

conjunto normativo para la protección del medio ambiente que evoluciona hacia estrategias de mercado.

Para conseguir la efectividad de la ordenación necesaria es conveniente que se impulsen en actualizados marcos normativos internacionales, supranacionales y estatales, así como en los instrumentos regulatorios participativos e incentivadores, fórmulas paccionadas que consoliden la producción de Acuerdos normativos como fuente del Derecho Ambiental.

MEMORIA DEL PROCESO AUTONÓMICO. LA REFORMA DEL ESTATUTO ARAGONÉS EN EL CONTEXTO POLÍTICO Y PARLAMENTARIO DEL DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA

MANUEL CONTRERAS CASADO

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN: 1. Potestad estatuyente y reforma de los Estatutos de Autonomía; 2. La reforma en el EAAR. — II. LOS INTENTOS DE REFORMA EN LA II LEGISLATURA DE LAS CORTES DE ARAGÓN: 1. La primera Comisión parlamentaria especial para la reforma del EAAR; 2. El «Borrador conteniendo los criterios de la DGA sobre la reforma del EAAR»; 3. El proyecto de Ley de reforma estatutaria de 1990: la iniciativa del Consejo de Gobierno de la DGA. — III. LA REFORMA ESTATUTARIA A TRAVÉS DE LA III LEGISLATURA DE LAS CORTES DE ARAGÓN: 1. Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992; 2. La nueva Comisión especial parlamentaria para la reforma del EAAR; 3. La Ley Orgánica 9/92 de transferencia de competencias a las CCAA del 143 CE y el nuevo proceso de reforma. — VI. LA ETAPA FINAL DE LA REFORMA ESTATUTARIA: IV LEGISLATURA DE LAS CORTES DE ARAGÓN.

El último número del BOE aparecido en 1996 publicó un texto normativo de gran trascendencia para la Comunidad Autónoma de Aragón (CAAr): la *Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto*. O sea, la reforma estatutaria que con cierta amplitud y profundidad habían defendido —en diferentes momentos y con diferentes grados de convicción— la mayoría de las fuerzas políticas aragonesas. Es verdad que ya era la segunda vez que el Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR) conocía cambios en su articulado; pero llegar hasta este momento había supuesto recorrer un largo camino político —al compás señalado por un accidentado juego de mayorías y minorías que alternaba frecuentemente el consenso y el conflicto— y parlamentario —a través de un complicado *iter legis* que recorría las Cortes de Aragón, el Congreso de los Diputados y el Senado— que, por fin, parecía tener un punto de arribo.

Estas líneas intentan ser una crónica jurídico-política que muestre a grandes trazos el proceso político y parlamentario seguido por nuestro

Estatuto, en el contexto del desarrollo autonómico aragonés y a través de varias Legislaturas de las Cortes aragonesas, hasta la entrada en vigor de su reforma en el presente año de 1997.

I.- INTRODUCCIÓN

El análisis de los problemas fundamentales de la reforma de los Estatutos de Autonomía suele desembocar, inevitablemente, en una cuestión clave como es la de la peculiar naturaleza de estas normas. Quizá por ello convenga establecer como punto de partida, al menos, dos proposiciones:

La primera, que según el art. 81.1 CE los Estatutos deben ser aprobados por un acto legislativo jurídicamente denominado como Ley Orgánica, pese a lo cual las Leyes Orgánicas de Estatutos de Autonomía se distinguen del resto de las Leyes Orgánicas por su peculiar naturaleza; los Estatutos de Autonomía son producto de un acto complejo (1), en el que intervienen necesariamente los sujetos del derecho a la autonomía reconocidos por el art. 2 CE; los Estatutos son normas jurídicas en las que coinciden dos voluntades, y esto es lo específico de los mismos. Toda la existencia del Estatuto, desde la iniciativa de su elaboración hasta sus posibilidades de reforma, está marcada por este hecho insoslayable.

Y la segunda, que todos los Estatutos de Autonomía tiene una idéntica posición en el sistema estatal de fuentes del Derecho —disponen de la eficacia de las Leyes Orgánicas—, pero gozan de una «fuerza formal pasiva» muy superior a la que corresponde a estas últimas. Los Estatutos de Autonomía sólo pueden ser modificados mediante Leyes Orgánicas de Reforma de los Estatutos de Autonomía y, por lo tanto, son inmodificables por cualquier Ley, Orgánica u ordinaria, que haya emanado unilateralmente de las Cortes Generales. Realmente, la única vía posible de reformar los Estatutos autonómicos por los órganos del Estado, sin contar con las propias Comunidades Autónomas, sería reformando la Constitución; cualquier otra posibilidad que se intentara de- vendría claramente inconstitucional.

(1) Sobre la consideración de los procesos autonómicos como «actos complejos», véase Gumersindo Trujillo, *LOAPA y Constitución (El proyecto de LOAPA, desde la perspectiva de su constitucionalidad)*, Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1982, págs. 41 y ss.

1.- Potestad estatuyente y reforma de los Estatutos de Autonomía

Comentando la conocida tesis de la desconstitucionalización de la forma de Estado en la Constitución española de 1978, su propio autor escribía que «desconstitucionalizar» no era remitirse al legislador ordinario, sino a un legislador de características únicas. La desconstitucionalización, en una palabra, se producía junto con una simultánea «reserva de Estatuto». (...) Pero esta "reserva de Estatuto" tiene enormes consecuencias para el sistema. Reservar el Estatuto significa sustraer la alteración del sistema a la voluntad exclusiva del legislador estatal. Sólo la voluntad conjunta de ambos protagonistas del poder de revisión de los Estatutos puede incidir sobre el sistema. Sabemos cómo esto, que sólo era necesariamente así para los Estatutos "del 151", ha terminado siendo verdad para todos ellos» (2). Estas acertadas observaciones de Pedro Cruz Villalón vienen a poner de manifiesto algo que conviene destacar previamente: la existencia de una potestad estatuyente compartida, que no desaparece con la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la constitución de las Comunidades Autónomas, sino que persiste como principio derivado de la Constitución y cobra nueva vida cuando se vislumbra el horizonte de la reforma estatutaria (3).

En este orden de cosas, la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía se corresponde plenamente con la previsión constitucional de su reforma. Así, el art. 147.3 CE señala que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica». Aunque este precepto constitucional podría valer, por sí mismo, como criterio general para la reforma estatutaria, el art. 152.2 CE, para los Estatutos elaborados y aprobados por la vía del art. 151 CE, ratifica este principio al indicar que «una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

De aquí se extrae inmediatamente una consecuencia de enorme relevancia, y es que no es posible, en modo alguno, una alteración deci-

(2) Pedro Cruz Villalón *et al.*, *El Estatuto de Andalucía. I: las competencias*, Barcelona: Ariel, 1990, pág. 17.

(3) *Vid.*, en este sentido, las sugerentes páginas dedicadas a esta cuestión, a propósito del «bloque de constitucionalidad» como contenido esencial de la «Constitución total» del Estado español, por Francisco Rubio Llorente, en la obra de este mismo autor y Louis Favoreu, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid: Universidad de Sevilla/Civitas, 1991, págs. 116 y ss. (posteriormente este trabajo fue incluido en F. Rubio Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 113 y ss.)

didada unilateralmente por el Estado respecto del contenido fijado en la norma estatutaria.

Es verdad que la intervención del Estado para la perfección del proceso de reforma es imprescindible, de nuevo mediante la fórmula jurídica de la Ley Orgánica. Sin embargo, el procedimiento de reforma tiene unos elementos peculiares en los que, como resultado de la naturaleza de acto complejo que tiene el proceso autonómico y el Estatuto de Autonomía, hay una participación necesaria de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma, e incluso, en su caso, del correspondiente Cuerpo electoral mediante referéndum.

La citada autorización constitucional para que en los Estatutos se establecieran procedimientos especiales de reforma fue acogida por todos los legisladores estatuyentes. No vamos a realizar aquí la reseña y problemática de esos procedimientos (4), pero es menester destacar que es común a ellos atribuir la iniciativa de la reforma a varios órganos de la Comunidad Autónoma (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno), e incluso centrales (Cortes Generales (5), Gobierno de la Nación), aunque en todos figura la iniciativa del órgano representativo de la Comunidad Autónoma (Asamblea Legislativa) y, desde luego, en todos se establece, como trámite sustancial e imprescindible al procedimiento, la necesaria aprobación de la reforma por dicho órgano representativo de la Comunidad Autónoma, por una mayoría cualificada, y como paso previo para la posterior tramitación del proyecto por las Cortes Genera-

(4) Vid., básicamente, un acertado y pormenorizado análisis de estos procedimientos y su problemática en Antonio Gutiérrez Llamas, *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Universidad de Murcia/Civitas, 1991. Además, vid. José L. Cascajo Castro, «La reforma del Estatuto Vasco», *RPC*, 10 (1984); Antonio Embid Irujo, «Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: ¿reforma de los Estatutos o leyes orgánicas de transferencias o delegación?», *Diez años de régimen constitucional*, Madrid: Tecnos, 1989; Mariano García Canales, «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *REDC*, 23 (1988); Eduardo García de Enterría, *La revisión del sistema de Autonomías territoriales: reforma de Estatutos, Leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid: Civitas, 1988; Rogelia Calzada Conde y Javier Ruipérez Alamillo, «Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía», *RVAP*, 22 (1988); Manuel Aragón, «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *Documentación Administrativa*, 232-233 (1992-93); Francisco Balaguer Callejón, «Los procedimientos de reforma del Estatuto de Andalucía», en A. Porras y J. J. Ruiz-Rico (dirs.), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona: Ariel, 1990; y Javier Ruipérez, *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid: Tecnos, 1994.

(5) Este tipo de iniciativa, como se ha sugerido con buen sentido, resulta en la práctica poco aconsejable y, en todo caso, debería ser ejercido excepcionalmente y con precaución, vid. Remedios Sánchez Ferriz, comentario al art. 61 del Estatuto valenciano, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por Ramón Martín Mateo, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pág. 625.

les. Los Estatutos de Autonomía, como ha señalado Ramón Punset, «aun reconociendo capacidad para *promover* esa iniciativa, según los casos, a los órganos superiores autonómicos (y, a veces, a un cierto número de municipios), al Gobierno nacional o a las Cortes Generales, siempre prescriben la aprobación de la propuesta por la Asamblea de la C.A. y, en alguna ocasión, también por el electorado del territorio, de suerte que, en definitiva, Asamblea y electorado comunitarios son los órganos a quienes compete la iniciativa de reforma estatutaria» (6). En resumen, los Estatutos de Autonomía han regulado su procedimiento de reforma, en cumplimiento de los preceptos constitucionales 147.3 y 152.2, y han decidido hacer necesaria e ineludible la presencia en este procedimiento de la voluntad de la propia Comunidad Autónoma, representada por la Asamblea Legislativa y, en su caso, el Cuerpo electoral. Así también lo ha entendido la jurisprudencia constitucional (7).

2.- La reforma en el EAAR

En este orden de cosas, el EAAR reguló su reforma mediante los arts. 61 y 62 (8), en los que se establecen dos mecanismos distintos

(6) Ramón Punset, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, ob. cit., págs. 173-174. Como añade, con acierto, Punset, «todos los Estatutos otorgan a las Cortes Generales la facultad de promover la iniciativa de reforma estatutaria, esto es, de instar, a través de un proyecto de reforma depositado ante la Mesa del Parlamento comunitario, el ejercicio por tal asamblea de la iniciativa legislativa reformadora, la cual, de aprobarse, conduciría al proyecto ante la Mesa del Congreso» (pág. 173, nota).

(7) STC 36/1981, 12 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la ley vasca sobre «reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento vasco». Para el TC, «tal ampliación de la inmunidad por una ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía (...) por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1978 —art. 147.3—, como en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 —arts. 46 y 47—. En especial, se han obviado en el supuesto que examinamos dos trámites esenciales, concretamente la aprobación de la reforma por las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica y el referéndum por los electores del pueblo vasco, uno y otro ineludibles, aunque jueguen por ese orden o en el inverso, según se trate del supuesto previsto en el art. 46 o en el art. 47 del repetido Estatuto. (...) En la medida en que en el caso que examinamos la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dictado una Ley sin acudir al trámite de la modificación del Estatuto de Autonomía, ha vulnerado tanto la Constitución —arts. 147.3 y 152.2— como el propio Estatuto Vasco —arts. 46 y 47—, siendo, en consecuencia, dicha Ley inconstitucional y antiestatutaria» (FJ 4).

(8) La redacción de estos artículos quedó definitivamente fijada en los debates de la Asamblea Mixta de Parlamentarios y Diputados Provinciales de Aragón sobre el anteproyecto de EAAR. Vid. al respecto Manuel Contreras, *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, vol. I, Zaragoza: Cortes de Aragón, 1987, págs. 428-432.

para dos supuestos diferentes. Uno, con carácter general, establece que la iniciativa de la reforma corresponde «a la Diputación General de Aragón, a las Cortes aragonesas a propuesta de un quinto de sus Diputados y a las Cortes Generales» (art. 61.1 EAAr), y que dicha propuesta «requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Aragón por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes generales mediante Ley Orgánica» (art. 61.2 EAAr). Y otro, para el caso particular de que la reforma que se lleve a cabo sea en ejecución del art. 148.2 de la Constitución, sólo necesitará «que la iniciativa sea formulada por la quinta parte de los Diputados y aprobada por mayoría absoluta de los miembros de las Cortes de Aragón y por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica» (art. 62 EAAr).

Como era de prever, durante los primeros años de existencia del EAAr no hubo lugar al surgimiento de ningún tipo de propuesta de reforma estatutaria. El proceso autonómico había discurrido por la vía del art. 143 CE y concordantes y, aunque nada impedía que se pusiera en marcha algún tipo de reforma que no afectara a la ampliación competencial, parecía lógico que sólo la previsión del art. 148.2 CE, que observaba la posibilidad de que transcurridos cinco años las Comunidades Autónomas pudieran ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por el art. 149 CE, mediante la correspondiente reforma de sus Estatutos, conseguiría con el paso del tiempo animar los propósitos reformadores. Eso es lo que sucedió en la Comunidad Autónoma aragonesa a partir de 1987, una vez finalizada la I Legislatura de las Cortes de Aragón.

II.- LOS INTENTOS DE REFORMA EN LA II LEGISLATURA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Para comprender las vicisitudes que atravesaron las pretensiones de reforma estatutaria en esta II Legislatura, hemos de partir de una explicación mínima sobre el panorama político y parlamentario que se configuró en Aragón a partir de las elecciones autonómicas de junio de 1987. Estas trajeron consigo el primer impulso hacia la situación de progresiva complejidad que soportará la institución parlamentaria aragonesa. El reparto de los 67 escaños que componen ahora las Cortes muestra cómo el GP Socialista sigue siendo la minoría mayoritaria dentro de la Cámara (27 diputados), pero ha perdido 6 diputados con respecto a la Legislatura anterior, y se encuentra en situación de inferioridad numérica ante las dos fuerzas conservadoras —GP Aragonés y GP de AP— que suman ahora 32 diputados, a sólo dos escaños de obtener la mayoría absoluta. La situación política y parlamentaria se complica con la aparición de dos nuevos Grupos Parlamentarios: el GP del CDS,

con 6 diputados, y el GP de CAA-IU, con 2 diputados. Así las cosas, la formación de mayorías estables en el seno de las Cortes dependía de los dos nuevos Grupos, especialmente del GP del CDS que con sus 6 diputados podía inclinar la posible mayoría hacia un lado u otro del espectro político. Optó este Grupo por la abstención en el proceso de investidura y ello permitió la formación de una coalición parlamentaria formada por el GP Aragonés y el GP de AP, que apoyó, inicialmente, un gobierno homogéneo del PAR, y más adelante, a raíz de una crisis de la coalición y la subsiguiente presentación de una cuestión de confianza por el Presidente de la DGA (febrero de 1989), un gobierno heterogéneo formado por la coalición PAR-PP. En cualquier caso, la inestabilidad y la complejidad presidieron la actividad política y parlamentaria durante esta Legislatura, no sólo por la precariedad de la mayoría que apoyó al gobierno de la Comunidad Autónoma, sino también por el hecho de que ésta dependiera circunstancial, pero permanentemente, de un Grupo como el del CDS, que con 6 diputados podía variar en cualquier momento el sentido de la mayoría parlamentaria.

En esta situación, se produce casi simultáneamente el inicio de la II Legislatura y la finalización para Aragón del plazo de espera (5 años) establecido por el art. 148.2 CE para la ampliación de competencias mediante la correspondiente reforma estatutaria. No es extraño, entonces, que el debate de investidura —celebrado en julio de 1987 en torno al candidato a la Presidencia de la Diputación General de Aragón (DGA), Hipólito Gómez de las Rocas (PAR)— contemplara la exposición de las primeras propuestas de reforma y las primeras reacciones políticas sobre ellas. Fue el propio Gómez de las Rocas quien, al exponer en las Cortes aragonesas su programa de gobierno, expresó «el propósito de promover la reforma del Estatuto, al alza, no a la baja, naturalmente»; aunque era consciente de las dificultades: «Hablamos de reformar el Estatuto y para ello hace falta la concurrencia de voluntades políticas que exigen los artículos 61 y 62, según los casos, del mismo Estatuto. Nosotros podremos asumir la iniciativa y anunciamos ya que así lo haremos: conseguir que prospere depende de que aquella concurrencia de voluntades alcance la mayoría cualificada de dos tercios —caso del artículo 61— o la mayoría absoluta —caso del artículo 62—» (9). Seguramente debido a la escasa confianza en conseguir llegar a los acuerdos necesarios para desarrollar la reforma estatutaria, tanto las propuestas del candidato a Presidente como las respuestas del resto de los Grupos Parlamentarios en el debate subsiguiente, mostraron una notable falta de concreción: Gómez de las Rocas insistirá una y otra

(9) *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón (DSCA)*, n.º 2, 20 de julio de 1987, pág. 16.

vez en sus intenciones de lograr la «plenitud autonómica», los portavoces de los diversos Grupos —con el prudente, pero significativo, silencio del de Alianza Popular— pedirán mayores especificaciones para negociar una reforma y sólo el representante socialista Santiago Marraco (todavía Presidente en funciones de la DGA) llegaría a expresar su apoyo a una reforma del EAAR siguiendo la vía del art. 62 que permitiera la ampliación competencial bajo determinadas condiciones (10).

Las propuestas de reforma del debate de investidura obtendrían una inicial plasmación en el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la DGA el 15 de septiembre de 1987. Dicho acuerdo se justificaba en base a que «la composición de la Cámara y el natural deseo de obtener la mayor concurrencia posible de voluntades hacen necesario, no sólo aconsejable, que se entablen negociaciones con los diversos Grupos Parlamentarios de las Cortes para procurar un común nivel de entendimiento que permita emprender aquella reforma», y en él se hacía constar expresamente la voluntad del Consejo de Gobierno de «comunicar a las Cortes de Aragón, a fin de proceder en su caso como resulta de los artículos 61 y siguientes del Estatuto de Autonomía y 138 y siguientes del Reglamento de las Cortes, el propósito de promover las actuaciones preliminares para la reforma del Estatuto de Autonomía por iniciativa de la Cámara y con la deseable participación de todos los Grupos Parlamentarios» (11).

1.- La primera Comisión parlamentaria especial para la reforma del EAAR

Quizá como respuesta a esta iniciativa gubernamental, en noviembre del mismo año, los Grupos Parlamentarios Socialista, CDS y CAA-IU, presentaron ante la mesa de las Cortes la Proposición no de Ley n.º 7/87, mediante la que se solicitaba el acuerdo del Pleno de la Cámara para la formación de una «Comisión parlamentaria especial» encargada de revisar el EAAR «en orden a la ampliación de competencias y cualesquiera otras reformas que puedan acordarse» (12).

El Pleno de las Cortes aragonesas, en sesión celebrada el 5 de febrero de 1988, debatió esta Proposición no de Ley junto con una en-

(10) Vid. este debate en *DSCA*, n.º 3, 21 y 23 de julio de 1987, págs. 31 y ss.

(11) Vid. el texto completo del acuerdo en *Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía propuesta por el Gobierno Aragonés a las Cortes*, Zaragoza: Diputación General de Aragón, 1990, págs. 9-10.

(12) *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (BOCA)*, n.º 10, 26 de noviembre de 1987.

mienda de modificación, de buen sentido técnico, presentada y defendida por el Grupo de Alianza Popular, siendo finalmente aprobada, con la enmienda de modificación, por unanimidad de toda la Cámara (13). El texto de la Proposición quedó ultimado en la siguiente forma:

«Las Cortes de Aragón acuerdan la creación de una Comisión parlamentaria especial que tendrá como cometido la elaboración de propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en orden a la ampliación de competencias y otras materias que pudieran plantearse.

Una vez constituida la Comisión, en el plazo máximo de un mes, la Diputación General de Aragón remitirá a la misma un borrador conteniendo los criterios del Gobierno autónomo en orden a dicha reforma. Tal documento servirá de instrumento base de trabajo para la Comisión.

Dichas propuestas se elevarán a la Mesa de las Cortes de Aragón para la tramitación que proceda estatutaria y reglamentariamente» (14).

El acuerdo tomado por la Cámara, como fácilmente se observa, era realmente lo suficientemente amplio como para ser admitido por la totalidad de los Grupos: ni condicionaba el contenido de la futura reforma, ni establecía plazos de obligatorio cumplimiento para la elevación de las propuestas que había de elaborar la Comisión especial. Permitía, eso sí, que la DGA proporcionara un borrador de trabajo, en el que deberían contenerse sus criterios sobre la reforma, que serviría como documento base para la tarea de la Comisión.

2.- El «Borrador conteniendo los criterios de la DGA sobre la reforma del EAAR»

Precisamente en cumplimiento de esta previsión, en abril de 1988, la DGA envió a las Cortes el «Borrador conteniendo los criterios de la Diputación General de Aragón en orden a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón» (15). Aunque no es esta la ocasión de realizar un análisis exhaustivo del documento, convendría que resumiéramos algunos de sus criterios, aquellos precisamente que suponían variaciones con respecto al Estatuto vigente:

a) En cuanto a las Disposiciones Generales, (i) la referencia inicial a Aragón como nacionalidad, (ii) la declaración del fundamento democrático de la autonomía en cuanto los poderes de la Comunidad Autó-

(13) *DSCA*, n.º 14, 5 de febrero de 1988, págs. 368-375.

(14) *BOCA*, n.º 20, 16 de febrero de 1988.

(15) Vid. *BOCA*, n.º 31, 19 de abril de 1988.

noma emanan del pueblo aragonés, (iii) la mejora de las referencias al territorio aragonés, (iv) la ampliación de los fines que debe perseguir la Comunidad Autónoma, (v) la regulación legal de la conservación y promoción de las tradiciones y manifestaciones culturales peculiares de los aragoneses y (vi) la legitimación de la participación social en las tareas públicas de los entes colectivos asentados en Aragón.

b) En cuanto a las Instituciones, se eliminaban en general las restricciones que en su día se establecieron en el EAAr sobre la base de los Pactos Autonómicos de julio de 1981 y se admitía la facultad legal de disolución de las Cortes por el Presidente de la Comunidad Autónoma.

c) En cuanto a las competencias, los criterios básicos comprendían el que (i) la Comunidad Autónoma adquiriera «el título para el ejercicio de todas las competencias atribuibles a una Comunidad que ejerza su autonomía en plenitud según los modelos que nos ofrece el Derecho estatutario y constitucional español», que (ii) «debe partirse de que las competencias lo mismo que los derechos ya reconocidos en el actual Estatuto a la Comunidad Autónoma son mínimos irrenunciables y sólo completables, nunca disminuíbles», y que (iii) «la reforma del Estatuto en materia de competencias consiste, por tanto, en la ampliación al límite de las actualmente reconocidas».

Las conclusiones finales resumían el documento señalando que la Comunidad Autónoma aragonesa (i) «debe promover la reforma del Estatuto, con objeto de sustituirlo por otro de autonomía plena, equiparable a cualquiera de los ya existentes y sin más límites que los constitucionales», que (ii) esa reforma afectaría a las Disposiciones Generales, las competencias, las instituciones, etc. de acuerdo con los criterios previamente explicitados, y que (iii) «el procedimiento idóneo para emprender esa reforma es el que prevé el artículo 61 del actual Estatuto».

Así pues, el documento de trabajo enviado a las Cortes por la DGA planteaba una revisión prácticamente general del Estatuto de 1982, replanteando muchos de los temas defendidos durante el proceso autonómico por el Partido Aragonés Regionalista pero que no fueron aceptados entonces por la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria en Aragón.

Para que el documento fuera desarrollado y explicado pormenorizadamente por el Presidente de la DGA, los Grupos Parlamentarios Aragonés Regionalista, de AP y del CDS, solicitaron en abril su comparencia ante el Pleno de las Cortes, lo que fue admitido por la Mesa para su tramitación por el procedimiento de urgencia (16).

(16) BOCA, n.º 32, 22 de abril de 1988.

A principios de junio de 1988 tuvo lugar la comparencia del Presidente de la DGA (17), que sirvió para poner de manifiesto con cierta claridad las discrepancias que no era aventurado suponer existían entre las fuerzas políticas con representación en las Cortes aragonesas. La mayor parte de los Grupos fueron críticos con respecto a la utilización por el Gobierno del PAR de los mismos criterios defendidos en 1981 y 1982 y, con matices, mostraron su desacuerdo con la posición maximalista de revisión general del EAAr por la vía exclusiva del art. 61, planteando la necesidad de un pacto de Estado que armonizara la reforma de los Estatutos en las Comunidades formadas a partir del art. 143 CE. Así, tanto el GP del CDS como el GP de AP concordaron en la necesidad de reformar el Estatuto como solución más correcta ante la alternativa sugerida por el Gobierno central de utilizar las leyes de transferencia o delegación previstas en el art. 150.2 CE para ampliar las competencias, mientras que el GP Socialista, sin desechar expresamente ninguna de las dos vías, se mostraba conforme con esta última propuesta de proceder a la ampliación de competencias partir del art. 150.2 CE. Lo que, en definitiva, puso de manifiesto este debate general en el Pleno de las Cortes fueron las discrepancias, por primera vez expresadas públicamente con una cierta claridad, que sobre el fondo y la forma de la reforma estatutaria mantenían las fuerzas políticas aragonesas. Dada la composición de la Cámara, y la necesidad de obtener un consenso cualificado para llevar adelante el proceso de reforma, ya podía vislumbrarse el incierto futuro que a éste le aguardaba.

En este orden de cosas, conviene recordar que el controvertido borrador con los criterios de la DGA sobre la reforma habría de servir, conforme a la Proposición no de Ley 7/87 aprobada por las Cortes, como documento base para que la Comisión especial elaborara sus propuestas de reforma. No resulta entonces extraño que, a partir de las disensiones que provocó en el reseñado debate de junio y el escaso apoyo encontrado, los trabajos de esta Comisión apenas avanzaran hasta su definitiva extinción con la finalización de la II Legislatura.

Ello no fue obstáculo para que el tema de la reforma mantuviera una presencia constante en el discurso político y parlamentario. El otoño de 1988 contemplará un agravamiento progresivo de la inestabilidad política en la Comunidad Autónoma, que desembocará en la presentación de la cuestión de confianza por parte del Presidente de la DGA en febrero de 1989 y la firma de un nuevo pacto PAR-AP que incluyó la participación directa de ésta última en el Gobierno autonómico.

La situación política de una Cámara en la que ningún partido dispone de la mayoría suficiente para gobernar en solitario y la dificultad

(17) Vid. DSCA, n.º 25, 1 de junio de 1988, págs. 957-989.

para alcanzar aquélla entre las minorías existentes, la aprobación por las Cortes en noviembre de 1988 de una moción —a iniciativa de CAA-IU y secundada por el PSOE y el CDS— reprobando globalmente la política del Gobierno aragonés y la ruptura por AP del pacto de legislatura suscrito con el PAR que había permitido en julio de 1987 la formación del Ejecutivo regional; tales fueron los motivos aducidos por el Presidente de la DGA para plantear la cuestión de confianza. En su debate (18), que tuvo lugar en marzo de 1989, afloraron las disensiones ya conocidas entre los Grupos Parlamentarios sobre la reforma estatutaria. Pero quizá lo más significativo fue la falta de coincidencia en las posiciones mantenidas por quienes se aprestaban a formar en breve un Gobierno de coalición. Así, mientras el Gobierno y el GP Aragonés Regionalista reiteraban sus criterios sobre la autonomía plena anteriormente expresados en el controvertido «Borrador...», el portavoz del GP Popular recordaba que entre los ocho puntos programáticos incluidos en el nuevo pacto PAR-PP, se encontraba uno donde se afirmaba el compromiso de ambas fuerzas políticas para incentivar y promover la reforma estatutaria por la vía del art. 148.2 de la Constitución.

Aunque la votación de la cuestión de confianza sería finalmente favorable a Hipólito Gómez de las Rocas como Presidente de la DGA, no parecía fácil ocultar la falta de sintonía que seguía imperando sobre una cuestión tan crucial como la reforma del EAAR.

3.— El proyecto de Ley de reforma estatutaria de 1990: la iniciativa del Consejo de Gobierno de la DGA

Abocada al fracaso, como hemos tenido ocasión de ver, la vía parlamentaria de la reforma a partir de las propuestas de una Comisión especial en la que participaban todos los Grupos Parlamentarios, el Ejecutivo aragonés, en uso de la legitimación que le otorgaba el art. 61 EAAR, asumió en mayo de 1990 la responsabilidad de iniciar el procedimiento legislativo de reforma estatutaria enviando a las Cortes su propio Proyecto, que fue admitido a trámite por la Mesa de las Cortes el 25 de junio y publicado (19), ordenándose su remisión a la Comisión Institucional de las Cortes —la todavía existente Comisión especial constituida en febrero de 1988, aunque no tenía carácter legislativo, quedaba de esta forma definitivamente soslayada— y abriéndose un pla-

(18) Vid. DSCA, n.º 41-42, 8, 9 y 10 de marzo de 1989, págs. 1555-1597.

(19) BOCA, n.º 156, 5 de julio de 1990.

zo de presentación de enmiendas que posteriormente sería ampliado (20).

Así como el contenido del Proyecto reflejaba los criterios que sobre la reforma del EAAR venía manteniendo la DGA, las enmiendas presentadas por los diversos Grupos parlamentarios (21) respondían a las posiciones que en anteriores debates parlamentarios habían mantenido. Se formularon un total de 58 enmiendas, 4 de ellas a la totalidad y 54 al articulado.

Por lo que respecta a las de totalidad, la primera de ellas había sido presentada por el Grupo Socialista y solicitaba la devolución del Proyecto, en base a que (i) no se tenía en cuenta el proyecto de construcción del Estado de las Autonomías, (ii) se había presentado de forma unilateral y desde el enfrentamiento con el resto de las fuerzas políticas parlamentarias y (iii) su contenido no era adecuado para los intereses de Aragón. La segunda y la tercera, presentadas por el Grupo del CDS, incluían un texto alternativo: una de ellas articulaba una reforma amplia del texto del EAAR, y la otra se limitaba a reformar los artículos 35 a 39 inclusive, es decir, los que regulaban el marco competencial; se cubrían así las dos posibles vías de reforma estatutaria. La cuarta enmienda a la totalidad fue presentada por el Grupo CAA-IU y también incluía un texto alternativo que, sin embargo, afectaba sólo a determinados artículos del EAAR.

La enmiendas parciales, en número de 54, correspondieron todas ellas al Grupo Popular y llegaban a afectar a 39 artículos, dos Disposiciones Adicionales y dos Transitorias del Proyecto. Lo que, sin ser una enmienda a la totalidad, ponía en evidencia las discrepancias que sobre la reforma estatutaria seguían manteniendo las dos fuerzas políticas que ahora gobernaban en coalición la Comunidad Autónoma.

Al existir la citadas enmiendas a la totalidad, el procedimiento legislativo regulado por el Reglamento de las Cortes aragonesas exigía como trámite inmediato un debate de totalidad en el Pleno de la Cámara. Tal debate (22), desarrollado el 14 de febrero de 1991, constituyó la expresión verbal de toda una serie de divergencias que no eran ciertamente novedosas, pero que se mostraban ya seriamente enraizadas entre los grupos políticos. El Presidente de la DGA, Hipólito Gómez de las Rocas, mantuvo en solitario la defensa del Proyecto, mientras el resto de los Grupos Parlamentarios, a excepción del Aragonés, criticó la uni-

(20) BOCA, n.º 163, 17 de octubre de 1990.

(21) BOCA, n.º 177, 26 de diciembre de 1990.

(22) DSCA, n.º 85, 14 de febrero de 1991, págs. 3055-3088.

lateralidad de la iniciativa gubernamental de reforma y la conducta electoralista que traslucía, pero sobre todo, la falta de un planteamiento de consenso que hubiera permitido impulsar un procedimiento de reforma más adecuado a la importancia que tenía el EAAR. Lo verdaderamente grave para el incierto futuro que aguardaba a este proceso legislativo no era, sin embargo, la acentuada expresión del disenso, sino la precariedad de apoyos parlamentarios que soportaban cada una de las posiciones políticas. Ya no se trataba solamente de que resultaría previsiblemente difícil que el Proyecto de reforma estatutaria alcanzara el acuerdo favorable, exigido por el art. 61.2 EAAR, de los dos tercios de los miembros de las Cortes aragonesas, sino de que la iniciativa gubernamental no contaba ni siquiera con el apoyo de la mayoría parlamentaria que sostenía al propio Gobierno. En estas condiciones no resulta extraño que, finalizado el debate, a la hora de votar las enmiendas a la totalidad, cada una de ellas obtuviera exclusivamente los votos del Grupo proponente, siendo, en consecuencia, rechazadas (23).

A partir de este momento, no obstante, debería haber seguido la tramitación parlamentario del Proyecto de reforma del EAAR en la Comisión Institucional, procediéndose al nombramiento de una Ponencia y continuando con los trámites establecidos reglamentariamente. Pero tal cosa nunca sucedió, y al expirar el mandato de las Cortes en abril de 1991 el Proyecto, en cumplimiento de lo establecido por el Reglamento de la Cámara, quedó caducado.

III.- LA REFORMA ESTATUTARIA A TRAVÉS DE LA III LEGISLATURA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Las elecciones autonómicas realizadas el 26 de mayo de 1991 en la Comunidad Autónoma de Aragón produjeron algunos cambios significativos sobre la composición de las Cortes aragonesas. El GP Socialista continuó siendo la minoría mayoritaria, ahora con 30 diputados; desapareció el Grupo del CDS, al perder sus 6 escaños, y se consolidó el de CAA-IU, que aumentó a 3 diputados sus efectivos; pero lo más relevante fue que el GP Aragonés y el Popular, manteniendo el pacto de gobierno de la etapa anterior, con 17 escaños cada uno, conseguían sumar entre los dos la mayoría absoluta de la Cámara. Sobre estos datos se inició la andadura de esta III Legislatura.

Y como era previsible, las primeras referencias sobre la reforma del EAAR van a aparecer inmediatamente, en el debate de investidura

(23) BOCA, n.º 188, 22 de febrero de 1991.

del candidato Emilio Eiroa, que tuvo lugar en julio de 1991 (24). Este explicó cómo uno de sus objetivos principales de gobierno era precisamente la reforma del EAAR, para garantizar un Estatuto de autonomía plena que garantice el mismo grado y tipo de autonomía que ya tienen otras Comunidades históricas; apelando, eso sí, a la necesidad de la negociación con el resto de las fuerzas políticas, dada la necesidad de alcanzar un alto grado de consenso para conseguir el buen fin de la tramitación parlamentaria de la reforma, y sin descartar la posibilidad, bajo determinadas condiciones, de participar en el pacto autonómico promovido y anunciado por el Gobierno central.

En el debate subsiguiente, el GP Socialista se mostró partidario de la reforma pero «dentro de un pacto de Estado y como resultado de un amplio consenso nacional»; el GP del Partido Aragonés reiteró la línea gubernamental, aunque mostrando claras reticencias hacia ese anunciado pacto de Estado; el GP Popular se mostró partidario de llegar a ese acuerdo nacional, siempre que permitiera conseguir el máximo posible de competencias para la Comunidad Autónoma aragonesa; y el GP de CAA-IU, muy crítico hacia los avatares de esta cuestión en la anterior Legislatura, se inclinó por la reforma en sentido amplio del Estatuto, proponiendo movilizar a la ciudadanía aragonesa en esa dirección y mostrando también algunas suspicacias hacia el pacto de Estado para el desarrollo autonómico. Todo parecía, pues, a la espera de que efectivamente se produjera ese acuerdo estatal entre las fuerzas políticas mayoritarias con implantación en todo el territorio nacional, lo que tuvo lugar meses más tarde.

1.- Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992

Hay prácticamente unanimidad entre los estudiosos sobre lo cruciales y positivos que para el desarrollo del Estado de las Autonomías fueron los Pactos Autonómicos de julio de 1981, firmados entonces entre el Gobierno de UCD y el PSOE, como principal partido de la oposición. Quizá sin ser tan decisivos, por el momento histórico en que se realizaron aquéllos, habría que calificar de similar importancia para el desarrollo autonómico español los Acuerdos Autonómicos, firmados por el Gobierno socialista, el PP y el PSOE el 28 de febrero de 1992. Básicamente, dichos Acuerdos pretendían ser una vía general para encauzar la ampliación de competencias de las Comunidades que se habían formado por el procedimiento del art. 143 CE y concordantes, una vez cumplido el plazo señalado por el art. 148.2 CE. Más en concreto, los

(24) DSCA, n.º 2 y n.º 3, 9, 10 y 11 de julio de 1991, págs. 15-66.

Acuerdos tenían como objetivos (i) «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del estado autonómico en su conjunto», (ii) «dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias, expresadas por las Comunidades Autónomas del artículo 143, racionalizando la distribución de competencias desde el respeto a la identidad y peculiaridad de cada Comunidad y cumpliendo, al mismo tiempo, con el principio de no discriminación entre los diversos territorios», y (iii) «perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico, dotándole de procedimientos, mecanismos e instrumentos que hagan posible una creciente eficiencia de las distintas Administraciones Públicas en el servicio a los ciudadanos e impulsando el comportamiento político entre los diversos poderes territoriales, mediante el cual se logre un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación» (25).

Para llevar a cabo dicha ampliación de competencias, los Acuerdos Autonómicos preveían un procedimiento que se desdoblaba en dos fases. La primera era la aprobación por las Cortes generales de una Ley Orgánica de delegación o transferencia, de acuerdo con el art. 150.2 CE, que incluiría las materias que eran objeto de la ampliación competencial. Luego, en una segunda fase, dicha ampliación competencial se incorporaría a los Estatutos de Autonomía, mediante su correspondiente reforma, a través de un artículo único en el que se recogerían las competencias ordenadas en la Ley Orgánica general para cada Comunidad Autónoma, «expresando que el contenido y ejercicio de las mismas se ajustará y se entenderá integrado en los términos que se recojan en la Ley de delegación». Como señaló un veterano conocedor del tema, los Acuerdos Autonómicos «han optado por una solución de integración» que podía obviar algunos de los problemas que planteaba la aplicación del art. 150.2 CE, ya que se trataba «de no excluir la reforma de los Estatutos, sino de propiciarla, a los efectos de que sean aquellas normas las que recojan finalmente las competencias ampliadas que se reconocen a las Comunidades Autónomas» (26).

2.- La nueva Comisión especial parlamentaria para la reforma del EAAR

Pocos meses después de los Acuerdos Autonómicos, en medio de una notable efervescencia política autonómica, las Cortes aragonesas de-

(25) *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid: INAP, 1992.

(26) Santiago Muñoz Machado, «Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *RAP*, 128 (1992), pág. 100.

cidieron dar un nuevo impulso a la reforma estatutaria con la creación de una nueva «Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón», aprobada por el Pleno de las Cortes, a propuesta de la Mesa de la Cámara de acuerdo con la Junta de Portavoces, el 7 de mayo de 1992 (27). Esta Comisión, formada por dos Diputados de cada Grupo (28), tendría por objeto estudiar la reforma del EAAR, analizar «las distintas posibilidades legales y reglamentarias a tal fin» y adoptar «las iniciativas parlamentarias que considere oportunas».

Los trabajos de esta Comisión especial se prolongaron hasta octubre de ese mismo año, momento en que concluyeron con la aprobación de un texto que fue sencillamente presentado ante el Pleno de las Cortes, pero sin la intención de que éste se pronunciara mediante votación del mismo (29). Como explicaba el Presidente de la Cámara al comienzo de la sesión, no se trataba de votar el texto de la Comisión, ni de poner en marcha legal o reglamentariamente reforma alguna: «hoy se aprecia tan sólo si una Comisión de estas Cortes ha cumplido o no el encargo que se le encomendó en el momento de su creación. En caso afirmativo, deja un trabajo, un texto, mejor o peor —la historia lo dirá—, que pone a disposición de los únicos sujetos que le pueden insuflar vida parlamentaria: la Diputación General y los Grupos Parlamentarios».

La intervención posterior de los Portavoces de los Grupos puso de manifiesto la existencia de discrepancias en la aceptación del texto de la Comisión. Los Grupos Parlamentarios de CAA-IU y del Partido Aragonés, lo apoyaron sin reservas; el Grupo Popular también manifestó su apoyo al trabajo de la Comisión, a la vez que lo hacía a los Acuerdos Autonómicos firmados por su partido y el Gobierno; y el Grupo Socialista reivindicó primero la aplicación de los Acuerdos Autonómicos, como paso previo a un estudio en profundidad de la reforma estatutaria. Puesta a votación la cuestión, expresada en estos términos: «¿Aprueba el Pleno el trabajo que para la ulterior reforma del Estatuto de Autonomía ha desarrollado la Comisión constituida con arreglo al acuerdo que adoptó esta Cámara el 7 de mayo de 1992?», fue aprobada por 37 votos a favor, ningún en contra y 28 abstenciones (30).

(27) *BOCA*, n.º 32, 14 de mayo de 1992.

(28) La Comisión estuvo compuesta por Alfredo Arola Blanquet y Ramón Tejedor Sanz (GP Socialista), Juan A. Bolea Foradada e Hipólito Gómez de las Rocas (GP del Partido Aragonés), Santiago Lanzuela Marina y Mesías Gimeno Fuster (GP Popular), Adolfo Burriel Borque y José A. Martínez Val (GP CAA-IU).

(29) *Vid. DSCA*, n.º 34, 22 de octubre de 1992, págs. 1013-1023.

(30) El *Informe de la Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón sobre los trabajos desarrollados* puede verse en *BOCA*, n.º 51, 17 de noviembre de 1992.

3.— La Ley Orgánica 9/92 de transferencia de competencias a las CCAA del 143 CE y el nuevo proceso de reforma

A punto de finalizar el año 1992, y en cumplimiento de lo establecido por los Acuerdos Autonómicos, fue aprobada por las Cortes Generales la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (31), cuyo objeto, señalaba su art. 1, era «transferir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución, competencias de titularidad estatal a diversas Comunidades Autónomas». Aunque no es ahora el momento de entrar en el análisis del contenido de esta Ley (32), parece necesario resaltar su importancia para la Comunidad Autónoma aragonesa y para la crónica de los intentos de reforma que venimos explicando. Por un lado, porque aumenta de una forma notable sus competencias, abriendo un nuevo proceso de traspaso de servicios, personal y recursos financieros; por otro, porque, en cumplimiento del procedimiento establecido en los Acuerdos Autonómicos, ello permitía pasar a la fase posterior en la que los Estatutos de las CCAA, mediante su reforma, asumirían el contenido competencial transferido por la Ley.

A partir de esta nueva perspectiva, era lógico pensar que la reforma estatutaria en Aragón había de entrar en una dinámica distinta, pero consecuente con lo anteriormente acaecido. Y así fue. En febrero de 1993, al iniciarse el segundo período de sesiones parlamentarias, son admitidas a trámite por la Mesa dos Proposiciones de Ley de reforma del EAAr, previamente presentadas ante las Cortes de Aragón. Una de ellas, por los Grupos Parlamentarios del Partido Aragonés y CAA-IU, reproducía el texto completo elaborado por la Comisión especial constituida con arreglo al acuerdo plenario de 7 de mayo de 1992; la otra, por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, era una reforma parcial que afectaba a los arts. 35, 36, 37 y 41 del EAAr, y venía a dar cumplimiento al procedimiento establecido en los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992, incorporando ahora al texto del Estatuto las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma por la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre. Se producía así, de conformidad con el art. 61.1 del EAAr y del art. 150 del Reglamento de las Cortes, la iniciativa para la reforma estatutaria.

(31) *BOE*, n.º 308, 24 de diciembre de 1992.

(32) Además de los comentarios que se contienen en este mismo trabajo, puede verse una inicial aproximación analítica a esta Ley en el *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1993, págs. 405-426.

Siguiendo los trámites establecidos reglamentariamente, ambas Proposiciones de Ley de reforma del EAAr debían someterse al debate y votación sobre su toma en consideración por el Pleno de la Cámara. La primera de ellas, presentada por los Grupos del Partido Aragonés y de CAA-IU, fue debatida en la agitada sesión celebrada por el Pleno el 25 de febrero de 1993, siendo rechazada por 21 votos a favor y 46 en contra (33). La segunda, presentada por los Grupos Socialista y Popular, al día siguiente, fue tomada en consideración por 46 votos a favor y 21 en contra (34).

Sobrepasado este trámite parlamentario (35), fueron presentadas por el GP del Partido Aragonés y por el GP de CAA-IU, sendas enmiendas a la totalidad (36), iguales en contenido, y que reproducían los artículos correspondiente a la ampliación competencial del texto estatutario que habían venido defendiendo hasta su rechazo en la toma de consideración antes citada. Ello dio lugar a un nuevo enfrentamiento en el Pleno de la Cámara entre quienes seguían rechazando la mera reforma competencial y abogaban por la «plena autonomía» —PAR y CAA-IU— y quienes defendían la reforma estatutaria conforme a los Acuerdos Autonómicos de 1992 y la Ley Orgánica 9/92 de transferencia de competencias —PSOE y PP—; ambas enmiendas fueron rechazadas en el Pleno por 21 votos a favor y 46 en contra (37).

Siguiendo la tramitación de la Proposición de Ley de reforma, los Grupos Parlamentarios desglosaron sus enmiendas a la totalidad y las convirtieron en enmiendas parciales; en total, el Grupo del Partido Aragonés presentó 13 enmiendas, el Grupo de CAA-IU, 12, a las que se sumó el Grupo Socialista con 2 de carácter técnico (38).

La Ponencia (39) encargada de redactar el Informe sobre la Proposición de Ley, rechazó todas las enmiendas presentadas por los Grupos del Partido Aragonés y CAA-IU —las dos enmiendas del GP Socialista fueron retiradas— y asumió en el Informe el texto íntegro de la Propo-

(33) *DSCA*, n.º 46, 25 de febrero de 1993, págs. 1487-1506.

(34) *DSCA*, n.º 47, 26 de febrero de 1993, págs. 1511-1528.

(35) *BOCA*, n.º 66, 3 de marzo de 1993.

(36) *BOCA*, n.º 76, 3 de mayo de 1993.

(37) *DSCA*, n.º 59, 5 de mayo de 1993, págs. 1815-1834.

(38) *BOCA*, n.º 77, 7 de mayo de 1993.

(39) Estuvo integrada por los Diputados Alfredo Arola Blanquet, del GP Socialista; Hipólito Gómez de las Rocas, del GP del Partido Aragonés; Mesías Gimeno Fuster, del GP Popular; Adolfo Burriel Borque, del GP CAA-IU y Emilio Gomáriz García, del GP Mixto.

sición, que fue aprobado más tarde en los mismos términos como Dictamen de la Comisión Institucional (40).

El debate de dicho Dictamen tuvo lugar en el Pleno que las Cortes celebraron el 30 de junio (41), siendo rechazadas todas las enmiendas que los Grupos antes citados habían mantenido para su defensa en el Pleno, y añadiéndose una enmienda transaccional —presentada por los Grupos Socialista y Popular— que aclaraba y mejoraba técnicamente la Proposición de Ley. Finalmente, en la votación de conjunto, el texto fue aprobado por 43 votos a favor —diputados de los Grupos Socialista y Popular—, 19 en contra —diputados de los Grupos del Partido Aragonés, CAA-IU y Mixto— y ninguna abstención, alcanzando así la mayoría absoluta exigida estatutaria y reglamentariamente. En ese mismo Pleno se aprobó, a propuesta de la Mesa y de acuerdo con la Junta de Portavoces, la designación de los diputados Alfredo Arola Blanquet, Portavoz del GP Socialista, y Mesías Gimeno Fuster, Portavoz del GP Popular, para la defensa de la propuesta de reforma del EAAr ante el Congreso de los Diputados.

A partir de ese momento, la reforma estatutaria comenzaba la andadura de su tramitación parlamentaria como Ley Orgánica en las Cortes Generales. Dada la parquedad normativa con que el Reglamento del Congreso de los Diputados regulaba en su art. 145 el procedimiento parlamentario de reforma de los Estatutos de Autonomía, éste debió desarrollarse conforme a la Resolución de la Presidencia de 16 de marzo de 1993 (42). Siguiendo lo preceptuado en ésta, la propuesta de reforma del EAAr fue admitida a trámite por la Mesa del Congreso, trasladada al Gobierno y publicada (43), comunicándose este acuerdo a las Cortes de Aragón. A continuación, la propuesta fue sometida al trámite de un debate de totalidad en el Pleno de la Cámara (44), donde fue defendida por la representación de las Cortes aragonesas, debatida y finalmente votada favorablemente (256 votos a favor, 15 en contra y 1 abstención). A partir de ese momento la Mesa encomendó Dictamen sobre la propuesta a la Comisión Constitucional y abrió un plazo de 15 días para la

(40) *BOCA*, n.º 81, 23 de junio de 1993.

(41) *DSCA*, n.º 63, 30 de junio de 1993, págs. 1910-1955.

(42) *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados (BOCG-CD)*, Serie E, n.º 255, 22 de marzo de 1993. Esta Resolución de la Presidencia por la que se establecen las normas a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía puede verse reproducida por N. Pérez-Serrano Jaúregui en su «Crónica parlamentaria» de la *REDC*, 38 (1993), págs. 383-390.

(43) *BOCG-CD*, Serie A, n.º 14-1, 30 de julio de 1993.

(44) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, Pleno y Diputación Permanente, n.º 17, 30 de septiembre de 1993, págs. 567-578.

presentación de enmiendas al articulado (45). Fueron presentadas un total de 14 enmiendas, todas ellas procedentes del Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-IC) (46), prácticamente coincidentes con las que ya habían sido anteriormente defendidas en las Cortes de Aragón por esta misma fuerza política. La Ponencia (47) encargada por la Comisión Constitucional de redactar el Informe sobre la propuesta de reforma, por mayoría, rechazó todas las enmiendas presentadas, proponiendo en el Informe sólo la corrección técnica de suprimir la Disposición Derogatoria de la Proposición de Ley, puesto que ésta se refería a los artículos del propio Estatuto modificado y ello podría dar lugar a ciertas confusiones sobre el contenido de los artículos que se proponían derogar (48). Posteriormente, la Comisión Constitucional emitió Dictamen mostrando su total conformidad con el Informe de la Ponencia (49). Quedó así la Proposición de Ley Orgánica de reforma del EAAr en disposición de ser tramitada por el Pleno del Congreso, lo que tuvo lugar en muy breve espacio de tiempo. En dicho Pleno (50), en el que se tramitaron a la vez hasta doce Dictámenes sobre las Proposiciones de Ley de reforma de una serie de Estatutos —entre ellos el de Aragón—, el GP de IU-IC defendió las enmiendas mantenidas, y el diputado Mur Bernad (PAR-GP Mixto) fijó su posición contraria a esta reforma estatutaria; las enmiendas fueron rechazadas en bloque (13 votos a favor, 257 en contra y 19 abstenciones) y la propuesta de reforma correspondiente al EAAr quedó finalmente aprobada, sin modificaciones con respecto al texto del Dictamen, por 291 votos favorables y 17 en contra (51).

A partir de ese momento, el trámite parlamentario de la reforma estatutaria se trasladó al Senado, donde, pese a las enmiendas presentadas al texto (un total de 14, todas ellas debidas al los senadores de IU-CA), éste acabo siendo aprobado por el Pleno en la sesión celebrada el

(45) *BOCG-CD*, Serie A, n.º 14-2, 6 de octubre de 1993.

(46) *BOCG-CD*, Serie A, n.º 14-3, 29 de octubre de 1993, y *BOCG-CD*, Serie A, n.º 14-4, 3 de noviembre de 1993.

(47) Estuvo integrada por los Diputados José F. Sáenz Lorenzo y José M.ª Mohedano Fuertes (G.S); Luisa F. Rufí Ubeda y Mariano Rajoy Brey (G.P); José Sánchez Llibre (G.C-CiU); José L. Martínez Blasco (G.IU-IC); Lorenzo Olarte Cullén (G.CC); y José M.ª Mur Bernad (G.Mx).

(48) *BOCG-CD*, Serie A, n.º 14-5, 25 de noviembre de 1993.

(49) *BOCG-CD*, Serie A, n.º 14-6, 10 de diciembre de 1993.

(50) *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, n.º 36, n.º 34, 2 de diciembre de 1993, págs. 1657-1669.

(51) *BOCG-CD*, Serie A, n.º 14-7, 13 de diciembre de 1993.

10 de marzo, sin introducir ninguna variación en la proposición remitida por el Congreso (52).

Mientras se desarrollaba el proceso de reforma estatutaria en las Cortes Generales que acabamos de mostrar, esta cuestión volvió a surgir parlamentariamente en la CA, con motivo del debate de la moción de censura que a principios de septiembre de 1993 presentó el GP Socialista de las Cortes de Aragón (53). Durante su tramitación, el candidato a Presidente propuesto por los firmantes de la moción, José Marco Berge, incluyó entre las medidas que tomaría su Gobierno antes del final de la Legislatura la siguiente: «Reformar ampliamente, con el mayor consenso posible, al que llamamos a todos los Grupos, el Estatuto de Autonomía para lograr la autonomía plena en el ámbito de la Constitución Española, sobre la base del texto aprobado por la comisión parlamentaria de estas Cortes, de forma que alcancemos la plena autonomía».

Sin embargo, el intento de abrir un nuevo proceso autonómico para la reforma extensa del EAAR habría de partir de las Cortes de Aragón, cuando el entonces Presidente, Angel Cristóbal Montes, propició el renacimiento de la anterior Comisión especial para la reforma estatutaria, reconvertida ahora en un grupo de trabajo que debía consensuar un nuevo texto. A partir del 13 de enero de 1994, tomando como punto de partida el texto elaborado por la citada Comisión especial, este grupo de trabajo celebró una serie de reuniones que dieron su fruto en abril: 27 diputados del GP Socialista, 17 diputados del GP del Partido Aragonés, 16 diputados del GP Popular y 3 diputados del GP CAA-IU, presentaron a la Mesa de las Cortes de Aragón una «Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 14 de marzo, de reforma de dicho Estatuto», que fue admitida a trámite (54). Se trata de un texto que revisa en profundidad el EAAR, combinando la ampliación equiparadora de competencias con reformas institucionales de una cierta envergadura, y que inaugura una dinámica de consenso esencial entre las fuerzas políticas que hacía prever, al menos a medio plazo, la culminación final con éxito del proceso de reforma. Inmediatamente después de ser presentado, la víspera del día de San Jorge, la proposición de reforma estatutaria es tomada en consideración, por unanimidad, en una sesión de las Cortes aragonesas que el Presidente de las mismas

(52) La tramitación de la reforma en el Senado puede seguirse a través de *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado (BOCG-S)*, Serie III B, n.º 11, 16-diciembre-1993 a 16-marzo-1994.

(53) *DSCA*, n.º 67, 15 de septiembre de 1993, págs. 2055-2103.

(54) *BOCA*, n.º 118, 21 de abril de 1994, págs. 4636 y ss.

clausuraría solemnemente diciendo «se levanta esta histórica sesión» (55).

El consenso, sin embargo, no era tan completo como parecía, pues cuando el texto se tramita en la Comisión Institucional aparecen dos enmiendas, de una cierta importancia institucional, presentadas por el GP Socialista (56). Es verdad que luego se produce el desistimiento de este GP en sus enmiendas, pues la Ponencia en cierto modo las acepta e incorpora al texto (57), pero ya es un anuncio de que en el proceso de reforma estatutaria será difícil mantener la unanimidad. De cualquier manera, debatido el Dictamen de la Comisión Institucional (58) en un Pleno extraordinario de las Cortes, es aprobada la proposición de ley de reforma del EAAR por unanimidad (59), siendo inmediatamente designados, también unánimemente, los tres diputados para la defensa de la proposición ante el Congreso de los Diputados (60).

La tramitación parlamentaria de la reforma del EAAR en las Cortes Generales sufrió desigual suerte en cuanto a sus ritmos. La publicación del texto remitido por las Cortes aragonesas tuvo lugar aquel mismo verano del 94 (61), pero ahí terminó la celeridad parlamentaria. Es de suponer que por razones de política legislativa — y hablo de suposición porque ningún Grupo ofreció la más mínima explicación cuando se reanudó la tramitación parlamentaria— habrá que esperar hasta noviembre de 1995 para que se celebre el debate de totalidad sobre la proposición de reforma estatutaria de las Cortes de Aragón. Mientras tanto, la III Legislatura de la Asamblea Legislativa aragonesa había acabado su mandato y se habían celebrado nuevas elecciones autonómicas.

IV.- LA ETAPA FINAL DE LA REFORMA ESTATUTARIA: VI LEGISLATURA DE LAS CORTES GENERALES

Pese a que las elecciones celebradas el 28 de mayo de 1995 en la CAAR introdujeron cambios significativos en las Cortes aragonesas

(55) *DSCA*, n.º 93, 22 de abril de 1994, págs. 2728 y ss.

(56) *BOCA*, n.º 126, 30 de mayo de 1994, págs. 5146-5147.

(57) *BOCA*, n.º 132, 27 de junio de 1994, págs. 5295 y ss.

(58) El texto del Dictamen de la Comisión Institucional en *BOCA*, n.º 133, 29 de junio de 1994, págs. 5314 y ss.

(59) *DSCA*, n.º 105-106, 30 de junio de 1994, págs. 3044 y ss. El texto final de la proposición de reforma en *BOCA*, n.º 134, 7 de julio de 1994, págs. 5324 y ss.

(60) *Ibidem*, pág. 3049. Fueron designados Elías Cebrián (GP Socialista), Juan A. Bolea (GP del Partido Aragonés) y Mesías Gimeno (GP Popular).

(61) *BOCG-CD*, n.º 74-1 (serie A: proyectos de ley), 27 de julio de 1994.

—notable consolidación de la mayoría parlamentaria PP-PAR (41 escaños), acusado descenso del GP Socialista (19), crecimiento de CAA-IU (5) y aparición de una nueva fuerza política, la CHA (2)—, el escenario de la reforma estatutaria ya no se encontraba allí, sino en el Congreso de los Diputados, donde el 21 de noviembre de 1995 por fin tenía lugar el debate de totalidad sobre la propuesta de reforma del EAAR.

La discusión preliminar en el pleno del Congreso puso de manifiesto la disposición inicial de todos los Grupos Parlamentarios que intervinieron a apoyar favorablemente la reforma estatutaria, siendo aceptada a trámite de manera concluyente (310 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones) (62). Posteriormente, la Mesa del Congreso acordó encomendar Dictamen sobre la proposición de reforma a la Comisión Constitucional (63), abriendo un plazo de enmiendas que finalizaba el día 21 de diciembre, después ampliado hasta el 9 de febrero de 1996 (64). Pero este fue el último trámite parlamentario posible: las Cortes Generales fueron disueltas y se convocaron nuevas elecciones para el 3 de marzo de 1996.

De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 207), los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara quedan caducados en caso de disolución; pero no ocurrió así con la proposición de reforma del EAAR. La Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión del 17 de enero de 1996, acordó trasladar esta iniciativa a la Cámara que se constituiría en la VI Legislatura, para iniciar de nuevo su tramitación, justificando esta decisión en el hecho de que la proposición había sido remitida por una Asamblea Legislativa autonómica (65). No dudo que hubiera razones de política legislativa para hacerlo, pero a mi modo de ver la decisión fue, cuando menos, discutible. Por un lado, encuentra difícil amparo en las normas aplicables al efecto: Reglamento del Congreso de los Diputados y Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 por la que se establece el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (66); por otro, no se tomó en consideración la circunstancia de que las Cortes de Aragón que presentaron la iniciati-

(62) *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, n.º 183, 21 de noviembre de 1995, págs. 9716 y ss. La información al Pleno de las Cortes de Aragón por parte de los Diputados encargados de la defensa de la proposición de reforma ante el Congreso de los Diputados, en *DSCA*, n.º 13, 14 de diciembre de 1995, págs. 337 y ss.

(63) *BOCG-CD*, n.º 74-3 (serie A: proyectos de ley), 1 de diciembre de 1995.

(64) *BOCG-CD*, n.º 74-4 (serie A: proyectos de ley), 19 de diciembre de 1995.

(65) *BOCG-CD*, n.º 74-5 (serie A: proyectos de ley), 31 de enero de 1996.

(66) *BOCG-CD*, n.º 255 (serie E), 22 de marzo de 1993.

va de reforma en el verano de 1994 eran las de la III Legislatura, que ya habían desaparecido en ese momento y habían dado paso a las de la IV Legislatura; quizá hubiera sido más correcto que las nuevas Cortes tuvieran la ocasión de expresar de nuevo su voluntad en la iniciativa de reforma estatutaria (67).

De cualquier forma, constituida la VI Legislatura de las Cortes Generales, la proposición de reforma del EAAR, tras su publicación (68), fue de nuevo sometida al trámite del debate de totalidad para su toma en consideración, lo que sucedió favorablemente casi por unanimidad del Pleno del Congreso (69). Se abrió luego el plazo de enmiendas —expiraba el 10 de septiembre, pero fue ampliado hasta el 17 de ese mes—, que ofreció como resultado la presentación de un amplio y variado catálogo de las mismas a cargo del GP Popular (47 enmiendas) y del GP Socialista (45 enmiendas), coincidentes en algunas de ellas, que afectaban principalmente a las competencias de la CAAR, a su financiación y a determinados aspectos institucionales (70).

La Comisión Constitucional pronto tuvo ocasión de proceder al examen del Informe de la Ponencia, al que, por cierto, habían sido incorporadas en su práctica totalidad las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, así como una declaración general suscrita por el GP de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, contraria a la aceptación de las enmiendas, postulante de que el texto permaneciera íntegramente tal y como había sido presentado por las Cortes de Aragón ante el Congreso. Así las cosas, el debate en la Comisión supuso básicamente el enfrentamiento entre los defensores de las enmiendas (GG. PP. Popular y Socialista) y quienes pretendían que el texto aprobado por las Cortes aragonesas fuera respetado en su totalidad

(67) Convendría recordar, en este sentido, que el propio Reglamento de las Cortes aragonesas ya prevé el caso de la caducidad de la tramitación de iniciativas legislativas ante las Cortes generales, en su art. 228: «Si caducara en las Cortes Generales la tramitación de una proposición de ley presentada ante la Mesa del Congreso de los Diputados, el Pleno de las Cortes de Aragón, a propuesta de la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se reitera la presentación y confirmar a los Diputados que hubiera designado para su defensa». Es claro que tampoco se tuvo en cuenta este precepto a la hora de trasladar automáticamente la iniciativa de reforma a la siguiente Legislatura de las Cortes Generales.

(68) *BOCG-CD*, n.º 1-1 (serie A: proyectos de ley), 11 de abril de 1996.

(69) *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, n.º 11, 11 de junio de 1996, págs. 348 y ss. *Vid.* la designación de los miembros de las Cortes de Aragón (Mesías Gimeno Fuster, por el GP Popular; Carlos Piquer Jiménez, por el GP Socialista y Juan A. Bolea Foradada, por el GP del Partido Aragonés) encargados de la defensa de la propuesta de reforma, en *DSCA*, n.º 24, 2 de mayo de 1996, págs. 691 y ss.

(70) *BOCG-CD*, n.º 1-5 (serie A: proyectos de ley), 20 de septiembre de 1996.

(GP de IU-IC, además del diputado Serrano Vinué, integrado en el GP Popular pero perteneciente al Partido Aragonés-PAR). Dado el apoyo de los Grupos mayoritarios, el Informe de la Ponencia fue aceptado por 30 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones, convirtiéndose automáticamente en Dictamen de la Comisión (71).

El desarrollo del debate de la reforma estatutaria en el Pleno del Congreso supuso la repetición de las discrepancias mantenidas en la Comisión, aunque con matices que se expresaron finalmente en las votaciones sobre el texto, a las que se hubo de recurrir ante la persistencia de un voto particular y las peticiones de que se votaran separadamente algunos artículos: el voto particular del GP IU-IC, defensor del texto íntegro aprobado por las Cortes aragonesas, fue rechazado (9 votos a favor, 293 en contra y 1 abstención); los GG. PP. Catalán (CiU) y Socialista solicitaron votación separada y votaron en contra del art. 1.1 de la proposición, bajo distintas argumentaciones, por el reconocimiento en éste de Aragón como nacionalidad (el art. 1.1, no obstante, fue aprobado en los términos del Dictamen); el GP Socialista había solicitado votación separada del art. 23.2 de la proposición (facultad del Presidente de la CAAR de disolver las Cortes) por ser contrario a su aceptación (a pesar de ello el art. resultó también aprobado en los términos del Dictamen). La votación final y de conjunto sobre el Dictamen correspondiente a la proposición de reforma del EAAR fue favorable a éste por 291 votos, 10 en contra y 2 abstenciones. En estos términos, a través de una amplísima mayoría, expresaba el Congreso de los Diputados su voluntad sobre la reforma estatutaria aragonesa (72).

La tramitación de la proposición de reforma en el Senado contempló una dialéctica inversa: ahora la enmiendas pretendían volver al texto inicial presentado por las Cortes de Aragón, deshaciendo lo enmendado en el Congreso. Así las cosas, se presentaron dos propuestas de veto —formuladas por senadores del Partido Aragonés (PAR) y de IU-IC, respectivamente—, y una serie de enmiendas parciales al articulado: 47 de senadores del Partido Aragonés (PAR), 20 de senadores de IU-IC y 2 del GP Socialista. A pesar de que la Ponencia designada en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas acordó, por unanimidad, no admitir ni las propuestas de veto ni las enmiendas presentadas, la tramitación de la proposición de reforma a través de la citada Comisión y del Pleno del Senado desembocó finalmente en un texto que cambiaba el remitido por el Congreso, mejorándolo tanto

(71) *DSCD*, Comisiones, n.º 90, 24 de octubre de 1996, págs. 2246 y ss.

(72) *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, n.º 36, 31 de octubre de 1996, págs. 1581 y ss.

técnicamente como desde el punto de vista de las competencias atribuidas a la CA (73).

En cumplimiento del art. 90.2 CE, la proposición de reforma aprobada por el Senado volvió al Congreso para que éste se pronunciara sobre lo enmendado por la Cámara Alta. El debate en el Pleno, como suele ser habitual a estas alturas de la tramitación, se produjo con brevedad, llegándose al final a una votación dividida sobre las enmiendas del Senado, aunque todas ellas fueron aceptadas. Lo importante, en cualquier caso, es que por fin pudo llegarse, según lo preceptuado en el art. 81.2 CE, a una votación final sobre el conjunto de la proposición de reforma del EAAR; y el resultado fue concluyente: 298 votos a favor, 14 en contra y 3 abstenciones (74). Pocas fechas después, el último BOE que veía la luz en 1996 publicaba el texto de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto.

(73) La tramitación en el Senado puede seguirse a través de *BOCG-S*, (Serie III B) n.º 1, 6 de noviembre de 1996 a 17-diciembre-1996.

(74) *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, n.º 52, 19 de diciembre de 1996, págs. 2602 y ss.