además a nuestro presidente, por su aliento y apoyo ante todo tipo de actividades de la asociación. Una asociación como la nuestra nació con ciertas dificultades. A veces no termina de entenderse bien qué

es lo que hacen los ex, organizando cosas. Al final, hemos encontrado el cauce, y sobre todo, hemos tenido el aliento y el apoyo del presidente de las Cortes, que es fundamental para que podamos continuar haciendo la asociación actividades de este tipo. Gracias, presidente.

Esta jornada se enmarca dentro de las actividades normales de la asociación. ¿Qué es lo que puede hacer una asociación de éstas? Pues puede hacer muchas cosas. Y entre ellas, reflexionar. Reflexionar, ¿aportando qué? Pues se procura que haya aportación académica, aportación jurídica, y de ahí, los profesores. Solemos invitarlos. Pero nosotros podemos aportar algo más, los que hemos estado en las Cortes, y los que hemos participado muy activamente, sobre todo en la formación de las instituciones autonómicas en Aragón. Pues aportamos la experiencia. La experiencia política. Que eso sólo se adquiere practicando la política. Sólo se adquiere en los parlamentos. Viendo cómo funcionan, viendo cuáles son los problemas reales. Conociendo, sí, los problemas jurídicos, que viene muy bien, pero al final, para aprobar las leyes, hace falta acordar, pactar, hablar mucho, contrastar. Y todo eso sólo se adquiere con la experiencia.

Esa experiencia, nosotros la ponemos al servicio de la reflexión. Y además, lo queremos hacer desde el apartidismo, y lo hemos conseguido. Y éste, yo creo que es uno de los logros de la asociación: en nuestra asociación se encuentran cómodos todos los ex, de cualquier partido. Nosotros no discutimos de política. De política partidaria. Del día a día, del hacer diario. Sí, podemos hablar de quién puede ganar las elecciones o no, pero hablamos sobre todo de la gran política. ¡La gran política, la política de la reflexión! No estamos imbuidos ya, no estamos metidos en la pelea diaria, y eso confiere un plus, sin duda. Que yo creo que hay que aprovechar, y lo hemos sabido aprovechar. En nuestra



Alfonso Sáenz Lorenzo presentando la jornada

asociación estamos todos cómodos. Ya digo: no discutimos de la pequeña política. Sí que discutimos, sobre todo, del pasado, por qué no (una reflexión); y sobre todo, del futuro. Quizá el presente haya que reservárselo a los que están ahí, que son los que tienen la responsabilidad y el mandato de los ciudadanos.

Y cómo no, lo vamos a hacer con relación al Estatuto de Autonomía: a nuestro Estatuto. Recuerdo que el primer acto que tuvimos cuando constituimos la asociación, hace diez años (el otro día lo conmemorábamos), invitamos a los ponentes del Estatuto de Autonomía, para que nos hablaran de cómo se habían puesto en marcha las instituciones en Aragón. Fue el primer acto que montó la asociación.

Y por mi parte, nada más. Cubiertos los agradecimientos, deciros que aparte de estas dos mesas, una que va a hablar sobre la última reforma del Estatuto de Autonomía. Y la otra, que va a centrarse más en las cuestiones de identidad política y nacionalidad en el Estatuto, pero que al final ya veréis que a lo largo de las dos mesas van a hablar de todo. Y en el interregno, a los alumnos que están aquí de la Facultad de Derecho, les vamos a enseñar el hemicycle. Les vamos a decir dónde se coloca cada una de las diferentes fuerzas políticas, dónde están los portavoces. Cómo funciona, más o menos. ¡Yo algo recuerdo! porque estuve de portavoz. Tuve la suerte de estar de portavoz dos legislaturas, y conozco un poco el funcionamiento. Y después, si podemos ver alguna sala de comisión mejor. Así veréis en directo dónde se practica el parlamentarismo, y dónde se hace política de verdad. Política regional, en este caso, pero política de verdad. Gracias de nuevo, presidente. Gracias a todos.

Primera mesa redonda: "El Estatuto de Autonomía de Aragón: novedades y perspectivas de futuro"

Preside: Manuel Contreras Casado.

Catedrático Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza

Yo actúo como moderador, y haré una breve introducción a esta mesa redonda, en la que tengo primero que excusar la ausencia de don Mariano Alierta, que estaba previsto que participara, pero parece ser que ha tenido un accidente impropio de su edad, esquiando. Pero pasan estas cosas, cuando se hacen estos deportes... En fin, de muy alto riesgo y violentos, suelen pasar. Lo sentimos. Lo sentimos, que Mariano no esté aquí, porque efectivamente, era un componente de esta mesa.

Agradezco yo personalmente, y creo que lo hago en nombre de toda la mesa, para que no haya que volver a repetir los agradecimientos, a la Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, de las Cortes Generales, esta invitación; a Eva Sáenz, que en realidad ha sido la organizadora, aunque el presidente se ha olvidado de decirlo (a pesar incluso de la relación familiar, como debería haberlo dicho); pero Eva Sáenz ha sido la verdadera organizadora de esta jornada, y le agradezco que me haya invitado también a participar.

Voy a hacer, como ya he dicho, sencillamente, una especie de breve introducción sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. Vamos a ver: la última reforma del Estatuto de Autonomía no se entiende sino en el contexto de la evolución del Estado de las autonomías, que considerar la reforma independientemente no tiene sentido. Lo saben perfectamente, y me alegro mucho de que la mayoría de la audiencia sean alumnos de la Facultad de Derecho; algunos de ellos, muchos de ellos, antiguos incluso alumnos míos, a los que no había vuelto a ver, y a los que me alegro de dirigirme de nuevo, porque ya no he vuelto a ser su profesor. Pero como lo saben ellos muy bien, el Estado de las

autonomías no se entiende individualmente comunidad por comunidad, ni reforma estatutaria por reforma estatutaria, sino como un conjunto que ha ido, precisamente, evolucionando. En gran parte porque el Estado de las autonomías, ya saben, es un Estado dinámico, es un Estado en evolución, es un Estado permanentemente casi, se diría, en progreso. Y ese progreso se ha producido, precisamente, mediante lo que yo he llamado en alguna ocasión "oleada de reformas estatutarias". Hasta tres oleadas de reformas estatutarias. El término "oleada", yo creo que viene a cuento, porque, efectivamente, las reformas no se han producido a veces ni casualmente, ni de una en una, sino por una especie de movimiento parecido a esta cosa marítima que son las olas.

Y el problema es que posiblemente, la última oleada de reformas estatutarias, en la que se enmarca la actual; la última reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, pues ha producido yo creo que una preocupación de fondo superior a las anteriores oleadas de reformas estatutarias. Porque a lo mejor, a diferencia un poco de las anteriores, que han estado basadas en consensos o incluso en pactos autonómicos, la última oleada de reformas ha carecido, desde mi punto de

vista, de proyecto político alguno. Y claro, cuando se carece de ese proyecto político y no se sabe tampoco dónde se va, y se carece de una hoja de ruta, pues aparecen, yo creo, los problemas.

Las dos anteriores oleadas de reformas estatutarias, yo creo que tienen motivaciones bastante explicables, como seguramente saben ustedes. La primera fue una ampliación, una sencilla ampliación de competencias de todas las comunidades autónomas de vía lenta, donde se incluye, como saben ustedes, Aragón. Y fue el producto de los pactos autonómicos de 1992, donde sencillamente, todas las comunidades autónomas de vía lenta ampliaron sus competencias mediante las reformas estatutarias. Previamente, mediante una ley orgánica; luego, fundamentalmente, mediante la reforma estatutaria.

La segunda oleada de reformas, también en los años noventa, fue en realidad complemento de esta primera, porque fue una reforma más en profundidad de los estatutos de autonomía, en la que se aumentó también el nivel competencial en el momento en que se asumió, por ejemplo, la sanidad; una de las competencias más importantes de las comunidades autónomas. Y sobre todo se llevaron a cabo una serie de reformas institucionales; de reformas institucionales que mejoraron notablemente la calidad del autogobierno. Después de esta segunda fase, o de esta segunda oleada de reformas, se puede decir que las comunidades de vía lenta o del 143, como a éstas también se las llamaba, lograron un desarrollo notable de sus posibilidades competenciales; aumentaron el poder autonómico; mejoraron el autogobierno, sobre todo del punto de vista institucional.

Yo diría que esta segunda oleada de reformas fue la ver-



1ª Mesa. De izquierda a derecha: Rosa Ruiz, José Félix Sáenz Lorenzo, Manuel Contreras y Pilar Cortés

daderamente importante. Desde mi punto de vista, ésta fue la importante. Esta fue la que casi, casi llegó a equiparar a las comunidades autónomas del 143 a todas las que disfrutaban ya de una autonomía inicial, y las llegó casi a equiparar, salvando algunas diferencias, naturalmente, de financiación, como saben, de tipo fiscal, una diferencia institucional; el respeto de los llamados hechos diferenciales, y algunas competencias de menor entidad. Pero básicamente, se acercaron bastante, se acercó bastante el autogobierno, digamos, de todas las comunidades autónomas.

Y precisamente, yo creo que fue en los años noventa lo que provocó esta segunda oleada de reformas, esta equiparación es lo que provocó una nueva dinámica de cambio. Una nueva dinámica de cambio, que ahora la favorecían las comunidades autónomas del 151, es decir, las que inicialmente tuvieron esa llamada autonomía plena. Y se impulsó; se impulsó desde estas comunidades la tercera oleada.

Debo decir que en realidad, empezó el País Vasco, con el frustrado “Plan Ibarretxe”: inició una especie de desencuentro en la tercera fase, pero ya saben: porque el plan de Ibarretxe realmente no era una reforma estatutaria, sino más bien era un cambio, un replanteamiento de las relaciones de la comunidad autónoma vasca con el Estado, que no cabía bajo ningún concepto en la Constitución, y por eso fracasó.

Pero la siguiente, los siguientes intentos ya sí que tuvieron, naturalmente, viabilidad, y a comienzos del siglo actual empezó su reforma estatutaria Cataluña. Debo decir que primero lo consiguió Valencia, pero luego lo consiguió Cataluña; a Cataluña le siguió Andalucía, le siguió Islas Baleares, Aragón, Castilla y León, que son los estatutos que hasta la fecha se han reformado. Y los que actualmente están en vías de reforma, que son, en trámite, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Esta última oleada de reformas, yo creo que viene claramente de una dinámica que han provocado las comunidades autónomas de vía rápida o de autonomía plena inicial; que además no habían, es verdad, no habían reformado su estatuto desde el principio. Es decir, Aragón hasta ahora lo ha reformado tres veces. El resto de las comunidades autó-

nomas, las comunidades autónomas de vía rápida, por así decirlo, no lo habían reformado ninguna vez. Esta es, o esta ha sido la primera.

Yo no voy más que a esbozar, como digo, algunas ideas. Lo que pasa es que, desde mi punto de vista, esta última oleada ha planteado algunos problemas, que yo prácticamente voy a dejar por ahí, por si luego los intervinientes quieren ir un poco desvelándolos. ¿A qué problemas me refiero? Yo apuntaría problemas en dos direcciones. Una, en que esta última oleada de reformas, yo creo que podría, si hubiera habido un proyecto político (que no lo ha habido, desde mi punto de vista); puede haber sido aprovechada para llevar a cabo una efectiva racionalización de esto que llamamos el Estado de las autonomías. Y posiblemente, una racionalización en sentido federal, o en sentido federalizante. Ya sé que esto es muy difícil. Sobre todo sin reformar la Constitución. Es un problema insalvable. En realidad, esto se podría conseguir reformando primero la Constitución, y luego los estatutos. Como no se ha hecho así; como la reforma de la Constitución no es viable, yo sé que esto es muy difícil. Pero aún así, se podía haber intentado algo desde la reforma estatutaria.

Sin embargo, no se ha ido por esa senda, digamos, racionalizadora: la senda que inauguró el Estatuto catalán, y que luego se ha seguido por el resto casi de todas las comunidades autónomas, es la de un modelo de relaciones bilaterales, entre el Estado y las comunidades autónomas. Hoy asistimos claramente a un predominio de esa bilateralidad como pauta de relación entre las comunidades autónomas y el Estado; entonces, la multilateralidad ha quedado relegada simplemente a algo residual, y por supuesto, no vinculante, salvo consentimiento de cada comunidad autónoma.

Esto yo creo que lo que propicia, precisamente, es lo contrario de lo que yo creo que se debería haber buscado: propicia la competición, la fragmentación, el enfrentamiento. Solamente con poner un ejemplo, que es el ejemplo del problema del agua, cómo se ha ido recogiendo en los estatutos y los conflictos que ha ido planteando, les dará una idea un poco de lo que les estoy hablando, en ese sentido.

Y luego, mi segunda objeción un poco

a esta última oleada de reformas estatutarias se refiere al recurso, al historicismo, que han llevado a cabo, que empezó llevando a cabo Cataluña. A mí me resulta una paradoja que Cataluña, que en muchas ocasiones pretende ser promotora de la modernidad, o adalid de una modernidad: siempre está más cerca de Europa que el resto de España; sin embargo, haya tenido que acudir a los derechos históricos como fundamento de su autonomía, a fundamentar la diferencia desde las señas de identidad o desde las raíces históricas. Pero me pregunto: ¿Cómo es posible a comienzos del siglo XXI abordar un proyecto de modernización, un proyecto moderno de autogobierno de calidad (como se hablaba, por ejemplo, desde Cataluña, que querían un autogobierno, una autonomía de calidad); cómo es posible abordar un proyecto moderno de autogobierno de calidad, desde algo tan rancio e inestancial como son los derechos históricos? ¿Alguien me lo puede explicar?

Me parece necesario que Cataluña, que cualquier comunidad autónoma tenga que construir su futuro desde una senda del pasado, que por mucho color sepia que le pongamos, pues siempre será, al fin y al cabo, eso: pasado. Y como me parece que eran Les Luthiers los que lo decían, “todo tiempo pasado fue anterior”, y eso es todo.

Y el problema es que desde estas dos perspectivas críticas es desde donde se han ido desarrollando las reformas estatutarias de esta última oleada, que todavía no ha acabado, pero que el ejemplo del Estatuto aragonés yo creo que nos servirá seguramente para aclarar un poco algunas de estas cuestiones que yo he planteado, y que en este momento, termino. Porque fundamentalmente, creo que hemos venido a escuchar al resto de los participantes de las cosas más concretas. Lo único que no puedo decirles es de qué va a hablar cada uno de los que van a intervenir a continuación, porque en el programa no aparece. Pero bueno, ellos se lo dirán. Ellos se lo dirán directamente.

Todos los que estamos aquí somos profesores. Incluyendo el ausente, Mariano Alierta, que fue profesor también de Economía en la Facultad de Derecho. Pues le paso la palabra a doña Rosa Ruiz Lapeña, que es profesora titular de de Derecho Constitucional. Adelante. Cuando quieras, Rosa.

“Notas en torno al procedimiento de reforma del Estatuto”

ROSA RUIZ LAPEÑA

Profesora titular de Derecho Constitucional

El primer Estatuto de Autonomía de Aragón se elaboró y aprobó por el procedimiento establecido en el art. 143 CE y en el marco de los Pactos Autonómicos de 1981: realizada la iniciativa en los términos previstos en el citado artículo el proceso de elaboración siguió la tramitación prevista en el art. 146 CE y la aprobación por las Cortes Generales como ley orgánica.

La propia constitución establece que las posteriores reformas de los Estatutos de Autonomía necesariamente deben ser aprobadas por las Cortes Generales como ley orgánica. Ello al margen de los particulares requisitos o exigencias que en cada estatuto se quieran establecer para su reforma. En el caso del Estatuto de Aragón, el artículo 61 confiere la iniciativa de la reforma a la Diputación General de Aragón, a las Cortes de Aragón o a las Cortes Generales. Requiriéndose, previamente a la necesaria aprobación por las Cortes generales como ley orgánica, la aprobación por el legislativo autonómico por una mayoría de 2/3.

Todo ello salvo que se tratase de una reforma de ampliación de competencias en el marco del art.148.2 de la Constitución, en cuyo caso bastaría con la mayoría absoluta de las cortes de Aragón y la iniciativa de 1/5 de los diputados autonómicos, según estipulaba el art. 62 del Estatuto, que fue suprimido por la reforma de 1996. Por tanto, en la primera redacción del estatuto, se canalizaban diferentes procedimientos de reforma según se tratase de incrementar las competencias en el ámbito del art. 148.2 CE o de cualquier otra materia en cuyo caso se planteaba una mayoría más cualificada.

No establecía el Título V ninguna otra limitación a la reforma, salvo la temporal, consistente en no volver a intentar antes de un año una iniciativa frustrada por carencia de los votos necesarios en las Cortes de Aragón. Ello significa que eliminado el art. 62 cualquier modificación del Estatuto no se diferencia a efectos de procedimiento; o lo que es lo mismo que la reforma del estatuto o la elaboración de un estatuto nuevo habrían de seguir el mismo proce-

dimiento. Por otro lado, el estatuto no establece ninguna cláusula de intangibilidad limitadora de la reforma, aunque hay que tener en cuenta la existencia de límites implícitos derivados de la propia naturaleza del estatuto y externos al mismo, pero derivados también de la voluntad de la propia comunidad política aragonesa antes de tener tal entidad, cuando contribuyó a la aprobación de la constitución.

Las cláusulas de intangibilidad las encontramos fuera del Estatuto: en la Constitución; cualquier reforma del Estatuto es posible siguiendo los cauces previstos, pero respetando las exigencias constitucionales en cuanto a instituciones, competencias u otros contenidos. La legitimidad del Estatuto no es histórica, sino racional y democrática: arranca de la Constitución precisamente y ninguna reforma del estatuto podría tener el alcance de modificar el origen de esa legitimidad; cualquier cosa que en el Estatuto se situara extramuros de la constitución sería ilegítima.

El Estatuto de Aragón se había modificado en dos ocasiones con anterioridad (1994 y 1996) pero ni en profundidad ni en amplitud dichas reformas son equiparables a la de 2007. Hasta el punto de que en lugar de referirnos a la reforma de 2007, creo que sería más exacto referirnos al Estatuto de 2007, porque es un estatuto diferente, por las razones que seguramente van a escuchar en el día de hoy y por alguna que añadiré a continuación.

Pero por mucho que se considere un Estatuto nuevo, lo que no es nueva es la comunidad autónoma; esta sí que existía con anterioridad a 2007. Por ello parece impropio que sea en este nuevo estatuto donde se incorpore un preámbulo donde se exponga la realidad de una identidad histórica aragonesa en un momento donde nada había que justificar a este respecto, sino más bien en 1982, al hacer valer el derecho a la iniciativa autonómica en razón a las “características históricas culturales y económicas”. En el primer Estatuto, en cambio, no nos encontramos con ningún preámbulo ilustrativo acerca de los fines, de la legitimidad o las circunstancias del proceso es-

tatuyente o que fundamente el derecho a la autonomía de lo que eran las provincias aragonesas. Después de veinticinco años de disfrutar de estatuto de autonomía y régimen de autogobierno no parece que sea el momento adecuado para resaltar el hecho de que se reúnen los requisitos constitucionales para ello. Además, el contenido del preámbulo dista de ser un contenido “al uso” de las normas constitucionales o paraconstitucionales como son los estatutos de autonomía cuando se asientan en criterios de legitimidad racional-democrática. El preámbulo del actual Estatuto de autonomía da la impresión arrancar su legitimidad de la historia, y en ese sentido, de ser anterior a la constitución; lo que contradice a la constitución y a la existencia de procedimientos de reforma estatutaria.

Siendo democrática la legitimidad en nuestro sistema político, y racional normativo el ordenamiento constitucional, el deslizamiento hacia el historicismo presente en los preámbulos de los estatutos de autonomía reformados es no solo innecesario, sino carente de sentido en el momento y además potencialmente perturbador; no contienen ninguna modificación sustantiva de derecho positivo sino una apelación a acontecimientos históricos que nada tienen que ver con la organización y distribución racional del poder propia del estado autonómico derivado de la Constitución de 1978.

El nuevo estatuto regula su reforma en el art. 115 más ampliamente de lo que se hacía con anterioridad con exigencia de idéntica mayoría de aprobación (2/3), introduciendo en el articulado lo que en la práctica se ha hecho (envío de delegación a las Cortes Generales para participar en la tramitación de la propuesta) y la eventualidad de la retirada de la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación por 2/3 antes de su aprobación definitiva por las Cortes Generales; ello a pesar de que las Cortes Generales también tienen la iniciativa en la reforma del Estatuto.

También como novedad incluye el art. 115 la previsión de que la ley orgánica de aprobación de la reforma estatutaria incluya la autorización para que, con carácter potestativo el Gobierno de Aragón someta la reforma a la ratificación popular mediante referéndum si así lo solicitan los 2/3 del legislativo autonómico.

“El derecho a la protección de datos en nuestro Estatuto”

PILAR CORTÉS. Profesora de Derecho Constitucional

Yo me sumo a los agradecimientos de nuestro presidente de la mesa, el profesor Contreras, y agradezco a todos la invitación para estar aquí con ustedes.

El tema que voy a desarrollar no es tanto una reforma del Estatuto por razones que diré a lo largo de la intervención, sino que quizá es una novedad y una mirada a ese futuro, porque se trata de la posibilidad de crear una Agencia de Protección de Datos de la propia comunidad autónoma, y del hecho de que nuestro Estatuto, o la reforma de ese estatuto haya recogido como derecho el derecho a la protección de datos personales, que hasta entonces no estaba incluida.

Hemos de partir, o he de partir del hecho cierto que nadie puede negar que la aparición de las redes digitales, de Internet, de la informática, ha supuesto un gran avance en el desarrollo de nuestra sociedad. En la actualidad ya, pensar en cualquier iniciativa, casi, es impensable sin tener en cuenta o sin poder contar como punto de partida con una gran cantidad de datos, de estadísticas, de porcentajes; de manera que se hace ya prácticamente imposible prescindir de esos avances informáticos. Esa necesidad también ha pasado a la Administración. Lógicamente, las administraciones públicas a cualquier nivel, han pasado de utilizar la informática como un instrumento de trabajo, a utilizarla como un instrumento absolutamente esencial e imprescindible para realizar su gestión. Pero tampoco podemos perder de vista que el uso de esos medios informáticos, de esos grandes bancos de datos, que ha permitido crear esos medios tecnológicos, han de ser utilizados de manera que nos permitan ofrecer, o permitan ofrecer a las administraciones públicas un servicio mucho más eficaz para el ciudadano. Un servicio mucho más eficaz, pero sin perder de vista en ningún momento el respeto a los derechos de esos ciudadanos. Eso va a necesitar un soporte jurídico eficaz de tutelar toda esa información, y del tratamiento o de los posibles tratamientos de las potenciales utilidades que se puedan dar a todos esos datos.

En ese punto es en el que la protección de datos de carácter personal adquiere una importancia incalculable, y es el momento en el que se plantea la necesidad de reconocer un derecho a la protección de datos personales, elevado a la categoría de derecho fundamental, crear las leyes que lo regulen y que regulen su tratamiento. Y a esa tarea se han apuntado todos los ordenamientos jurídicos europeos, más en particular el ordenamiento jurídico español, y más en particular todavía, los ordenamientos, de las comunidades autónomas.

Nosotros, tenemos que partir, de la Constitución, del artículo 18 de la Constitución, cuando dice, y leo textualmente para no desvirtuarla, que: “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”. Se parte de ese precepto del artículo 18 de la Constitución, pero a simple vista, de una lectura rápida ya podemos deducir que ahí no se hace referencia a la protección, expresamente a la protección de los datos personales, y que parece que se hace depender el uso de la informática de que esté regulado por una ley.

A pesar de que ese fuese el punto de partida, de ahí no se podía deducir expresamente una protección a ese derecho de los datos personales, fue el propio Tribunal Constitucional, el que expresamente reconoció que es en sí mismo un derecho de libertad fundamental, el derecho a la libertad frente a potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona, provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos. En definitiva, el poder de disposición sobre los datos personales.

También doctrinalmente, poco a poco, se ha ido construyendo un derecho de autodeterminación informática, o un derecho de habeas data, como se le denomina en la doctrina, considerado como un ámbito de poder jurídico de la persona respecto a sus datos personales, o como un medio de protección, frente a esa acumulación de datos; frente a esa acumulación de datos, frente a esa acumulación de información y a ese trata-



miento posterior que se le puede dar.

Lo que se pretende evitar es que con todos esos datos que figuran en archivos, en ficheros, tanto privados como públicos, se pueda configurar un perfil de una determinada persona, de un determinado individuo; se pueda crear una reputación o una fama, que posteriormente, eso sea valorado tanto favorable como desfavorablemente, y que pueda interferir en la vida diaria del ciudadano, cuando se disponga a acometer cualquier iniciativa, como sea la petición de un préstamo, o acceder a un puesto de trabajo, o a ser admitido en un determinado colectivo para que su iniciativa no vaya ya precedida de esa imagen, que se ha podido crear, a través de esos datos que constan ya en esos ficheros.

En la primera Ley de Protección de Datos, aparece la posibilidad de crear la Agencia Española de Protección de Datos, y la posibilidad de que las comunidades autónomas creen sus propias agencias o sus propias autoridades de control, como también se las denomina. Lo que ocurre es que en esa primera Ley de Protección de Datos aparece la primera espita de discordia, razón por la cual esa ley es objeto de recurso de inconstitucionalidad. ¿Por qué? Porque a la Agencia Española de Protección de Datos se le atribuyen las competencias sobre ficheros, por supuesto, de la Administración general, pero también sobre los ficheros de las administraciones locales. Aquellos ficheros que se crearon en ayuntamientos y en otras entidades públicas locales también iban a ser competencia de la Agencia Española. Además de ello, los ficheros privados. Y se reservaba para las agencias autonómicas única y exclusivamente los ficheros que creasen las administraciones de su ámbito regional.

Lo que ocurre es que cuando el Tribunal Constitucional se pronunció, ya

había una segunda Ley de Protección de Datos. Y esa segunda Ley de Protección de Datos ya atribuía a las agencias autonómicas el tratamiento, la gestión o la competencia sobre los ficheros creados por las administraciones locales. Con lo cual, el principal motivo del recurso ya había desaparecido. Lo que sí mantuvo esa segunda Ley de Protección de Datos en manos de la Agencia Española de Protección fue la gestión de los ficheros privados.



En primera línea, Rosa Ruiz, Antonio Embid y Fernando García Vicente

Siendo pacífico el tema de qué ficheros iba a gestionar la Agencia Española de Protección de Datos, y cuáles eran las competencias de las comunidades autónomas; faltaba el tercer paso en esa evolución en la materia de protección de datos, que era la incorporación de la materia a los estatutos de autonomía. Y eso fue lo que hizo Aragón en su última reforma de 2007. En esa reforma, el Estatuto de Aragón, en su artículo 16, recoge como uno de los derechos en relación con los servicios públicos el derecho a la protección de datos personales contenidos en las administraciones públicas y empresas públicas aragonesas, y en las privadas que trabajen o colaboren con ellas. Y lógicamente, regula el derecho del ciudadano a acceder a esos datos, y a obtener su corrección o cancelación llegado el caso.

Pero como los estatutos de autonomía, además de tener una faceta competencial también tienen una faceta institucional, también el Estatuto de Autonomía de Aragón recoge la competencia para el desarrollo legislativo y el desarrollo ejecutivo en materia de protección de datos; y contiene también la posibilidad de crear una agencia autonómica, una Agencia Aragonesa de Protección de Datos, en su artículo 75. Esa agencia sería un órgano que tutelaría ese derecho fundamental a la protección de datos. Sería una autoridad de control, y sería una autoridad absolutamente independiente. Lo que justifica su independencia es la misma razón que justifica la independencia de la Agencia Española del Gobierno español, y es el hecho de que cumplen funciones de inspección, de supervisión, de sanción, que son funciones casi, o materialmente jurisdiccio-

nales. Y el hecho de que va a gestionar y que va a controlar los ficheros y los datos incluidos en los ficheros, que crean y que gestionan las administraciones públicas regionales. Con lo cual, se debe presumir o se debe garantizar esa independencia.

A la Agencia Española le corresponde, como digo, la gestión de los datos que hay en los archivos, y los ficheros que crean y que utilizan la Administración general del Estado. Lo que pasa es que teniendo en cuenta que en las últimas transferencias los servicios como sanidad, como servicios sociales, como educación, son, las competencias o las materias que mayor cantidad de datos manejan, ese contingente mayor de manejo de datos, que podría pertenecer a la Agencia Española, ya pertenece a las comunidades autónomas, puesto que son ellas las encargadas de gestionar todos esos servicios y todas esas competencias, que son las que, como digo, requieren el manejo masivo de información personal. Las funciones que tendría la Agencia Aragonesa de Protección de Datos serían prácticamente las mismas que la Agencia Española de Protección de Datos, con alguna salvedad, pero eso sí: respecto a los ficheros de las administraciones autonómicas y respecto a los ficheros de la Administración local.

En Aragón no se ha creado la Agencia Autónoma, porque aunque la Ley de Protección de Datos prevé la posibilidad; y el Estatuto de Autonomía recoge esa posibilidad, en ningún caso crea la obligación. Con lo cual, en aquellas comunidades autónomas en las que no haya creada una agencia autonómica de protección de datos, como es el caso de

Aragón, es la Agencia Española de Protección de Datos la que lleva a cabo todas esas funciones.

La misma Ley de Protección de Datos recoge cuál sería la relación entre la agencia autonómica aragonesa de protección de datos y la Agencia Española. Sería una relación no jerárquica, sino de competencia, puesto que si la agencia autonómica es independiente, también es independiente no solamente del Gobierno autonómico, sino también es independiente de cualquier otra autoridad de control,

como es la Agencia Española; con lo cual sería una relación, de competencia, basada en criterios o en principios de coordinación y de cooperación. Y a ello se refiere también la Ley de Protección de Datos cuando habla de que el director de la Agencia Española de Protección de Datos convoca regularmente a los representantes de esas agencias autonómicas, para establecer entre ellos, operaciones de cooperación en materia institucional; de coordinación de criterios y de procedimientos; y se hace siempre a través de un Consejo Consultivo de Protección de Datos, en el que acuden, los representantes de aquellas agencias autonómicas de protección de datos ya creadas.

Por terminar, dos frases. Una: que el Estatuto de Autonomía se hace eco de ese derecho fundamental que fue el Tribunal Constitucional el que se encargó de reconocer. Y que el Estatuto de Autonomía abre las puertas a la posibilidad de que se cree esa agencia de protección de datos aragonesa, que sería la encargada de gestionar todos los ficheros que nuestras administraciones regionales y locales creasen dentro de la comunidad. Muchas gracias.

Manuel Contreras:

Muchas gracias a la profesora Pilar Cortés. Voy a dar la palabra a don José Félix Sáenz Lorenzo, que es veterano parlamentario. El 23-F, precisamente, como él recordará muy bien, le pilló dentro del Congreso, y no pudo salir hasta el día siguiente. Además, también es profesor; director de un instituto de investigación. Diré que es matemático, es profesor de matemáticas, y amigo y compañero, por supuesto, desde hace mucho tiempo.

“Las diferentes reformas del Estatuto de Autonomía”

JOSÉ FÉLIX SÁENZ LORENZO

Exparlamentario y ponente del primer
Estatuto de Autonomía de Aragón

Voy a realizar un recorrido breve por las reformas de los estatutos, con algunos comentarios. Naturalmente, desde un punto de vista más del inicio. Yo fui ponente del primer Estatuto de Autonomía, y fui ponente también en la reforma del Estatuto; en la primera reforma del Estatuto.

Querría hacer inicialmente una observación y es llamar la atención sobre el dato de que nuestra Constitución posibilita tanto la existencia de un Estado unitario como de un Estado descentralizado, e incluso sustancialmente federal. Es decir, que la Constitución, las previsiones autonómicas, pues son, las deja a la iniciativa de los ayuntamientos; a la iniciativa de los ciudadanos, a la conformación de las comunidades autónomas. No cierra la estructura del Estado. Por tanto, digamos que el desarrollo posterior que ha habido, pues aconsejaría una reforma de la Constitución, que afiance cuál es la estructura real del Estado. Porque la Constitución que tenemos, pues podría servir perfectamente para un Estado no descentralizado, para un Estado unitario; puesto que lo que plantea es un derecho de posible ejercicio. El derecho de la autonomía es un derecho de posible ejercicio, y buena parte de las disposiciones, las que no se refieren a competencias, pues son disposiciones transitorias, que han pasado a ser prácticamente lo que algún profesor denomina “normas agotadas”.

Por tanto, un elemento esencial tendría que ser la reforma de la Constitución, para que en la Constitución constara de una forma real cuál es la estructura del Estado en estos momentos. Pero eso no parece fácil, porque no parece fácil que el acuerdo entre las dos fuerzas políticas más importantes, que es el Partido Socialista y el Partido Popular, pudiera producirse en estos momentos para esa reforma, desde mi punto de vista muy necesaria, de la

Constitución.

Porque efectivamente, la Constitución establece dos posibles caminos de autonomía: la del 143, y el del artículo 151. Eso a nosotros nos llevó un enorme debate, y muchas tensiones. Mediante el artículo 151 se accede más rápido a las competencias. Sus órganos están perfectamente definidos en la Constitución: órgano legislativo, directamente elegido; Tribunal Superior de Justicia... Sin embargo, en el artículo 143, no se describe cuáles son los órganos que existen, y se tardan cinco años en poder ampliar competencias.

Pero lo más llamativo, y lo que me parece visto a largo plazo quizá más negativo de la Constitución, son las excepciones. Lo que algunos han dado en llamar las asimetrías. Las excepciones son importantes. Hay territorios que acceden directamente a la vía del 151: los que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto. Y lo que es más importante: se respetan los derechos forales. Derechos históricos. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Eso nos ha llevado a una asimetría en el desarrollo autonómico, que yo creo que es lo que produce las tensiones, y lo que dificulta la posibilidad de cerrar una estructura del Estado armónica.

Porque hay algunas comunidades autónomas que quieren, o destacan, las asimetrías. Piensan que esas asimetrías significan que no todas las comunidades autónomas tienen que tener los mismos derechos y competencias. Mientras que en las líneas generales, el desarrollo de la Constitución permite un desarrollo igualitario. Es decir, hay una tensión: igualdad de competencias, igualdad entre las comunidades, y diferenciación. Es una tensión permanente a lo largo de la historia del Estado autonómico.

La primera decisión que hay que tomar en la Transición, por tanto, es si cada territorio tiene autonomía o no tiene, y qué tipo de autonomía tiene. Es una decisión difícil, que se nos plantea... Pues ahora hablábamos del 23-F. Hoy es 23 de febrero. Hace veintinueve años, pues hay un intento de golpe de Estado; yo estaba en el Congreso en ese día. Bueno, pues ese intento de golpe de Estado, de alguna manera, propició los acuerdos autonómicos que se produjeron unas fechas después entre los partidos mayoritarios, para por lo menos decidir algo que estaba con una gran tensión: ¿Qué tipo de autonomía tenía cada una de las comunidades autónomas? ¿Cuáles iban por el artículo 143, cuáles iban por el artículo 151? ¿Solamente eran las excepcionadas por la Constitución? ¿O era alguna otra? Fue Andalucía la que se introdujo en la vía del 151. Pero ese fue un momento clave, desde mi punto de vista, de la estructura autonómica.

Pero claro: la diferencia que se establece en la Constitución entre unas y otras, una vez llegados a los acuerdos autonómicos, en que todas las autonomías tenían la misma estructura política; es decir, tenían Cortes directamente elegidas, un Gobierno que surge de las Cortes, y Tribunal Superior de Justicia, todas tenían esas instituciones. La diferencia estaba en las competencias. Y esa diferencia se resuelve con la primera oleada, que decía Manolo, de reforma de estatutos, en que se amplían las competencias de los estatutos de la vía del 143 a los del 151.



José Félix Sáenz Lorenzo interviniendo en la primera mesa

Después hay otras dos reformas: una segunda reforma, que tiene ya más caracteres institucionales. Esta última reforma, que tiene un contenido quizá un poco mayor. Se plantean los derechos históricos de la comunidad autónoma. Se recoge la primera declaración de los derechos de los aragoneses. Se garantiza el derecho de toda persona a no ser discriminada por razón de su orientación sexual o identidad de



Los alumnos de la facultad de Derecho, llenaron la Sala Goya de la Aljafería

género. Se introducen competencias en política hidráulica, que han generado una gran polémica. Tiene dos herramientas: la participación de Aragón en la planificación hidráulica estatal, emitiendo un informe preceptivo para cualquier transferencia de agua que afecte al territorio, y la reserva hidráulica de seis mil quinientos cincuenta hectómetros cúbicos, para uso exclusivo de Aragón.

El presidente de Aragón puede disolver las Cortes, en forma anticipada, y la relación con el Estado: se crea una comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado; y se hace referencia a la creación también de una Agencia Tributaria propia, así como a una comisión mixta de asuntos económicos y financieros, cuyo objetivo es acordar los porcentajes de impuestos estatales que se ceden del Estado a Aragón.

En definitiva: pasados más de treinta años, la estructura que tiene nuestro país, a mí me parece que se asemeja (y me gusta el modelo); se asemeja bastante a la estructura de un Estado federal. Pero el modelo federal se caracteriza en buena medida por la igualdad en derechos y estructura. Y hay una parte importante de nuestro país que aboga por la asimetría. Es decir, que aunque algunos políticos hablan de Estado federal, pues están preconizando en muchos casos (y quizá la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña sea un ejemplo claro de ello) pues por una permanente asimetría. Con lo cual, ¿cuáles son los problemas que yo creo que tiene en estos momentos el desarrollo autonómico? Desde mi punto de vista, son dos: uno más técnico y otro más político.

El problema más técnico es el de limitación de competencias. La Constitución establece unas competencias para las comunidades autónomas; establece unas competencias exclusivas para el Estado; pero ahí hay un campo de indefinición en medio de esos dos artículos. Ese campo de indefinición, en muchos casos está en cómo se pone el límite en ese campo. Por ejemplo: ¿Qué es lo básico? La regulación de lo básico. Pues es una regulación que corresponde en la mayor parte de los casos a una definición política. ¿Cuál es...? ¿Hasta dónde llega una legislación básica? Pues es una decisión política, que normalmente han tomado las Cortes Generales.

Por tanto, eso ha generado una cierta polémica, porque a veces, el desarrollo de una legislación básica ha llegado a tales límites que no deja espacio para ejercicio de más competencias. Esos límites son los que han llevado en buena medida a algunos estatutos como el de Cataluña a tratar de fijar las competencias de la comunidad autónoma, para limitar esa posibilidad de legislación básica, o limitar las decisiones del Estado, en cuanto a la participación en las comunidades autónomas en la definición de lo básico. Ahí hay un conflicto. La definición de lo básico puede ser muy extensiva o menos extensiva, y de momento es una decisión política, que está en manos, en principio, de las Cortes Generales. Lo cual origina conflictos, y es un elemento de conflicto.

Segunda problemática y segundo conflicto: el de las asimetrías. Tenemos una asimetría importantísima, y que crea realmente agravio comparativo, que es

la asimetría de la financiación de las comunidades forales del País Vasco y Navarra. Esa asimetría es una asimetría de la Constitución. Tiene unas raíces históricas. Por eso, todos parece que quieren acudir a las raíces históricas. ¿Qué sentido tiene acudir a las raíces históricas? ¡Pues es que aquí la diferencia se ha enraizado en raíces históricas! Y por eso todo el mundo quiere acudir a la diferencia en esa dirección.

¡Claro! Esas asimetrías se reivindican por parte de

Cataluña. Al no aceptar una estructura federal... Una estructura federal, ¿qué significa? Que las decisiones fundamentales las toma el Estado con las comunidades autónomas, reunido. Bueno, pues no es ésa la estructura que se plantea en el Estatuto de Cataluña, sino que se plantean las relaciones bilaterales. ¡Nuestro Estatuto también entra en las relaciones bilaterales! Lo cual, desde mi punto de vista, complica enormemente la relación entre el Estado y las comunidades autónomas.

Por tanto en este momento en el desarrollo autonómico hay dos problemas: uno, en el tema de las competencias, delimitar, en ese amplio espacio que hay entre las competencias exclusivas del Estado y las de las comunidades autónomas, dónde se establece los límites. Cuál es el papel de lo básico.

Segundo problema: el problema político de fondo. La tensión entre la igualdad, que significaría el desarrollo de un Estado federal: la igualdad entre las distintas comunidades autónomas, y el establecimiento de diferencias. De diferencias de asimetrías, que están avaladas por la existencia de una asimetría de unos ciertos privilegios, desde mi punto de vista, que son los que tienen las comunidades forales de Navarra y del País Vasco, respecto del resto de las comunidades autónomas. Eso hace, eso ha originado que, efectivamente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña quiera romper, en base a esa asimetría, quiera romper un poco los corsés que le impone la Constitución.

Por mi parte, nada más.

Segunda Mesa redonda: "Nacionalidad e identidad política en el Estatuto de Autonomía de Aragón"

Preside: ANTONIO EMBID IRUJO

Catedrático de Derecho Administrativo y Ex presidente de las Cortes de Aragón.

Buenos días a todos y vamos a dar comienzo a la segunda mesa redonda de esta mañana.

Me acompañan en esta mesa, de izquierda a derecha, Eva Sáenz, profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza; Adolfo Burriel, ex parlamentario de las Cortes de Aragón, ponente en la segunda reforma del Estatuto de Autonomía; José Luis Merino, notario de Zaragoza experto en Derecho Civil aragonés, ponente del primer Estatuto de 1982; y Enrique Cebrián, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza. Cuando le dé la palabra a ellos, pues obviaremos la mayor parte de las presentaciones que tenía previstas, por mor de lo apretado del horario.

Bien, yo también voy a cortar una serie de cosas que tenía previstas en la intervención, y voy a centrarlas en dos reflexiones, enlazando además, intentando enlazar con cosas de las interesantes dichas en la primera mesa redonda.

Yo quería centrar mi atención, dentro de la evolución de las reformas estatutarias, en dos cuestiones a mi parecer capitales: el principio de homogeneidad, y sus avatares, y el papel de Cataluña, y el papel del Estatuto; primero de Cataluña, el segundo Estatuto, y la posición en general de Cataluña en el Estado, dentro de esos treinta años que llevamos vividos del Estado de las autonomías. Y esta reflexión de los dos polos de un principio que ustedes dirían: "Eso es contrapuesto; porque Cataluña es la bilateralidad, y el principio de homogeneidad es justamente lo contrario"... Bueno, desde mi punto de vista, son armónicos, confluyen, y se



2ª Mesa. De izquierda a derecha: Enrique Cebrián, José Luis Merino, Antonio Embid, Adolfo Burriel y Eva Sáenz

puede buscar perfectamente este tipo de articulación. Bueno, el principio de homogeneidad, en teoría, lo más contrapuesto a un Estado de las autonomías. A un Estado como el que, dibujado por la Constitución española, en el que realmente no hay un modelo de Estado, y todo está a la carta, dentro de lo que llamaron los primeros comentaristas de la Constitución el principio dispositivo. Y el principio dispositivo se aplica prácticamente a todo: a las competencias, a la organización institucional. Incluso, si se quiere, hasta la financiación.

Un Estado basado en el principio dispositivo, y por lo tanto, en la diferenciación como algo connatural al modelo, desde mi punto de vista, ha caminado en un proceso sucesivo pero inequívoco en una determinada dirección, hacia el principio de homogeneidad sustancial en todos los ámbitos: en el organizativo, en el competencial, y en el de financiación; excluido el supuesto específico de las dos comunidades con financiación, digamos, derivada de la cláusula de los derechos históricos de la Constitución (disposición adicional primera). Y ese camino, ahorrando muchas cosas, algunas ya dichas y otras conocidas,

cuando de verdad se hace presente ese principio de homogeneidad es en las reformas estatutarias, que tienen lugar entre 1996 (Aragón, la primera de ellas) y 2000 (la segunda oleada, en palabras del profesor Contreras, de la reforma de los estatutos de autonomía). En ese momento concluye ese principio de homogeneidad. Todos son sustancialmente

iguales al 99%, y no tiene ni cuenta para nada la diferenciación inicial constitucional y de la práctica con la que se enlazó. Y en ese camino de homogeneidad sustancial es donde sitúo a Cataluña, y al papel de Cataluña en el Estado. Y me explico.

La reforma de 1994 de los estatutos de autonomía, iniciada con un pacto inicial entre PSOE y PP en febrero de 1992, se basó fundamentalmente, se ha dicho, en un aumento competencial. Pero ese aumento competencial (competencia de educación para las comunidades autónomas, y una serie de competencias anecdóticas), cobró una pátina absolutamente distinta cuando tuvieron lugar las elecciones políticas, en junio de 1993, generales: el PSOE perdió la mayoría absoluta y fue necesario lograr un acuerdo de legislatura con Convergència i Unió basado sustancialmente en una cosa: en la cesión del 15% del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas a las comunidades autónomas. Esa cesión del 15% del impuesto, del IRPF, determinaba necesariamente la cesión acelerada e inmediata de la competencia de Educación a las comunidades autónomas, para que así fuera posible que comunidades como Aragón tuvieran

sustancialmente un volumen competencial que hiciera posible esa cesión del 15%; porque si no, el ámbito de financiación hubiera estado por encima del coste de las competencias existentes.

Tiene lugar, digamos así, como consecuencia de la acción catalana y del pacto político de gobernación general del Estado, una primera parte en el proceso de homogeneización competencial sustancial. Pero lo decisivo sucede en 1996: aquí el que pierde el gobierno es el PSOE. Y el que lo gana es el Partido Popular, pero con mayoría "simple" [comillas] (y no en sentido peyorativo). Precio del siguiente pacto de legislatura es la cesión, pero del 30% del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. La cesión del 30% determina ineludiblemente que para que sea posible en comunidades como Aragón esa cesión, que significa un aumento fundamental de la autonomía financiera, se debe ceder la competencia de Sanidad. O sea: de nuevo, la posición de Cataluña, su impulso y su participación en el gobierno global del Estado, lo que acelera es el proceso de homogeneización. Todas las comunidades autónomas acceden a partir de 1996 a la competencia en materia de Sanidad, que con Educación eran las dos básicas. Y se aprovecha esta segunda reforma, además, para llevar a cabo unas reformas sustanciales en el ámbito de la organización institucional, acabando con los, digamos así, candados autonómicos que quedaban pendientes todavía de los pactos de la Moncloa de 1981.

Pero ahora está sucediendo exactamente lo mismo. La iniciativa de reforma autonómica que surge fundamentalmente de Cataluña, aunque en una especie de regate en corto, se adelanta la comunidad autónoma valencia, que construye un bodrio de estatuto, pero que llega el primero de todos a las páginas del *Boletín Oficial del Estado*... La reforma del Estatuto de Cataluña se ha interpretado, y en esta mesa, como el (y creo que inicialmente con acierto)... Como la bilateralidad, la asimetría, la ruptura...

Digamos, desde el punto de vista constitucional, de la vuelta a los orígenes en 1978 del principio dispositivo.

Pero claro: una cosa es lo que los hombres hacen, y otra cosa es cómo evoluciona la situación. Entonces, desde 2006 a ahora, a 2010, han sucedido tres cosas fundamentales, que otra vez por el impulso del Estatuto de Cataluña; ahora ya no sólo de la acción política, sino de lo que significa el Estatuto, están conduciendo otra vez (y mira que esto es absolutamente difícil) a la consecución de ese principio de homogeneidad, al que inevitablemente yo creo que el país está abocado, como he defendido siempre.

Primera cuestión: la financiación autonómica. ¡Claro! El Estatuto de Cataluña se lleva al Tribunal Constitucional por muchos contenidos, pero sobre todo por aquellos de los preceptos específicos en financiación.

El Estatuto de Cataluña dice (ejemplos que traigo aquí, y se podrían decir muchos más): a Cataluña se le cederá el 50% del IRPF. Fíjense: 15%, 30%, 50% ... A Cataluña se le cederá el 58% del IVA. Y otra serie de cuestiones: A Cataluña... Bilateralidad a Cataluña. Pero cuando se hacen las leyes de reforma de la financiación autonómica de 2009, lo que hoy en día refleja la financiación autonómica y llega a las páginas del *Boletín Oficial del Estado* en diciembre de 2009, es justo y exactamente los porcentajes que figuran en el Estatuto de Cataluña. De tal manera que desde este punto de vista, hay que juzgar al Estatuto de Cataluña como la punta de lanza a la que el resto de comunidades autónomas de

financiación común se han subido al carro en diciembre de 2009, cuando llegan esas leyes al *Boletín Oficial del Estado*.

Segunda cuestión: ¿Dónde reside otra vez la diferenciación, la bilateralidad, la unidireccionalidad en el Estatuto de Cataluña? En la regulación de los derechos. Hay más de cuarenta artículos en el Estatuto de Cataluña dedicados a los derechos de los catalanes, ¿eh? ¡Y luego sigue, claro está, el Estatuto de Aragón, el Estatuto de Andalucía, que reproducen, etcétera! Pero llega el Tribunal Constitucional, a impulsos de la Comunidad Autónoma de Aragón, recurriendo contra el Estatuto de Valencia; y sentencia 247/2007: Los estatutos de autonomía son norma inhábil para regular los derechos de los ciudadanos de la comunidad autónoma relacionados con lo competencial, no con la estructura organizativa. De donde desaparece dentro de ese plano de la diferenciación y de la simetría, de golpe y porrazo, y por esencia de una sentencia capital para la conducción del Estado de las autonomías, nada menos que el plano de los estatutos, y seguro que Eva nos dirá muchas cosas sobre eso.

Tercera cuestión que está sucediendo ahora: otra de las claves del recurso de algunos contra el Estatuto de Cataluña: los consejos judiciales autonómicos. La regulación del consejo correspondiente. El poder judicial: "¡Se rompe! ¡Se rompe España!" ¡Bueno! La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que en este momento está teniendo lugar reproduce exactamente los principios del Estatuto de Cataluña.

Podría extenderme mucho más en este sentido. Pero creo que la idea fundamental que quería transmitir, la he transmitido: lo inmanente del principio de homogeneidad, en la construcción del Estado de las autonomías, y el papel clave de la evolución política de Cataluña, y en 2006 y a partir del Estatuto de Cataluña, a los efectos de la consecución (paradójico) de ese principio de homogeneidad competencial.

Sin más, les doy la palabra en primer lugar a Enrique Cebrián. Tienes la palabra.



El presidente de las Cortes saludando a Antonio Embid

“Aragón nacionalidad histórica: análisis histórico jurídico de una definición”

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA. Profesor de Derecho Constitucional

El tema de mi disertación, que prometo va a ser breve, es la definición en el Estatuto de Autonomía de Aragón como nacionalidad histórica. Pretendo llevar a cabo un recorrido de los distintos episodios, vistos s vista de pájaro, simplemente centrándome en aquellos capítulos que considero de más interés, de un recorrido histórico precisamente relativo a la definición de la comunidad autónoma. En primer lugar, desde 1982, con el primer Estatuto de Autonomía, hasta llegar a la actual definición como nacionalidad histórica desde 2007, con la última de las reformas estatutarias.

El término “nacionalidad” aparece en el artículo 2 de la C.E., cuando habla de las nacionalidades y regiones, como sujetos de un derecho a la autonomía, reconocido también en ese propio artículo 2; pero como también es sabido, en ningún lugar de la Constitución se encarga después, salvo las leves indicaciones del artículo 143.2, cuando habla de las provincias, con unas especiales circunstancias históricas, etcétera. Pero salvo esa breve referencia, en ningún lugar de la Constitución aparece una definición de qué cosa sea una nacionalidad, qué cosa sea una región; y desde luego, tampoco en ningún lugar aparece una diferenciación entre ambas.

Podría entenderse que el término “nacionalidad” quiere ser un término medio entre el término “nación” y el término “región”. Dicho toscamente, ser algo más que una mera región, pero algo menos que una nación. O ser al menos una nación, desde una perspectiva cultural, en la distinción clásica, si es que puede hacerse del todo esa distinción entre nación política y nación cultural. Una nacionalidad sería, en definitiva, una comunidad humana, con un sustrato y con una base histórica común, con unas tradiciones compartidas, con un acervo.

Cuando comienzan los debates tendentes a la elaboración y, en definitiva, la aprobación de un Estatuto de Autonomía en Aragón, aparece también el debate terminológico. El debate, en definitiva, en torno a qué

definición iba a tener la C.A. Había que determinar, siguiendo ese artículo 2 de la Constitución, si Aragón iba a ser región, o si Aragón iba a ser nacionalidad. La defensa de la nacionalidad, tanto en la asamblea mixta como después en las Cortes Generales, fue llevada a cabo fundamentalmente por quien había sido el primer presidente preautonómico de la D.G.A., por Juan Antonio Bolea; y, como partido, por el Partido Aragonés, y concretamente, por don Hipólito Gómez de las Roces.

Los argumentos que se utilizan en aquel momento son argumentos históricos. De hecho, es curiosa la propia posición de Hipólito Gómez de las Roces, que en el debate constituyente había sido contrario a la inclusión de tal término en la Constitución, pero que una vez incluido, sí que considera que Aragón tiene los títulos y la legitimidad necesaria para ostentar en su estatuto esa definición como nacionalidad. Incluso hay también cierta matización, encaminada por parte del portavoz del PAR a introducir cierta variación terminológica, de la que después diré algo más también, que era el término “nacionalidad histórica”. Hipólito Gómez de las Roces llega a decir: “Si Aragón no puede ser nacionalidad, al menos se le reconozca el ser nacionalidad histórica”. Es decir, si hoy, por aquel momento, por aquel presente, no existe la legitimidad suficiente para ser nacionalidad, al menos, reconózcase que sí que existe la legitimidad, en virtud del pasado histórico de Aragón, de poder hablar de una nacionalidad histórica.

Los argumentos en contra fueron mantenidos, fundamentalmente por don José Luis Merino, que nos acompaña hoy en la mesa, y que demostró un gran conocimiento histórico, basando su defensa en el hecho de que el término “nacionalidad” (el término “nación”, en definitiva: “nacionalidad” es un derivado del término “nación”), no podía ser aplicado a realidades políticas anteriores al siglo XVIII. De la misma manera, también se manifestó en contra el Partido Socialista, a través de



Enrique Cebrián interviniendo

Santiago Marraco y de José Antonio Biescas, que desde una perspectiva más práctica, ponían sobre la mesa dos elementos: por un lado, la realidad de que no había un acuerdo básico y un acuerdo general en la sociedad aragonesa de la época en cuanto a la definición de nacionalidad; y por otra parte, el admitir que la propia definición no iba a aportar ninguna ventaja, ni ninguna diferenciación, y que ante los posibles problemas que sí que podía plantear, mejor era no introducirla en el Estatuto de Autonomía.

Finalmente, sin embargo, el Estatuto de 1982 no introdujo la definición de la comunidad autónoma como nacionalidad; pero tampoco introdujo como región, sino que optó por una solución, en la cual no se citaba ni una ni otra, y optó por la solución, desde mi punto de vista inteligente, del silencio. Es decir, de no hacer una definición, puesto que no era obligatorio. Es así como quedan las cosas en 1982; pero muy pronto, en 1987, transcurrido el plazo de cinco años del que habla el artículo 148.2 de la Constitución para hacer una ampliación competencial de aquellas comunidades autónomas constituidas por la vía del artículo 143, en 1987, aparece en la escena aragonesa por primera vez el tema de la reforma estatutaria. Y vuelve a ponerse sobre la mesa la necesidad o la conveniencia de que Aragón se defina en su estatuto como nacionalidad. Sin embargo, en la reforma primera del E.A., en 1994, de la que ya se ha hablado aquí, que es consecuencia en último término de los acuerdos autonómicos de 1992, y que tenía como objetivo la ampliación y uniformización de competencias de las comunidades del 143; en esa reforma estatutaria primera, de 1994, no aparecerá todavía el término “nacionalidad”.

Sin embargo, la cuestión no está

solucionada, puesto que en la segunda reforma estatutaria, de la que también se ha hablado aquí, de 1996, finalmente, aparece ya la definición de Aragón en su estatuto como nacionalidad. En aquel momento, fundamentalmente, con el apoyo sobre todo del Partido Popular y del Partido Aragonés. En base a unos argumentos, en mi opinión, fuertemente históricos, y unos argumentos también que se basaban en la sensación de no estar haciendo sino un acto de justicia. Un reconocimiento de algo, la definición como nacionalidad, que independientemente de que se dijera o no, ya existía con carácter previo. De todos esos argumentos, hay uno, el del diputado de las Cortes de Aragón y senador por designación autonómica, don Sebastián Contín, del P.P., que es un compendio perfecto de las razones que en ese momento se alegan: por un lado, esas razones históricas que comento; y por otro lado, esa sensación de estar haciendo un acto de justicia. Decía en el Senado don Sebastián Contín: “Los distintos pueblos de Aragón fueron forjando la idiosincrasia del aragonés y creando un sentimiento de unidad histórica anterior a la comunidad política administrativa, y anterior incluso a que se configurase el Reino de Aragón hace más de novecientos años como tal. Aragón, señorías, fue comunidad histórica como condado y como reino mucho antes que otros, y desembocando en una de las más limpias creaciones políticas de nuestra historia, de la que todos debemos sentirnos orgullosos, como es la Corona de Aragón”. Hasta aquí, ese historicismo. Pero concluye sus palabras diciendo: “No hacemos, pues, con esta declaración de nacionalidad, más que constatar lo que hace siglos que ya está escrito”.

En aquel momento, las voces que se oyeron en contra fueron fundamentalmente, a grandes rasgos, por parte del Partido Socialista, la de Bernardo Bayona, que vuelve a hacer hincapié en la falta de aceptación mayoritaria de tal término, por parte de la sociedad aragonesa, y también, de manera muy sintomática, en las Cortes Generales, la de Convergència i Unió, que consideraba que se estaba vaciando de contenido político el término “nacionalidad”. Es decir, igual que decíamos antes que existían determinadas opiniones que pese a ser contrarias al término “nacionalidad”, sí

que eran favorables a que Aragón lo ostentara si otros lo ostentaban; ahora se produce la inversa: es decir, el nacionalismo moderado catalán es favorable al término “nacionalidad”, pero parece que deja de serlo si ese término se extiende fuera de las fronteras de Cataluña, o fuera de las fronteras de otros territorios como puedan ser el País Vasco o Galicia.

En ese 1996, en esta segunda reforma estatutaria, es cuando finalmente aparece la definición de Aragón como nacionalidad. El tema parecía concluido, hasta la última reforma estatutaria, la reforma de 2007, en la que esta vez, y esto también es importante, y sintomático, con el acuerdo de todos, Aragón pasa a definirse como nacionalidad histórica. Hablando de las reformas de 1996, el profesor Contreras se ha referido a ellas como una riada de historicidad. Bien, pues si podemos hablar de la reforma de 1996 como una riada de historicidad, si nos fijamos en la de 2007, y siguiendo con el mismo campo semántico de la metáfora, podríamos hablar ya de una marejada de historicidad, puesto que crece notablemente la presencia de elementos no sólo históricos, sino historicistas.

El cambio en la definición de nacionalidad a nacionalidad histórica podrá pensarse que no es un cambio sustantivo. Probablemente no sea un cambio sustantivo. Pero la propia existencia de tal cambio revela, en cierta medida, su importancia. Es decir: Aragón ya no es nacionalidad, sino que va a ser nacionalidad histórica, lo cual nos remite a aquellos argumentos que al principio de toda esta historia poníamos en boca de Hipólito Gómez de las Rocas. Hipólito Gómez de las Rocas decía: “Si Aragón no puede ser nacionalidad, al menos que sea nacionalidad histórica”.

Hoy las tornas han cambiado. Y esto es revelador del cambio que un mismo término puede tener a lo largo de la historia, y de las distintas implicaciones que puede tener. Antes, nacionalidad histórica parecía que era algo menos. Ya lo hemos dicho: algo que por lo menos, si no se podía predicar del presente, se pudiera predicar del pasado. Hoy sin embargo, nacionalidad histórica parece que es algo más. El historicismo de la nacionalidad aporta un plus de legitimidad, unas referencias a un

pasado, siempre casualmente glorioso, y siempre astutamente seleccionado, y astutamente puesto al día.

En la actual regulación estatutaria, se ha incluido esta novedad: Aragón ya no es nacionalidad, y es nacionalidad histórica. En mi opinión, haciendo un balance de todas estas circunstancias que he ido relatando, pienso que realmente, la introducción del término “nacionalidad” en la Constitución, pese a todos los problemas que haya podido crear, problemas conducentes a la creación de agravios comparativos entre diversos territorios de España; sin embargo, pese a todo eso, pienso que fue positivo en su momento. Aunque desde el punto de vista jurídico, también introduzca elementos de duda o de indeterminación. Fue positivo sobre todo desde el punto de vista político, por la integración que consideró en su momento, fundamentalmente del nacionalismo moderado catalán, pero no sólo, sino también de importantes sectores de izquierda, sobre todo constituyendo, como ha dicho Óscar Alzaga, este artículo dos, la transacción más discutida de todas las que contienen la Constitución española.

En ese sentido, me parece positivo, pese a todo, la introducción del término “nacionalidades” en la Constitución. Sin embargo, a día de hoy debiéramos caminar por una senda distinta de la que estamos caminando, pese a que las circunstancias no sean reveladoras de que vaya a ocurrir algo así. Pero pienso que deberíamos encaminarnos hacia una eliminación progresiva del historicismo en los estatutos de autonomía; incluso en su manifestación más inocente, como es ésta, de la definición de la comunidad autónoma. Eliminar ese historicismo, y fomentar, como contrapartida, la potencialidad federal que tiene el modelo, desde un punto de vista racional; y sobre todo, desde un punto de vista democrático, que es un punto de vista siempre contrario, en último término, a legitimidades basadas supuestamente en un pasado mítico, o en una historia confeccionada con las miras puestas en el presente. Pienso que debería abandonarse esa dinámica. Pienso que sería lo perfecto eliminar esas definiciones de los estatutos de autonomía, y caminar, como digo, hacia un modelo federal, racional, y democrático, en definitiva.

“Introducción de derechos en las reformas del Estatuto”

EVA SÁENZ ROYO. Profesora de Derecho Constitucional

Antes de comenzar sí que quiero reiterar los agradecimientos. Quiero agradecer en primer lugar a las Cortes de Aragón y a su presidente el haber estado aquí presente y su hospitalidad. También quiero agradecer a la Asociación de Exparlamentarios la organización de esta jornada, y cómo no, a todos los ponentes, su disposición para participar en la misma.

Una jornada que yo creo que el interés que tiene fundamental es el estudio y el análisis del Estatuto de Autonomía de Aragón desde la pluralidad, tanto ideológica como de perspectiva más teórica de los profesores universitarios, y más práctica de los parlamentarios que han intervenido directamente en la elaboración del Estatuto de Autonomía de Aragón. Y por eso me parece especialmente interesante para los alumnos de la carrera de Derecho, que están estudiando, precisamente, el Estatuto de Autonomía de Aragón, a los que quiero expresamente también agradecer la presencia hoy aquí.

Yo voy a hacer una breve valoración global acerca de una de las novedades introducidas en el último proceso de reformas estatutarias, como es la introducción de toda una tabla de derechos en los estatutos de autonomía. También voy a hacer un breve comentario acerca de los derechos históricos, pero antes de comenzar, no me resisto a comentar lo que ha dicho el profesor Embid acerca de Cataluña como impulsora de la homogeneidad. La paradoja, efectivamente, es que en la búsqueda continua de Cataluña hacia la asimetría, se convierte en la gran impulsora de la homogeneidad. Pero la cuestión aquí es que nos encontramos en una carrera hacia el infinito, que en algún momento se tendrá que parar. Hay quienes sostienen que la forma de parar es, al final, reconocer la asimetría, lo cual es difícil, puesto que esa asimetría, indiscutiblemente, tiene que estar basada en hechos que son empíricamente indemostrables, como es la identidad nacional. Es muy complicado. Pero la otra solución es ir

hasta el infinito, a una carrera en la que en la cabeza se encontrará siempre Cataluña, pero a continuación iremos todos los demás.

Comienzo haciendo la valoración general acerca de una de las novedades introducidas en las últimas reformas estatutarias, como es la introducción en los estatutos de autonomía de toda una tabla de derechos. Tras la pauta señalada por las reformas del Estatuto valenciano y catalán, los textos, la tramitación de los textos posteriores incorporaron toda una tabla de derechos en los estatutos de autonomía. También el Estatuto de Autonomía de Aragón incorporó, en su Título I, toda una tabla de derechos, estructurado en dos capítulos: el capítulo I referido, que lleva el título de *Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas*; y en el capítulo II, que habla de *Los principios rectores de las políticas públicas*.

Desde un punto de vista jurídico, creo que la introducción de tablas en los estatutos de autonomía no tiene un impedimento constitucional. Es decir, que yo creo que desde un punto de vista jurídico, no hay obstáculo constitucional para reconocer derechos subjetivos en los estatutos de autonomía. Y por tanto, creo que la posición del Tribunal Constitucional debiera haber sido, y debiera ser, la aceptación de la introducción de derechos subjetivos en los estatutos de autonomía.

No hay un obstáculo constitucional claro al respecto, puesto que ni se puede alegar a este respecto ruptura de la igualdad de derechos de los ciudadanos (uno de los primeros argumentos que se utilizó primero en la discusión política; luego en la más profunda discusión doctrinal); y en segundo lugar, porque la introducción de esta tabla de derechos tampoco supone una modificación de la naturaleza del Estatuto de Autonomía, que sigue siendo lo que prevé la Constitución que sea; y tampoco supone una vulneración al contenido estatutario que prevé la Constitución española en el artículo 147.

Me voy a detener algo más en estos argumentos, para, digamos, fundamentar mi posición a este respecto. Digo en primer lugar que no puede alegarse ruptura en la igualdad de derechos de los españoles, desde el momento en el que se reconoce como consustancial a la descentralización política la posibilidad de que el legislador autonómico regule sobre derechos. También sobre derechos fundamentales.

Por tanto, si negáramos la posibilidad de que el legislador autonómico regulara sobre derechos, y derechos fundamentales, estaríamos negando la descentralización política en sí misma, porque no se podrían aprobar las leyes electorales autonómicas, puesto que son desarrollo del derecho de participación política; un derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución española. No se podrían aprobar leyes autonómicas en materia de educación, porque es un derecho fundamental del artículo 27 de la Constitución española; no se podrían aprobar leyes autonómicas en materia de sanidad, porque estamos hablando del derecho a sanidad; no se podrían aprobar leyes autonómicas en materia de medio ambiente, porque es el derecho al medio ambiente, y un largo etcétera. Es decir, que dejaría absolutamente sin sentido todo nuestro sistema constitucional de distribución de competencias. Por tanto, y de hecho, ha sido práctica habitual y admitida desde los inicios por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que el legislador autonómico, los parlamentos autonómicos regulen sobre derechos. Y también regulen sobre derechos fundamentales, en el marco siempre de sus competencias, y esa es la clave: en el marco de sus competencias, en virtud de su sistema de distribución de competencias.

Por tanto, si se permite el legislador autonómico, en el marco de sus competencias, regular sobre derechos, ¿por qué no al legislador estatuyente? No creo que aquí pueda cambiarse la interpretación de todo nuestro sistema constitucional, en función de si es el legislador estatuyente, o si es el legislador autonómico.

Es cierto (y con esto me meto en el segundo gran argumento que se ha utilizado a este respecto) que la

introducción de toda una tabla de derechos en los estatutos de autonomía tiene una carga simbólica extraordinaria. Hasta la VIII legislatura, los estatutos de autonomía, básicamente, eran normas que regulaban la estructura institucional de la comunidad autónoma, y regulaban las competencias. No había una parte dogmática en esos estatutos de autonomía, una parte dogmática, que ya la Declaración de

Derechos del Hombre y del Ciudadano elaborada por la Asamblea Constituyente francesa de 1789, definiría como una de las partes de la Constitución.

Es evidente que la introducción de una tabla de derechos asimila el contenido del Estatuto de Autonomía al contenido de un texto constitucional, al contenido también de las constituciones de los estados miembros de un Estado federal. Pero esto no significa que cambie la naturaleza del Estatuto de Autonomía, que sigue siendo exactamente lo que preveía la Constitución, es decir, una ley orgánica estatal, eso sí, de carácter peculiar. Y tampoco la introducción de esta tabla de derechos vulnera el contenido estatutario previsto constitucionalmente en el artículo 147 de la Constitución, puesto que en su párrafo segundo, de una interpretación literal no se puede derivar que sea un contenido tasado.

Por tanto, creo que constitucionalmente, no hay un obstáculo para que los estatutos de autonomía reconozcan derechos subjetivos. Y además, la introducción de derechos subjetivos en los estatutos de autonomía tampoco creo que sea un inconveniente que cree más complejidad en nuestro sistema. En estados federales como Alemania y Estados Unidos, donde tienen una gran tradición de reconocimiento de declaraciones de derechos en las constituciones de los estados miembros, sí que es verdad que hay una cierta complejidad en las relaciones entre los derechos estatales y los derechos



Eva Sáenz, interviniendo en la segunda mesa

federales, pero una complejidad que está derivada fundamentalmente por la duplicidad jurisdiccional. Es decir, por ejemplo, en Alemania, se prevé la posibilidad de prever recurso de amparo, tanto a nivel federal como a nivel de los *Länder*. Y ese es el origen, digamos, de la posible complejidad que introduce los posibles conflictos entre los derechos estatales y los derechos federales.

Sin embargo, en España, esa complejidad en ningún caso se va a producir, puesto que el único competente para conocer las posibles colisiones que se pudieran producir entre los derechos estatales y los derechos autonómicos, digo; el único competente es el Tribunal Constitucional, a partir del principio de la competencia. Por tanto, como digo, no hay obstáculo constitucional para reconocer derechos subjetivos en los estatutos de autonomía, y tampoco este reconocimiento supone una mayor complejidad de nuestro sistema.

A pesar de ello, pues, la sentencia del Tribunal Constitucional, que ya ha citado el profesor Embid, la sentencia 247/2007, que precisamente se dicta a propósito del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Aragón al Estatuto de Autonomía valenciano, aborda expresamente esta cuestión.

Por una parte, acepta la existencia de un contenido estatutario al margen del previsto expresamente en la Constitución. Considera que el contenido previsto en el 147 no es un

contenido tasado. También acepta la posibilidad de que existan derechos subjetivos en el Estatuto de Autonomía, pero sólo los que están relacionados con lo que llama el aspecto institucional del Estatuto, léase derecho a sufragio, lo que son todas las prerrogativas parlamentarias... Sin embargo, no acepta que existan en los estatutos de autonomía derechos subjetivos que estén relacionados con lo que llama el aspecto competencial del Estatuto de Autonomía, que es básicamente todos los

derechos que se reconocían en las novedosas tablas de derechos introducidas en el último proceso de reforma estatutaria.

Es decir, no admite la posibilidad de introducir derechos subjetivos en el aspecto competencial del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, y curiosamente, esta declaración no va acompañada como consecuencia de la declaración de nulidad de esos derechos subjetivos reconocidos en las tablas de derechos de los nuevos estatutos de autonomía, sino que simplemente, reconduce esos derechos al régimen propio de los principios rectores. Es decir: ausencia de aplicabilidad inmediata, sin, como digo, declaración de nulidad de precepto alguno. Es decir, se queda quizá a medio camino.

Quizá yo creo que lo más criticable de la sentencia es que no deja claro el fundamento constitucional para esta distinción. No queda claro el fundamento constitucional para esta distinción que establece el Tribunal Constitucional entre derechos objetivos, que se relacionan con el aspecto institucional del Estatuto, y derechos subjetivos, que se relacionan con el aspecto competencial.

Termino con una breve valoración, que es más de tipo político después de esta sentencia. Creo que la escasa relevancia jurídica que tienen estas tablas de derechos en los estatutos de autonomía, sobre todo después de esta sentencia del Tribunal Constitucional, va en detrimento del carácter solemne que tiene que tener el Estatuto de

Autonomía; pero también va en detrimento de las expectativas que se pueden generar en los ciudadanos.

Estas tablas de derechos, en definitiva, y tras esta sentencia, aportan, yo diría que más bien poco, pero sin embargo, fueron generadoras en su introducción de más de un conflicto (recuerdo aquí sobre todo el conflicto en relación con todos los derechos relacionados con el tema del agua); y por tanto, cabría preguntarse sobre la necesidad de semejante sacrificio con tan poca eficacia jurídica.

Termino haciendo una breve referencia a tema de derechos históricos, que sin duda alguna, se relaciona, es una continuación de la aportación del profesor Cebrián. Una de las cuestiones que salieron a la luz en la tramitación del Estatuto de Autonomía de Cataluña fue el tema de los derechos históricos, e implicaba directamente una disposición

del Estatuto de Autonomía de Aragón, desde 1982; una disposición que se aprobó sin ningún tipo de discusión, en la cual, se dice que el régimen autonómico no impedirá la posible protección de derechos históricos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Simplemente, quiero señalar aquí que yo tengo mis serias dudas de que realmente, Aragón tenga ningún tipo de derecho o sea titular de ningún derecho histórico, más sobre todo a partir de la interpretación que hace la disposición adicional primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual son titulares de derechos históricos los territorios que mantuvieron su foralidad pública después de los Decretos de Nueva Planta. Aragón, según esta interpretación, yo creo que no hace falta demasiada investigación histórica para saber que Aragón, toda la foralidad pública desapareció con los Decretos de Nueva Planta. Por tanto, según esa

interpretación que hace el Tribunal Constitucional, yo creo que no se puede sostener que Aragón sea titular de ningún derecho histórico, como digo, según la interpretación que hace el Tribunal Constitucional de esa disposición adicional primera.

A pesar de todo, esa disposición adicional se mantiene en la reforma de 2007; y se mantiene con el argumento fundamental de que esa misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional no hace una exclusión expresa de Aragón como titular de derechos históricos. Si bien, como todos ya sabemos, no tiene ningún tipo de repercusión práctica, puesto que no hay, no justifican los derechos históricos ninguna competencia adicional ni ninguna financiación singular de la comunidad, frente a algunos intentos que se sostuvieron sobre todo por Chunta Aragonesista y Partido Aragonés a este respecto.

“El derecho al uso de las lenguas en el Estatuto”

JOSÉ LUIS MERINO HERNÁNDEZ

Ex parlamentario, ponente en el primer Estatuto de Autonomía de Aragón

Yo al ver el programa que había de ponencias para el día de hoy, me ha llamado la atención, precisamente, la que en estos momentos acaba de exponer la profesora Eva Sáenz, y me he querido subir al carro de ella, pero para hablarles a ustedes solamente de un derecho concreto, que está previsto de una forma muy singular en estos momentos en el nuevo Estatuto de Autonomía; y que ha tenido un desarrollo legislativo reciente. Muy reciente, hace escasamente mes y medio.

Y me voy a referir al llamado derecho lingüístico, o derecho al uso de lenguas en Aragón. Primero, para exponerles brevemente el desarrollo que esto ha experimentado desde el primer Estatuto de Autonomía; segundo, para expresarles (y supongo que la conocen algunos; si no, para comunicársela) la nueva ley que habla de la protección y conservación de las lenguas en Aragón, para hacer una leve crítica en uno de sus aspectos, y oponerme frontalmente a

uno de sus preceptos, que tiene una gran relevancia práctica.

Cuando se elabora el Estatuto de Autonomía de 1982, donde por cierto, para nada se dice que el idioma oficial de Aragón sea el castellano (lo sabíamos todos, no hacía falta decirlo); pero sí, sin embargo, se prevé un artículo 7, unas medidas de protección y conservación de modalidades lingüísticas aragonesas. Luego, va evolucionando, hasta llegar al Estatuto, en la reforma actual, del año 2007; donde ya se le da un mayor alcance a estas modalidades. Y ya no se habla de modalidades lingüísticas, sino que se habla de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

En resumen, este artículo lo que viene a decir es que Aragón tiene, como mínimo, tres lenguas propias: la lengua oficial, que es el castellano, y dos lenguas más, que serán el catalán y el aragonés. Y ya se prevé incluso los territorios o zonas del territorio de Aragón donde estas lenguas pueden ser de utilización común: el aragonés, en la

zona norte del Pirineo; el catalán, en la llamada franja oriental; y se prevé un desarrollo legislativo de esta norma estatutaria, especialmente para superar el mero conservadurismo, la protección, e incluso llegar más lejos a permitir, como derecho propio de los aragoneses, el uso de estas lenguas propias.

Así surge entonces (así se promulga) la ley aragonesa de 22 de diciembre del pasado año, titulada *De uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón*. Hay un tema muy curioso, y es que cuando esta ley, sin haberlo dicho nunca ningún Estatuto de Autonomía, sin embargo, se atreve a decirlo, empieza por afirmar en su artículo 2 que el castellano es la lengua oficial de Aragón. Y a continuación, párrafo aparte: “El aragonés y el catalán son lenguas propias, originales e históricas”. Es decir, por primera vez, y fuera del Estatuto de Autonomía, se está afirmando algo que todos teníamos como bastante claro: que el idioma castellano, que el castellano es el idioma oficial de Aragón.

También es curioso que los parlamentarios, en el año 2009, no se hayan atrevido a seguir el dictamen que había emitido la asesoría jurídica de las Cortes; la cual, el 7 de abril del año noventa y siete, ya afirmaban que las lenguas, junto a la castellana, catalana y aragonesa, podían ser cooficiales. Habían hecho su estudio; pensaban que nada de eso ponía. Evidentemente. La Constitución española lo que dice con toda claridad es que las lenguas, las distintas lenguas habladas en España serán oficiales en la medida en que lo establezcan sus respectivos estatutos de autonomía. Así ocurre con el Estatuto de Autonomía catalán, por poner un ejemplo (no es el único); en donde tras afirmar que la lengua propia de Cataluña es el catalán, el idioma catalán es el oficial de Cataluña, pero también lo es conjuntamente el castellano. Es decir, en Cataluña, como en el País Vasco, como en Galicia, existe una cooficialidad clara, manifiesta, permitida por la Constitución, y establecida en su propio estatuto.

No es lo mismo lo que se establece en la legislación aragonesa. Se pasa, es verdad de un estatuto de mera protección de modalidades (que ya no son lenguas lingüísticas) a una mucha mayor protección y una definición de la existencia de al menos, dos lenguas propias: catalán y aragonés. Remitiendo además a la decisión del Gobierno de Aragón, que tendrá que regular en qué territorios concretos; porque además, zonifica: zonifica la ley determinadas zonas norte y este de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde esas lenguas podrán ser utilizadas. Pero en ningún caso, en ningún caso, ni el Estatuto de Autonomía, que es donde debió haberse establecido, si se quería; ni desde luego, por supuesto, la ley, que no podía hacerlo, define estas dos lenguas como cooficiales en Aragón. Por tanto, son una especie de situación intermedia. A mí me recuerda un poco (quizás más avanzado) que el aranés, regulado en el Estatuto de Cataluña; donde dice

que el idioma oficial es el catalán con el castellano, pero que también el idioma del valle de Arán va a tener una protección especial.

En el Derecho aragonés se llega más lejos: el catalán y el aragonés van a ser posible su utilización por parte de los parlantes correspondientes. Incluso, como dice el artículo 7 actual del Estatuto de Autonomía, en sus relaciones, las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas aragonesas.

Ahí es donde empiezo yo a hacer una primera leve crítica. Cuando la ley de 22 de diciembre del pasado año habla de estos temas en concreto, suprime la expresión “aragonesas”, y se refiere siempre constantemente a las administraciones públicas. Un pequeño truco. Pero un pequeño truco que no vale. Es decir: toda referencia a las administraciones públicas en una ley desarrollo del Estatuto de Autonomía, no puede ser otra que las administraciones públicas aragonesas. Y por ello, no hay ningún inconveniente en aceptar, como hace la ley, que en las relaciones con ayuntamientos, en general, entidades locales, diputaciones provinciales; incluso el Justicia de Aragón, en las Cortes de Aragón, se va a poder utilizar esas dos lenguas propias no oficiales, que son el aragonés y el catalán.

Cuando se utilicen estas lenguas por escrito, estas distintas administraciones públicas vendrán obligadas, evidentemente, a presentar sus respectivos escritos; los que sean, los que fueren. Una licencia de

construcción, por ejemplo, en un ayuntamiento, en el idioma propio que se haya solicitado, pero también en el idioma castellano. Cosa que echamos en falta en otras comunidades autónomas donde la cooficialidad, por ejemplo, en Cataluña, está llevando a que sólo todos los documentos públicos que salen de distintas administraciones públicas van en catalán. Incluso aunque salgan fuera de Cataluña. Eso, en las notarías lo estamos padeciendo y sufriendo. Bien es verdad que no resulta difícil entender el catalán. ¡No sé si cuando los vascos hagan lo mismo, podremos admitir en una notaría una licencia en vasco! Yo, desde luego, me negaré, evidentemente. No puedo aceptar una licencia en vasco, porque no la entiendo, y no sé qué contenido tiene.

Pero mi confrontación al respecto, y no puedo extenderme mucho, es con respecto al artículo 32 de esta ley de 2009: instrumentos notariales. ¡Y no es porque yo sea notario! Lo diría igual, aunque no lo fuera. “Los instrumentos notariales podrán redactarse en cualquiera de las lenguas propias o modalidades lingüísticas de Aragón, en los supuestos y con las condiciones previstas en la legislación civil aplicable”. Primera cuestión a la que me opongo rotundamente. La legislación civil no es quien para determinar si se puede utilizar una lengua distinta del castellano, siendo el castellano la oficial. ¡No es quien! Entre otras cosas, tengo que recordarles que no solamente la función notarial: la registral, la Abogacía del Estado, y la Justicia, somos Administración del Estado; no administraciones autonómicas. Por tanto, tenemos que atenernos exclusivamente a lo que la normativa estatal determina al respecto. Y la normativa estatal al respecto es muy clara: hasta el año... Con un reglamento, me refiero sólo al aspecto notarial. Hasta el año reciente 2007, un reglamento notarial antiguo, utilizando expresiones muy parecidas a las del antiguo estatuto aragonés, cuando hablaba de los instrumentos autorizados en otro tipo de lengua que no sea el castellano, decía que cuando en el territorio español se



José Luis Merino, en primer plano de la segunda mesa

hable una lengua o dialecto peculiar del mismo (y daba unas formulaciones). Este artículo, por Real Decreto de 19 de enero de 2007 se ha suprimido totalmente... Mejor dicho: se ha modificado, diciendo algo muy claro, que ahora sí está muy claro: ya no habla de modalidades lingüísticas: “Los instrumentos públicos se redactarán en el idioma oficial del lugar del otorgamiento”. ¡Y no hay más!

Por tanto, allí donde haya un idioma oficial (en Cataluña el catalán; en el País Vasco el vasco, o en Galicia el gallego); los notarios vendrán obligados, si se lo piden los clientes, a autorizar, como luego dice aquí, probablemente en doble columna. Que es un tema bastante complicado, y yo les garantizo a ustedes que es imposible redactar un documento en un folio DIN-A4 en doble columna. Solemos hacerlo poniéndolo al final el texto en el otro idioma.

Digo todo esto, y me opongo a este tema, porque anticipándose a la propia ley que regula esta protección de lenguas propias de Aragón, tenemos nada menos que dos leyes aragonesas donde sé que la primera se introdujo, permítanme la expresión dar rondón, mediante una enmienda (la segunda ya no estoy tan seguro); y me refiero a la ley de sucesiones por causa de muerte de Aragón (24 de febrero del año noventa y nueve); y a la de régimen matrimonial y viudedad, de 2 de febrero de 2003, ésta mucho más reciente.

En la ley primera de sucesiones, en el artículo 67, con un texto exactamente igual después en el noventa y siete; primero para los pactos sucesorios, el otro para los testamentos; y en la ley de régimen matrimonial para las capitulaciones, me da igual leer uno que otro, porque en definitiva, todos dicen exactamente lo mismo, cambiando la palabra “testador” por “capitulante”, o algo similar. Les voy a leer, por ejemplo, pues no lo sé: el del régimen matrimonial, respecto a las capitulaciones. Que dice literalmente lo siguiente: “Idioma de los capítulos”. (Y el texto es el mismo en las otras dos leyes para testamentos y pactos.) “Capítulos matrimoniales podrán redactarse en cualquiera de las lenguas o modalidades lingüísticas...” (Estamos incurriendo en un error con respecto al



José Luis Merino interviniendo en la segunda mesa

nuevo Estatuto de Autonomía: ¡No hay modalidades lingüísticas en Aragón! Hay lenguas propias, que es mucho más importante. Aunque no sean oficiales.) “...que los otorgantes elijan”.

“Si el notario autorizante no conociera la lengua o modalidad lingüística elegida, los capítulos se otorgarán en presencia y con intervención de un intérprete no necesariamente oficial” (Es decir, cualquier sujeto, cualquier ciudadano que diga: “Yo sé mucho de aragonés, o yo sé mucho de catalán”); “designado por los otorgantes y aceptado por el notario, que deberá firmar el documento”.

Esto es radicalmente inconstitucional. El artículo 149 de la Constitución reserva, después de establecer la posibilidad que tenemos las comunidades autónomas (y yo ahí, Eva, sí creo que son derechos históricos privados), los antiguos llamados derechos forales, hoy civiles territoriales; deja muy claro, muy claro, muy claro qué es competencia exclusiva del Estado, en una redacción que a mí nunca me ha gustado, porque realmente, es mala. Dice: “La ordenación de los registros e instrumentos públicos”. Bueno, esta es la interpretación muy clara que se ha dado a este tema; es: registros de la propiedad, registros civiles, registros mercantiles, o cualquier otro registro (registro de bienes muebles a plazos, notarías...); igual que la judicatura, somos funcionarios del Estado. Y por tanto, nos atenemos a la legislación que el Estado establezca. Si el Estado dice que solamente se puede autorizar un documento o inscribir en un registro público ese documento en el idioma

oficial de la comunidad autónoma correspondiente, el idioma oficial de Aragón es el castellano.

¿Qué va a pasar con estos tres artículos? Bueno, yo les voy a decir lo que está pasando: que no hay ni una sola escritura en todo el territorio aragonés que se... ¡Ni una! ¡Ya no digo de Zaragoza! Ni tampoco en Benasque. Ni tampoco en Fraga. Que se esté exigiendo. Entre otras cosas porque, desgraciadamente, quizás dentro de muchos años, y voy

a terminar ya, los que hablan aragonés, o fabla (o cheso, como antes de decía); o los que hablan catalán (o fragatí, que les gusta a muchos llamarlo así), es posible que dominen el idioma, como hoy probablemente hacen los catalanes, que van a las notarías o a los registros públicos. Pero hoy por hoy, es imposible que un catalanoparlante, y mucho menos aragonésparlante tenga los conocimientos suficientes para saber que el documento público que autoriza está conteniendo unos términos jurídicos exactos y precisos, que le está concediendo y le está protegiendo sus respectivos derechos. Muchas gracias.

Antonio Embid

Muchas gracias por el tema tan interesantísimo planteado por José Luis Merino. Yo estaba pensando, cuando hablaba de los concursos para determinados lugares, que igual esas plazas, en lugar de salir a concurso tendrían que salir a subasta...

Pero al margen de la licencia, yo creo que, y enlazando con el tema general de hoy, el problema que acaba de señalar José Luis Merino en relación al Derecho privado que plantea la nueva ley de protección lingüística, es interesantísimo. Yo añadiría: no solamente en relación al Derecho privado, sino al Derecho público.

Yo creo que esta ley la vamos a ver en los tribunales, inevitablemente, y el gran tema planteado es si no se han dado contenidos propios de la cooficialidad, cuando no existe más lengua oficial en Aragón que el castellano. Pero en fin. Los jueces resolverán, de seguro en su momento.

“Pasado, presente y futuro del Estatuto de Autonomía”

ADOLFO BURRIEL BORQUE

Ex parlamentario y ponente en el primer Estatuto de Autonomía de Aragón

Yo me referiré, y espero que con mucha brevedad, a dos cuestiones más de tipo político que de otro tipo: el origen de lo que llamamos el Estado de las autonomías, de lo que son las autonomías, y un poco ese futuro del que algunos han dicho desde aquí que es imprevisible, que será interminable; que no se sabe dónde termina... Que puede ser homogéneo, o que puede ser asimétrico ese futuro que nos espera. Con todo lo que tenga, en todo caso, de previsión, y como toda previsión, por tanto, de incertidumbre.

Yo creo que hay que recordar que la reivindicación de la autonomía era una de las reivindicaciones básicas de la democracia en tiempos del franquismo. No se reivindicó la autonomía con la Constitución, o apareció con la Constitución, o la autonomía pasó a ser una forma de Administración del Estado después, cuando la democracia estaba en España. La exigencia de autonomía era uno de los principios, de los principales eslóganes básicos, de las primeras exigencias que había en la sociedad española en demanda de democracia en los años del franquismo. Amnistía, libertad, autonomía, eran las tres palabras básicas, las tres reivindicaciones centrales desde las que se impulsaba la reivindicación social. Por tanto, cuando las autonomías entran en el proceso democrático español, las autonomías entran con el aval, con el impulso y con el conocimiento y el deseo del conjunto de los españoles que estaban porque en España hubiera un régimen democrático.

Y aunque es verdad, como decía José Félix Sáenz, que la constitución española no establece que el futuro de nuestra Administración territorial será autonómica, no establece el Estado de las autonomías como el futuro necesario, lo cierto es que el Estado de las autonomías era, por necesidad, una de las cuestiones que a partir de la Constitución iban a plantearse en España. Y así es como se inicia el proceso. Se inicia un proceso que está cargado

por un lado de reivindicaciones sociales; por otro lado, de tensiones, de tensiones muy serias, y de riesgos; y por otro lado, de intereses, como no puede ser de otra manera: de intereses políticos, de intereses partidarios.

Reivindicaciones sociales, como he dicho, están ya presentes en la primera fase, en la fase anterior incluso a la propia democracia. Los primeros pasos, o algunos de los primeros pasos democráticos que en España se dieron, estaban vinculados a la defensa de las autonomías. La llegada, por ejemplo, del señor Tarradellas Cataluña, que había sido presidente exiliado de la autonomía catalana que hubo durante la República; era uno de los pasos democráticos y de exigencia democrática que en España en ese momento parecían como más nítidos y claros.

Por lo tanto, estaba cargado de reivindicaciones, y también en Aragón: en Aragón, las reivindicaciones autonómicas, y la aparición además de sectores sociales, de manifestaciones culturales, de expresiones de todo tipo alrededor de la exigencia de autonomía para Aragón, era una constante. Quizá el acto político más significado de aquella época fue la reunión, creo que en setenta y seis en Caspe, reivindicando y recordando lo que había sido el Estatuto de Autonomía, que no llegó a aprobarse, pero que sí se discutió ya en los últimos años de la República española.

¿Riesgos y tensiones? Evidente. Y aquí se ha dicho, y hoy es el 23-F. Yo recuerdo que el 23-F del ochenta y uno, creo que estaba también José Luis Merino conmigo; no recuerdo bien, pero creo que estaba también, estábamos en la Diputación Provincial de Zaragoza, precisamente discutiendo las bases de un futuro estatuto de autonomía para Aragón, de una manera muy voluntarista. Allí se habían convocado a todos los partidos políticos que tenían representación municipal en Aragón; incluso había un representante del PCML, que era el brazo político del FRAP; porque tenía un concejal en un pueblo de no sé dónde. Es decir, con un gran voluntarismo democrático, todos estaban allí reunidos, y estábamos reunidos tratando de pensar cómo había que ponerse en marcha un proceso autonómico en España, todavía tan incipiente, y todavía esperando.

Pues bien: las tensiones, como digo, existían, y existían seriamente, y la defensa de la unidad de España, entendiendo por unidad, precisamente, en ese momento, la ausencia además de autonomías, era uno de los riesgos que estaba pasando y que estaba sufriendo continuamente el país. 23-F, como muestra especial además de cómo se manifestó. Pero es también verdad, y aquí se ha dicho, que como consecuencia de sucesos y de hechos como el 23-F, se dieron los primeros pasos centrales y serios de acuerdo político para que las autonomías pudieran desarrollarse en España.

Y los pactos autonómicos que siguieron al 23-F del año ochenta y dos, fueron los pactos autonómicos que determinaron cómo en España se accedería a la autonomía, en distintas comunidades, y cómo se establecieron unos principios básicos de homogeneidad para todas las comunidades. Concretamente, para las que iban a acceder a la autonomía por la vía del artículo 143, a las que ya de entrada se les reconocía las instituciones fundamentales (se ha dicho también desde aquí): la



Adolfo Burriel interviniendo en la segunda mesa

existencia de Cortes, la existencia de un órgano ejecutivo, y la existencia además de tribunales superiores de justicia. Algo que no está recogido en la Constitución, y que efectivamente, podría haberse excluido en aquellas autonomías que no accediesen al proceso autonómico por la vía histórica, o por la vía del 151, en la que finalmente, y también como consecuencia de la reivindicación política, exclusivamente accedió Andalucía.

Por tanto, yo creo que estos dos factores también, el de la tensión y los riesgos políticos, fue un factor determinante, y un factor muy importante, a la hora de dar unos primeros pasos comunes, y unos primeros pasos mucho más armonizados de cómo se hubieran dado con toda probabilidad en este desarrollo del proceso de la autonomía. Esta era, como digo, la segunda cuestión.

Y la tercera, obviamente, los intereses de los partidos políticos. Que cabalgaban por un lado entre la necesidad de acuerdo. Estamos en una época con notables problemas económicos y sociales, con graves problemas, como digo, políticos, y además con riesgos incluso de involución democrática. Eso exigía, y en ocasiones presionaba para que el acuerdo político se produjese. Pero por otro lado, los intereses de cada uno de los partidos, y en ese momento, además, de comienzo de la democracia española, también presionaban sobre la forma de hacerlo.

En concreto, que Andalucía accediese a la autonomía por el artículo 151, pues fue con toda seguridad, y yo creo además que con toda claridad, fue uno de los... De las necesidades que el PSOE en aquellos momentos planteaba, y cómo el PSOE presionó para que eso fuese posible, con la capacidad que tenía de movilización y la presencia que tenía en Andalucía; y esa fue la causa de que Andalucía fuese la única autonomía que acabase accediendo por la vía del artículo 151 a lo que llamamos autonomía plena, junto con las comunidades históricas, como la de Galicia, la

del País Vasco, la de Cataluña. Y que las demás acabásemos, a pesar de las reivindicaciones, entrando en ese camino, por la vía del artículo 143.

Yo creo que ese fue un poco el principio de salida de las autonomías de ese proceso del que llevamos tanto tiempo, que yo creo que ha sido enormemente provechoso para todos, con un montón de problemas, de tensiones y a veces incluso de retrocesos; que ha creado enfrentamientos no siempre comprensibles, pero que en conjunto, la existencia del Estado de las autonomías en España, yo creo que ha facilitado no solamente el desarrollo político, sino también el desarrollo económico, y además de manera fundamental. Y por tanto, que estamos ante un modo de organización complejo, sometido a avatares diversos, pero sin duda alguna, enormemente interesante y enormemente provechoso.

¿Cuál va a ser el futuro? Yo estoy de acuerdo con lo que decía el profesor Embid: que los acuerdos de los años noventa y seis, y del año noventa y dos, de los gobiernos centrales con Cataluña; y concretamente con Convergència i Unió, que eran los que facilitaban la gobernabilidad del Estado, fueron básicos para que después, en los demás estatutos de autonomía y en las demás comunidades, se diesen también avances que se estaban socialmente pidiendo en muchos momentos, pero que no hubiera sido posible armonizarlos e incluso homogeneizarlos de la manera que se hizo, sin que estas razones políticas hubieran estado detrás.

¿Vamos hacia una sociedad asimétrica, necesariamente asimétrica, donde habrá comunidades autónomas con

competencias por encima de otras, enfrentados a las competencias de otras; con tensiones que se seguirán acumulando, que acabarán creando incluso disputas que dan la impresión en los momentos en que se producen que pueden ir hasta más allá de lo que es el simple debate político? Yo creo que no. Yo creo que no va a ocurrir, yo creo que el proceso autonómico va a estar cargado de tensiones y de dificultades, porque todos los procesos de construcción administrativa y Administración territorial lo están. Porque aquí hay intereses diversos, como los hay entre instituciones y como los hay entre territorios, y los ha habido siempre; y esos intereses encuentran cauces de armonización y tensiones, y momentos de dificultad; y creo que los van a seguir teniendo. Y yo creo además que el hecho de que el proceso pueda ser o acabe por ser interminable, que es una de las posibilidades que existen, tampoco debe escandalizar a nadie; y a nadie debe llamarle la atención. La construcción de un estado es un proceso interminable. La construcción de una sociedad y una administración es un proceso que no termina. Las circunstancias históricas, sociales, ajenas, imprevisibles, son circunstancias que aparecen y a las que hay que armonizarse y hacia las que hay que dirigirse; y eso permite que las cosas vayan progresando o avanzando. Y yo creo que finalmente, situaciones como las del Estado federal pueden contemplarse, y acabarán con una reforma, que sería necesaria también, de la Constitución, contemplándose como un medio no de que termine el proceso, sino de que el proceso entre en una fase nueva que estaría en condiciones ya de poderse abordar.

Antonio Embid

Muchas gracias a Adolfo Burriel por esta llamada a la esperanza, que es la mejor forma de terminar el complejo tema que hemos tratado hoy; que el presidente de la Asociación de Exparlamentarios nos ha dado oportunidad de desarrollarlo. Creo que esta mesa ha cumplido su papel. Y ahora, pues continúa el programa, que me parece que es una visita al salón de Plenos: al templo de la palabra.



Aspecto de la sala Goya antes de comenzar el acto

En la edición de esta publicación ha colaborado:



CAJA INMACULADA