

## Rasgos generales

Al igual que el ejercicio anterior, 1997 ha resultado un año políticamente tranquilo en la Comunidad Autónoma de Aragón, con notorias manifestaciones de optimismo y confianza por parte del Gobierno y un cierto espíritu de colaboración de la oposición.

El desarrollo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, celebrado los días 16 a 18 de septiembre de 1997 («Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón» núms. 66 y 67), pudiera constituir prueba de los anteriores asertos.

En efecto, el Presidente Lanzuela (Partido Popular), en la línea del discurso institucional del día de la Comunidad Autónoma (San Jorge, 23 de abril), se refirió a una envidiable situación aragonesa, que habría de asegurar el desenvolvimiento de un halagüeño futuro, centrado en las grandes inversiones estatales en infraestructuras, a iniciarse en el curso de los quince meses posteriores.

Los partidos de la oposición (Partido Socialista, Izquierda Unida y Chunta Aragonesista), ciertamente, presentaron propuestas de rechazo global del contenido de la comunicación presidencial, por entender que estaba plagada de simples «buenas intenciones», describiendo un «panorama irreal», que reiteraba los mismos elementos del ejercicio anterior, sin que se hubiera producido «ni el más mínimo avance». Sin embargo, paralelamente se producía una intensa negociación política sobre propuestas concretas de resolución, llegándose a aprobar nada menos que cuarenta y seis propuestas del total de sesenta y cinco sometidas a votación; incluso, de las cuarenta y seis propuestas aprobadas, veintiuna lo fueron por unanimidad.

No están nada mal esos datos, como elementos demostrativos del espíritu de colaboración y del clima de tranquilidad política de la Comunidad Autónoma. Todos los grupos políticos, del Gobierno y de la oposición, concuerdan en importantes cuestiones relativas a infraestructuras, empleo, política social o proyección de la imagen de Aragón hacia el resto de España, por ejemplo.

No obstante, conviene resaltar que la reforma del Reglamento de la Cámara (aprobada por Acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 26 junio 1997) ha permitido un desarrollo más pausado del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, al posibilitar el conocimiento de las propuestas de resolución de los diferentes grupos parlamentarios con un mínimo de tiempo, antes de proceder a su votación. Eso explica la existencia de negociaciones y acuerdos que, en anteriores ejercicios, era casi imposible llevar a cabo, con la consecuencia de que la oposición no lograba ver aprobadas ni una sola de sus propuestas de resolución.

En todo caso, la tranquilidad de la vida política no debiera identificarse con la ausencia de causas de enfrentamiento. Se observan, en efecto, importantes discordancias en materias tan significativas como la financiación de la Comunidad Autónoma, la introducción de lenguas cooficiales o la protección del medio ambiente.

Algunas de las anteriores discordancias manifiestan diferentes visiones, más o menos nacionalistas, de la Comunidad Autónoma que, no se olvide, ha entrado a formar parte del grupo de las nacionalidades (y no ya simples regiones), tras la llamada «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre). En relación con tal aspecto, resultaría difícil identificar elementos jurídicos, políticos o institucionales que hayan conllevado una ruptura o, al menos, un cambio significativo, con respecto a la situación anterior a la reforma del Estatuto. El primer año de aplicación del Estatuto reformado no se ha traducido en espectaculares líneas de actuación nuevas, aunque sí cabe observar una cierta tendencia a incrementar los signos caracterizadores de la identidad de la Comunidad Autónoma.

El tema de las lenguas es demostrativo de ello. Se ha pasado de una simple protección de «las diversas modalidades lingüísticas de Aragón», entendidas «como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico» (art. 7 del Estatuto de Aragón de 1982), a la protección de «lenguas y modalidades lingüísticas», con expreso reconocimiento estatutario del «derecho de los hablantes en la forma que establezca una ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas» (nuevo art. 7 del Estatuto de Aragón, tras la reforma de 1996). En ese contexto, el Dictamen de la Comisión de Política Lingüística de las Cortes de Aragón de 7 abril 1997 declara la existencia de un Aragón multilingüe, precisado de una Ley sobre el régimen de cooficialidad del catalán y del «aragonés» con el castellano.

Sobre ese particular, conviene señalar que si bien la musicalidad del catalán de «La Franja», con modalidades tan aragonesas como el fragatí, era un fenómeno conocido y apreciado, tanto cultural como socialmente, en cambio, para muchos aragoneses ha debido constituir una sorpresa la existencia del idioma «aragonés». Era ciertamente conocido el uso limitado de unas «fablas» en el norte de la provincia de Huesca y del «chapurriau» en el este de Teruel, pero del «aragonés» no se tenía noticia. Aunque la ignorancia sobre el particular quizá fuera debida a falta de información, ya que el Dictamen de la Comisión de Política Lingüística fue aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón de 6 noviembre 1997, con la única oposición del Partido Popular.

Se constata, pues, el incremento de las señas de identidad o, lo que es lo mismo, de los signos de diferenciación de las diversas Comunidades Autónomas. Lo cual constituye un fenómeno político de primera magnitud, que conviene tener presente.

### Actividad legislativa

*Inactividad en materia de urbanismo.* La declaración de inconstitucionalidad, por la STC 61/1997, de 20 de marzo, de una significativa parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 no ha provocado una urgente reacción

legislativa en Aragón. En otras Comunidades Autónomas, la publicación de la Sentencia ha determinado la elaboración apresurada de las denominadas leyes-puente, con el objeto de cubrir el vacío normativo existente entre la declaración de inconstitucionalidad y la aprobación de nuevas leyes urbanísticas ajustadas a la legislación básica estatal en formación. Nada de eso se ha producido en Aragón, que era una de las Comunidades Autónomas que habían acudido ante el Tribunal Constitucional, contra la reforma de la Ley del Suelo de 1990 y contra la refundición de la legislación urbanística de 1992. El Gobierno aragonés ha optado, en efecto, por mantener la calma, procediendo a elaborar un texto completo del Anteproyecto de Ley Urbanística, al paso de la elaboración de la nueva legislación básica estatal.

En esa línea, en el Pleno de las Cortes de Aragón de 6 junio 1997, se rechazó la toma en consideración de la Proposición de Ley del Grupo Socialista, que pretendía incorporar transitoriamente las disposiciones anuladas del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. La Proposición ofrecía el articulado completo de ese Texto Refundido, como contenido de la Ley aragonesa, aunque no dejaban de observarse algunos cambios de contenido. En todo caso, el Gobierno no consideró la cuestión tan urgente como para no poder debatir con alguna calma el contenido del marco legislativo completo de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma. Téngase en cuenta que Aragón no fue una de las Comunidades Autónomas que mayor energía puso en llevar a la práctica la legislación urbanística reformada en 1990. En algunos casos, incluso, da la impresión de que la declaración de inconstitucionalidad de la parte más significativa de la reforma urbanística de 1990-1992 ha permitido, al fin, ajustar a la legalidad la actividad urbanística de una parte importante de los Municipios aragoneses, que continuaban aplicando prácticamente el sistema del Texto Refundido de 1976, objeto de una espectacular resurrección jurídica por virtud de la citada STC 61/1997, de 20 de marzo.

*Leyes aprobadas.* Durante el ejercicio de 1997 las Cortes de Aragón han aprobado un total de catorce leyes. La mayor parte de ellas son leyes de tipo financiero o administrativo, que conceden un crédito extraordinario, aprueban medidas en materia de personal, crean Colegios Profesionales, dan nueva regulación a un organismo autónomo, aprueban los Presupuestos, una Tasa... Son leyes que constituyen, en definitiva, manifestaciones de las exigencias de los principios de legalidad y de reserva de ley, sin que su contenido permita identificar el hilo conductor de una política pública con plasmaciones normativas de envergadura. En cambio, cuatro de las leyes de 1997 pueden ser identificadas como normas que pretenden vertebrar significativos sectores de actuación.

En primer lugar, cabe destacar en ese grupo la Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación. La Ley establece la normativa general tendente a garantizar, a las personas con dificultades para la movilidad o cualquier otra limitación física o sensorial, la accesibilidad y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad. Objetivo conectado, por arriba, a las exigencias del art. 49 de la Constitución y que habrá de traducirse, en su aplicación, en múltiples medidas planificadoras, programatorias, autorizatorias, sancionatorias, etc. de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Otro producto legal a resaltar es el Estatuto del Consumidor y Usuario, aprobado por Ley 8/1997, de 30 de octubre, que también se constituye en elemento rector de una compleja serie de intervenciones públicas. Variados derechos, todos ellos irrenunciables con carácter previo a su reconocimiento concreto, han merecido el reconocimiento y desarrollo del legislador autonómico: derecho a la protección de la salud, calidad de vida, seguridad y medio ambiente, derecho a la protección de los intereses económicos y sociales, derecho a la información, derecho a la educación y a la formación permanente, derecho de representación y derecho de consulta y representación a través del Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios.

En tercer lugar, hay que mencionar la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. Establece el marco jurídico necesario para que pueda tener lugar de una forma efectiva la depuración y el saneamiento de las aguas residuales en la Comunidad Autónoma, en conexión con las exigencias establecidas por el Estado y la Unión Europea. Medidas planificadoras, organizativas y financieras de desarrollo conformarán la correspondiente política pública.

En especial, la Ley de Parques Culturales. Por último, parece necesario citar la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales, aprobada por unanimidad de las Cortes de Aragón. Los grupos parlamentarios de la oposición, que recibieron con reticencias el proyecto de Ley enviado por el Gobierno, terminaron colaborando activamente para su aprobación. La idea original era buena, contaba con realizaciones previas y presentaba interesantes perspectivas de futuro. Era cuestión de encontrar el registro adecuado, que permitiera el desenvolvimiento del juego parlamentario, con las cesiones recíprocas por parte de sus actores.

La Ley introduce la nueva figura del Parque Cultural, cuyo establecimiento se propuso inicialmente con la finalidad de proteger los conjuntos de arte rupestre al aire libre existentes en Aragón. La idea cuajó en algunos gestores locales y en el Departamento de Educación y Cultura, llegando a constituirse los Parques Culturales de Albarracín, Río Martín, Río Vero, San Juan de la Peña y Maestrazgo. Sin embargo, se carecía de instrumentación jurídica. El Parque Cultural comenzó por ser una realidad o, si se prefiere, una denominación utilizada para caracterizar una realidad. Convenios interadministrativos, ligando a los Municipios implicados y a la Diputación General de Aragón, fueron los únicos instrumentos que sostenían a los que se denominaron Parques Culturales. El fenómeno resulta, en verdad, notable, dentro de una cultura burocrática que suele preferir el sistema de alumbramiento previo de las instituciones sobre el papel de la gaceta oficial, antes de proceder a la puesta en práctica de las mismas. En este caso, empero, sucedió al revés. Surgieron primero patronatos participados por municipios y la DGA, dispuestos a organizar estrategias de desarrollo vinculadas a los Parques Culturales.

Enseguida la figura del Parque Cultural amplió su ámbito de actuación. No sólo el arte rupestre, sino todas las manifestaciones del Patrimonio Cultural iban a tratar de estructurarse en los Parques Culturales.

La caracterización del Parque Cultural que ahora es posible hacer, tras la aprobación de la Ley reguladora, confirma, en efecto, esa pluralidad de objetivos

de diversa procedencia. En primer lugar, no cabe duda de la existencia de conceptos vinculados a la Legislación del Patrimonio Cultural; el Parque Cultural está constituido precisamente por «elementos relevantes del Patrimonio Cultural» (art. 1), conforme a la definición legal, siendo su primer objetivo «proteger, conservar y difundir el Patrimonio Cultural» (art. 3). En segundo término, destaca también el influjo de la Legislación de Espacios Naturales Protegidos, que llega a proporcionar, no sólo el nombre de Parque, sino previas experiencias de protección de bienes culturales dentro de Parques Nacionales o Naturales. Pero no acaban ahí los elementos que confluyen en la nueva figura; también cabe, en tercer lugar, identificar los componentes ligados a la Legislación de Ordenación del Territorio, pues el Parque Cultural tiene entre sus objetivos «contribuir a la ordenación del territorio, corrigiendo desequilibrios socioeconómicos e impulsando una adecuada distribución de los usos del suelo» (art. 3).

La conjugación de esos elementos permitiría considerar al Parque Cultural, en definitiva, como un instrumento de Ordenación del Territorio vertebrado por el objetivo prioritario de proteger y promover el Patrimonio Cultural integrado en su Espacio Natural (entiéndase que lo Natural, a efectos legales, debe identificarse con lo Rural, al menos en el contexto europeo). Los Parques Culturales pueden llegar a ser importantes instrumentos de Ordenación del Territorio, instrumentos sectoriales dotados de mayores posibilidades de eficacia que los complejos y escasamente útiles instrumentos globales (como las Directrices).

El caso de los Parques Culturales prueba, en efecto, la viabilidad conceptual y la conveniencia, con adecuados correctivos, de una Ordenación del Territorio sectorial. Conforme a esa tesis, parece criticable la grandilocuencia de los mecanismos de la Ordenación del Territorio, entendida como función pública de carácter horizontal, integrador y global, supuestamente capaz de ofrecer criterios para todo tipo de usos y actividades que se desarrollen en el territorio. La realidad de los pobres resultados de esa gran Ordenación del Territorio, junto con el dato implacable de la primacía de las regulaciones sectoriales, permiten sostener una concepción alternativa de la Ordenación del Territorio puede ser considerada como una gran finalidad pública que vincula a todos los sectores, imponiendo en ellos ciertas exigencias organizativas y procedimentales, que aseguren la toma de decisiones sectoriales teniendo en cuenta la diversidad de intereses públicos que confluyen en el territorio.

El diseño de los Parques Culturales en la Ley aragonesa permite identificar ciertos elementos de apertura a esa diversidad de intereses públicos. Así, el objeto de la institución se establece en términos muy amplios, que comprenden la tutela del Patrimonio Cultural, la difusión cultural y turística, la corrección de desequilibrios territoriales y el desarrollo rural sostenible (art. 3). En el procedimiento de declaración, aunque es claro el lógico protagonismo del Departamento de Educación y Cultura, hay elementos que posibilitan ese pluralismo decisonal, como la referencia a la colaboración municipal (art. 5) o la necesidad de contar con el informe de dos instituciones consultivas, una de las cuales ha de ser la Universidad de Zaragoza (art. 6). Más aún se observa la tendencia aperturista en la regulación del Plan del Parque, que debe procurar «la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial» (art. 11), habiendo de observarse en su procedimiento de aprobación, junto al

informe de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural, el de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio (art. 16), órgano éste que constituye una notable experiencia aragonesa, difícilmente identificable en otras Comunidades Autónomas, de coordinación interprofesional, interorgánica e interadministrativa. En la gestión del Parque también confluyen datos que posibilitan la expresión de la diversidad de intereses públicos, al abrirse el Patronato a representantes municipales, de los diversos Departamentos de la Diputación General de Aragón relacionados con la materia y de un amplio elenco de asociaciones y entidades (art. 18); amplia representatividad que se conserva en la composición del Consejo Rector del Parque (con siete miembros: tres de entidades locales, tres de la Diputación General de Aragón y el Gerente; art. 19) y aun en el nombramiento del Gerente, que se atribuye al Consejero de Educación y Cultura pero «a propuesta del Patronato» (art. 20, Patronato cuya mayoría no tiene asegurada la Diputación General de Aragón).

La función sectorial, con su impulso organizativo, sus tradiciones burocráticas, su sesgo, en definitiva, proporciona los elementos esenciales para el desenvolvimiento de la institución. Esto es, la llamada Administración Cultural se configura como gestora del Parque Cultural, al corresponderle la competencia general en la materia. Pero de la gestión, de la prestación del servicio, del desempeño de la función, no se pasa necesariamente al dominio completo de la actividad, con exclusión de los restantes sectores. La Ley de Parques Culturales ha reservado suficientes resortes para otras estructuras organizativas, llegando a exigir expresamente la activa colaboración del Departamento de Educación y Cultura con el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes y el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento (disposiciones adicionales).

*Proyectos pendientes.* Cinco proyectos y una proposición de ley se encuentran pendientes de tramitación parlamentaria.

El Proyecto de Ley de Espacios Naturales de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 94, de 6 marzo 1997) avanza a ritmo lento en la correspondiente Comisión Parlamentaria. Sus esquemas y contenidos siguen las pautas ya conocidas, en la legislación del Estado y de otras Comunidades Autónomas, de protección de los Parques y demás Espacios Naturales declarados formalmente.

El Proyecto de Ley de aprobación de las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 102, de 10 abril 1997) contiene largas listas de deseos en relación con las infraestructuras, los equipamientos y aun con respecto a cuestiones organizativas.

También esperan su aprobación parlamentaria por iniciativa gubernamental el Proyecto de Ley de Colegios Profesionales de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 118, de 5 junio 1997), el Proyecto de Ley sobre informática y protección de datos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 144, de 3 noviembre 1997) y el Proyecto de Ley de los Consejos Escolares de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).

En el ámbito de la iniciativa parlamentaria, procedente del Partido Aragonés, debe citarse la Proposición de Ley sobre Reclamaciones Tributarias en la

Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 115, de 26 mayo 1997), cuya toma en consideración se acordó por el Pleno de las Cortes de Aragón de 26 junio 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 125, de 2 julio 1997), habiendo sido ya dictaminada por la Comisión de Economía y Presupuestos (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).

### Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria ha alcanzado los niveles cuantitativos habituales, superándose los dos centenares de Decretos aprobados por el Gobierno de Aragón, aunque no todos tienen contenido normativo.

Entre los *Reglamentos organizativos*, cabe destacar la aprobación de las nuevas y completas estructuras de Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma: Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (Decreto 66/1997, de 13 de mayo), Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (Decreto 78/1997, de 10 de junio), Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (Decreto 111/1997, de 10 de junio), Departamento de Economía, Hacienda y Fomento (Decreto 120/1997, de 10 de junio), Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 184/1997, de 18 de noviembre). Con esos Decretos, se ha producido la acomodación de la organización departamental a los planteamientos sobre reestructuración de la Administración Periférica (Decreto 81/1996, de 30 de abril) y a los concretos postulados de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma (Ley 11/1996, de 30 de diciembre).

Asimismo, en el ámbito organizativo habría que destacar la nueva regulación de las Comisiones en materia de Patrimonio Histórico (Decreto 158/1997, de 23 de septiembre), que resuelve dudas suscitadas sobre la vigencia de las Comisiones Provinciales de Patrimonio Cultural, que en alguna ocasión se habían considerado suprimidas por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio.

Entre los *Reglamentos normativos* puede ser citado el Reglamento sobre Régimen Concesional del Servicio Público de Radiodifusión Sonora (Decreto 15/1997, de 25 de febrero), que regula el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, conforme a las pautas de la Ley estatal de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987. El Reglamento de Actividades Juveniles de Tiempo Libre (Decreto 68/1997, de 13 de mayo) establece las condiciones en que deben realizarse las acampadas juveniles y las colonias. Por su parte, el Reglamento de Viviendas de Turismo Rural (Decreto 69/1997, de 27 de mayo) revisa la normativa de estos establecimientos, a la luz de la experiencia proporcionada por el importante crecimiento de las nuevas formas de práctica turística. El Código de Buenas Prácticas Agrarias (Decreto 77/1997, de 27 de mayo) aplica las exigencias comunitario-europeas de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura. Se ha aprobado, por último, un nuevo Reglamento del Visado de Publicidad Médico Sanitaria (Decreto 187/1997, de 18 de noviembre), adaptando los tradicionales mecanismos de control de esa publicidad a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma.

## Actividad política e institucional

*Situación de los partidos políticos.* Entre los socios del Gobierno de coalición PP-PAR se han producido ciertas tensiones, especialmente al final del ejercicio, en la preparación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998. Sin embargo, al margen de algunos excesos verbales, no parece haber ningún indicio de quiebra en la coalición.

En todo caso, las encuestas constatan el progreso del PP. El PAR, en cambio, parece estar sometido a un profundo proceso de desgaste, con tensiones internas entre grupos que manifiestan visiones muy diferentes del partido y también con el paulatino socavamiento de algunas de sus tradicionales bases electorales por el auge de los planteamientos nacionalistas de izquierdas.

El PSOE no ha logrado ver resuelta la crisis que viene sufriendo desde la dimisión del Presidente Marco (1995). El candidato de la renovación a la presidencia regional del partido, el ex-Ministro Belloch, no ha logrado la amplia mayoría precisa para llevar a cabo el cambio de imagen preconizado.

La CHA, fuerza aragonesista de izquierdas, manifiesta una gran actividad, dentro y fuera del Parlamento, en su primera legislatura.

Constituye una incógnita el lugar que el electorado reservará al Partido Democrático de la Nueva Izquierda de Aragón y, por tanto, su incidencia sobre IU.

*Conflictos.* Apenas se han producido conflictos políticos entre las autoridades y los grupos políticos de la Comunidad Autónoma, salvo la periodísticamente denominada «rebelión de los cien alcaldes», oponiéndose al sistema de reparto del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales.

En relación con la estabilidad gubernamental, debe destacarse la dimisión por motivos particulares del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, Rafael Zapatero González (5 mayo 1997), que fue sustituido por José María Rodríguez Jordá como nuevo Consejero. Aunque el Consejero saliente era considerado un elemento importante dentro del PP, su dimisión no parece haber tenido consecuencias políticas negativas para el Gobierno.

En el ámbito político, habría que destacar la presencia de un curioso conflicto, relativo al proyecto de situar en la Comunidad Autónoma un amplificador de energía, bajo el patrocinio científico del premio Nobel Carlo Rubbia. El proyecto suscita gran inquietud en sectores ecologistas y partidos de la oposición, determinando, por añadidura, amplias incógnitas de tipo financiero. Su ubicación en una Comunidad Autónoma que carece de previas instalaciones nucleares no deja de provocar tensiones. Sin embargo, el Gobierno ha apostado muy fuerte por este proyecto, acordando la participación de la Comunidad Autónoma en la sociedad «Laboratorio de Amplificación de Energía, S.A.».

*Conflicto con Cataluña.* La práctica ausencia de conflictos políticos internos en la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido suplida con una intermitente situación de enfrentamiento a la Generalidad de Cataluña, en relación con el Patrimonio Cultural.

Los conflictos, ampliamente aireados por la prensa, presentan lecturas muy diferentes. En uno de ellos, apenas cabe identificar la presencia de las autorida-



des catalanas, puesto que trata sobre la propiedad y posesión de los bienes artísticos de las parroquias antiguamente pertenecientes a la Diócesis de Lérida y en la actualidad integradas en la Diócesis de Barbastro. No obstante, el grado de enfrentamiento es notable, con posiciones que, a veces, parecen irreductibles. La Diputación General de Aragón apoya las reivindicaciones de la Diócesis de Barbastro, cuyos puntos de vista parecen haber obtenido el apoyo de la Nunciatura y del Vaticano. Son autoridades eclesiásticas las enfrentadas, formalmente incluso con arreglo al Derecho Canónico, aunque por debajo, sosteniendo las diferentes posturas, con informes técnicos y jurídicos, con declaraciones políticas, es fácil identificar el enfrentamiento entre las dos Comunidades Autónomas vecinas.

Más directo es el conflicto relativo a la venta de bienes artísticos del aragonés Monasterio de Sigena a la Generalidad de Cataluña. La transmisión a las autoridades catalanas se produjo en los años ochenta, sin comunicarla previamente a la Diputación General de Aragón, que al no poder ejercer entonces su derecho de tanteo, ahora ha decidido ejercer las acciones de retracto que le permite emplear la Legislación del Patrimonio Histórico. Huelga decir que en la decisión de acudir a los tribunales planteando tales acciones, un peso importante cabe conceder a la opinión pública aragonesa, muy sensibilizada ante una serie de operaciones en las que considera implicadas sus señas de identidad.

### Actividad de gestión

Entre los diversos documentos que testimonian la actividad de gestión desarrollada por el Gobierno de Aragón durante 1997, cabría destacar los relativos a la financiación comunitaria de intervenciones estructurales, las Directrices ganaderas y el Plan del Bajo Ebro.

El Programa Operativo para la Zona Objetivo 2 de la Comunidad Autónoma de Aragón, para el período 1997-1999, se ha remitido por el Gobierno a las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 114, de 22 mayo 1997). Este Programa concreta el Plan de Reconversión Regional y Social para las Zonas Objetivo 2, presentado por el Gobierno español el 7 agosto 1996. Ambos documentos posibilitan la aprobación del Marco Comunitario de Apoyo, que contendrá las medidas de financiación adoptadas por las autoridades comunitarias en materia de fondos estructurales. Estamos en presencia de variados instrumentos de una programación económica que aparece dominada por los aspectos tecnocráticos, sin que se observe un adecuado diseño jurídico de las tomas de decisión en la materia.

Las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, aprobadas por Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, parten de un diagnóstico sobre la situación del sector ganadero en la Comunidad Autónoma, caracterizada por preocupantes indicios de degradación de la calidad de las aguas. Por ello, las Directrices inician la concienciación del sector en la importancia de mantener y preservar un medio ambiente adecuado.

El Plan Estratégico del Bajo Ebro es un documento que prevé una serie de actuaciones para impulsar el desarrollo de esta zona, en torno al proyecto de puesta en regadío de unas veinte mil hectáreas de superficie. Su génesis concep-

tual se encuentra pues en las técnicas de la antigua colonización agraria, las grandes zonas de actuación, en la terminología de la legislación estatal de reforma y desarrollo agrario. El Plan fue aprobado por el Gobierno de Aragón el 30 julio 1997, al mismo tiempo que iniciaba la elaboración de la Ley 10/1997, de 17 noviembre, que contiene los mecanismos e instrumentos necesarios para aplicar el Plan. Las medidas previstas conforman una amplia Ordenación del Territorio (de tipo sectorial), implicando ayudas para la transformación en regadío, electrificación, comunicaciones, ordenación de la propiedad y obras varias.

### El problema de las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

De manera un tanto sorprendente, a principios de año, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón expresó públicamente dudas sobre sus competencias casacionales en relación con el Derecho Foral. Dudas que se formalizaron por otros órganos judiciales, motivando incluso opiniones coincidentes de Profesores universitarios y del Justicia de Aragón.

La postura judicial de origen aragonés entendía que el Tribunal Superior había perdido la competencia para conocer de los recursos de casación y revisión en materia foral, por la sencilla razón de que habría dejado de cumplirse uno de los requisitos establecidos en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: que tal competencia fuera asumida expresamente por el Estatuto de Autonomía de Aragón. Al haberse omitido la referencia expresa a la competencia en la reciente reforma del Estatuto (Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), modificando la literalidad de la versión inicial del Estatuto, únicamente una nueva reforma del mismo podría remediar el entuerto.

Sin embargo, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (Auto de 10 de febrero de 1998) ha terminado resolviendo el problema en favor de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, aunque sus argumentos es posible que no hayan convenido a nadie. El Tribunal Supremo considera que la omisión estatutaria fue producto de una defectuosa técnica legislativa, pero pese a ello termina por dar preferencia a la lógica del sistema foral, que impondría el mantenimiento de las competencias casacionales en Derecho Foral del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. No deja de ser curioso que ese planteamiento, escasamente técnico, pero sin duda sensible con las necesidades procesales del Derecho foral, haya provenido de los órganos judiciales centrales.

En todo caso, aunque quepa considerar ya resuelto el concreto problema práctico suscitado, su planteamiento suscita algunas cuestiones de cierta envergadura, sobre la posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes del Derecho. Cuestiones ignoradas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el planteamiento de la cuestión y por el Tribunal Supremo en su resolución. Veamos.

El problema surge a partir de la dicción del art. 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que parece condicionar la competencia casacional de los Tribunales Superiores de Justicia a la expresa recepción de la misma en el Estatuto de Autonomía:

«La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil del recurso de casación que establezca la Ley contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.»

Los órganos judiciales aragoneses entendieron que el precepto establecía dos requisitos cumulativos, para determinar la competencia casacional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. El primero relativo a la fundamentación del recurso en el Derecho Foral; el segundo consistente en la precisa atribución por el Estatuto de Autonomía de la competencia para conocer del recurso al correspondiente Tribunal Superior de Justicia.

Si bien se mira, el segundo requisito consiste en una reserva estatutaria, en una exigencia de tratamiento de cierta cuestión por el Estatuto de Autonomía, sobre cuya legitimidad constitucional se suscitan amplias dudas, dado que se trataría una reserva establecida fuera de la Constitución, por la Ley Orgánica del Poder Judicial. ¿Puede el legislador estatal imponer obligaciones al legislador estatutario? ¿No se lleva a cabo una improcedente subordinación del Estatuto de Autonomía a la Ley Orgánica del Poder Judicial?

En efecto, si se entiende que el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial condiciona la competencia casacional del Tribunal Superior a su previsión en el Estatuto de Autonomía, resulta que se está dando por buena una reserva de Estatuto establecida en la Ley Orgánica. La técnica de la reserva normativa consiste en la exigencia de que determinadas cuestiones sean reguladas o decididas por normas de cierto rango. De ahí que pueda hablarse de reserva reglamentaria, legal, estatutaria, constitucional, en función del rango de la norma a cuya aprobación se reserva una regulación o una decisión. Pues bien, un requisito esencial, junto con otros que no vienen al caso, para la procedencia de las reservas normativas es que éstas sean establecidas por normas de igual o superior jerarquía que las reservadas. De lo contrario, se produciría una alteración inadmisibles de la jerarquía normativa, que es principio esencial del sistema de fuentes del Derecho.

La Ley Orgánica del Poder Judicial carece de superioridad jerárquica para establecer ninguna exigencia con respecto al Estatuto de Autonomía. Aunque el Estatuto sea aprobado por Ley Orgánica, sigue un procedimiento especial de elaboración o de modificación que imposibilita considerarlo como una Ley Orgánica más. De ahí que el poder estatutario permanezca inmune frente a cualquier intento de una Ley Orgánica de reservar cierta materia o decisión a su tratamiento por el Estatuto de Autonomía. Carece el legislador orgánico de competencia para condicionar los temas que deban ser tratados en el Estatuto de Autonomía. Únicamente la Constitución o el propio Estatuto de Autonomía podrían establecer reservas de Estatuto. Por eso, si el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial condicionara la competencia casacional del Tribunal Superior a la asunción de tal competencia por el Estatuto de Autonomía, contendría una exigencia inconstitucional, al imponer la subordinación del Estatuto al legislador orgánico sin apoyo en la Constitución.

En tal contexto, parece que debían prevalecer otras interpretaciones, confor-

mes a la Constitución, del art. 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En efecto, la hermenéutica promovida por los órganos judiciales aragoneses no es la única que permite la literalidad del precepto, que fácilmente podría ser interpretado en el sentido de que establece no dos requisitos cumulativos sino dos supuestos alternativos, dos casos que, cada uno de ellos por separado, determinan la competencia casacional del Tribunal Superior de Justicia: «siempre que el recurso se funde en la infracción de normas de Derecho civil foral», «y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución». Incluso, de prevalecer la tesis de que se trataba de requisitos cumulativos, no hubiera habido ningún inconveniente en entender que la atribución cuya previsión se exigía al Estatuto fuera la relativa al «Derecho Civil, Foral o Especial», condición que cumpliría el Estatuto de Aragón (art. 35.1.4<sup>a</sup>). Tal interpretación tendría sentido tanto en la lógica de la competencia estatal sobre la organización judicial y la legislación procesal como en la lógica del poder estatutario, al que la Constitución impone la decisión sobre las competencias autonómicas en materia de Derecho Foral (no así en materia de competencias del Tribunal Superior).

La misma génesis del artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial serviría para apoyar esas interpretaciones alternativas ajustadas al marco constitucional.

Empecemos por el principio. Año 1979. Todavía no se ha aprobado la Ley Orgánica del Poder Judicial. Al elaborarse los primeros Estatutos de Autonomía, se plantea el problema del ajuste, dentro de la planta judicial heredada, de los nuevos Tribunales Superiores de Justicia impuestos por la Constitución de 1978. Los Estatutos vasco y catalán optan, con dudoso fundamento constitucional, por mencionar directamente las competencias de estos Tribunales, atribuyéndoles los recursos de casación y revisión en materia de Derecho civil propio de la Comunidad Autónoma. La fórmula se repite en los restantes Estatutos de Comunidades Autónomas que disponen de ese Derecho civil propio, como sucede en el Estatuto de Aragón de 1982 (art. 29).

Así las cosas, en 1984 el Gobierno presenta el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuyo artículo 73 directamente se establece la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia sobre casaciones y revisiones fundadas «exclusivamente» en infracción del Derecho civil foral o especial. Ahí surge el problema. Diversos grupos políticos de oposición, no sólo fuerzas nacionalistas, entienden que, con la redacción del Proyecto, se cuestiona la competencia atribuida a los Tribunales Superiores por determinados Estatutos de Autonomía, puesto que serán prácticamente inexistentes los supuestos en los que «exclusivamente» se plantee la casación sobre Derecho autonómico. En ese contexto, el grupo socialista, que domina las Cortes Generales, al paso del Proyecto por la Ponencia del Senado, modula la exigencia de la exclusiva infracción del Derecho foral, haciendo añadir la cláusula de respeto de la competencia atribuida a los Tribunales Superiores por los Estatutos de Autonomía. Luego, en la Comisión del Senado, el requisito de exclusividad de la infracción del Derecho foral desaparecerá, manteniéndose en cambio la referencia a los Estatutos de Autonomía.

En definitiva, los antecedentes parlamentarios invitaban a pensar, en contra de la interpretación de los órganos judiciales aragoneses, que la mención a los Estatutos de Autonomía en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

surgió con la finalidad de garantizar la competencia casacional de los Tribunales Superiores, no para condicionarla.

Ahora bien, esa finalidad garantista ha perdido ya su inicial razón de ser. No parece necesario seguir manteniendo aquel temor a que la casación ante los Tribunales Superiores resultara inviable, por la exigencia de la exclusiva infracción del Derecho foral. No sólo la redacción definitiva del artículo 73 de la Ley Orgánica el Poder Judicial suprimió tal requisito de exclusividad. Por añadidura, la supresión fue confirmada en la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1992 (artículos 1729 a 1732), al regularse el recurso de casación por infracción conjunta de Derecho civil, común y foral, como competencia de los Tribunales Superiores de Justicia.

Con la perspectiva, pues, que proporciona la anterior evolución, no debe considerarse desacertado que la Reforma del Estatuto de Aragón de 1996 haya prescindido, conforme al criterio unánime de las fuerzas políticas representadas en las Cortes de Aragón, de la mención de unas competencias que corresponden en todo caso al Tribunal Superior de Justicia, por directa atribución de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 y de la Ley de Enjuiciamiento Civil reformada en 1992.

Ahora bien, al margen de las anteriores cuestiones jurídicas, la actitud mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que llegó a realizar declaraciones públicas sobre la materia, ajenas a un proceso judicial concreto, parece poner de relieve la existencia de una suerte de conflicto entre la judicatura y la clase política. Da la impresión de que asistimos a un enfrentamiento que pondría de relieve algún resquemor o desconfianza de los jueces hacia los políticos. Es difícil elucubrar sobre estas cuestiones sin disponer de un estudio sociológico, pero las situaciones generadas llevan a pensar que el conflicto no se limita a una discrepancia en la interpretación jurídica de ciertos preceptos, sino que conecta con una suerte de malestar hacia cierta clase política por parte de cierta clase profesional. Es mucho y poco lo que, al mismo tiempo, pueden significar las anteriores palabras que, pese a su ambigüedad, parece conveniente mantener, al menos como reflexión para la consideración del problema.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 67

Composición por grupos:

*Popular: 27*

*Socialista: 19*

*Partido Aragonés: 14*

*Izquierda Unida de Aragón: 5*

*Mixto (Chunta Aragonesista): 2*

### Estructura del Gobierno

Presidente: Santiago Lanzuela Marina (PP)

Número de departamentos: 6

*Presidencia y Relaciones Institucionales: Manuel Giménez Abad (independiente)*

*Economía, Hacienda y Fomento: José María Rodríguez Jordá (independiente)*

*Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes: José Vicente Lacasa Azlor (PP)*

*Agricultura y Medio Ambiente: José Manuel Lasa Dolhagaray (PAR)*

*Sanidad, Bienestar Social y Trabajo: Fernando Labena Gallizo (PAR)*

*Educación y Cultura: Vicente Bielza de Ory (independiente)*

### Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan : PP (27 diputados) y PAR (14 diputados).

Composición del Gobierno: Gobierno del PP-PAR.

## Cambios en el Gobierno

Nombramiento de José María Rodríguez Jordá como nuevo Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, tras la dimisión por motivos particulares del anterior titular, Rafael Zapatero González (5 mayo 1997).

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

## Mociones de reprobación

Ninguna.

## Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Dictamen elaborado por la Comisión especial sobre la política lingüística en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 105, de 21 abril 1997), aprobado por Acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 6 noviembre 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 148, de 21 noviembre 1997).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Aragón celebrado los días 16, 17 y 18 de septiembre de 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 136, de 1 octubre 1997).

## Reformas del Reglamento parlamentario

Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón de 26 junio 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 124, de 30 junio 1997; corrección de errores en Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 129, de 4 agosto 1997).

Regula con detalle la actividad parlamentaria, empezando por la sesión constitutiva de las Cortes de Aragón, el estatuto de los Diputados, los grupos parlamentarios. Establece la organización parlamentaria: Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Pleno y Diputación Permanente. Contiene las disposiciones generales de funcionamiento: sesiones, orden del día, debates, votaciones, cómputo de plazos y presentación de documentos, declaración de urgencia, publicaciones de las Cortes y publicidad de sus trabajos, así como la disciplina parlamentaria.

Regula toda la actividad parlamentaria: procedimiento legislativo, con las especialidades en materia de Presupuestos, Estatuto de Autonomía y tramitación en lectura única; control sobre las disposiciones del Gobierno de Aragón con fuerza de ley; otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria; debates varios; comparecencias; interpelaciones y preguntas; proposiciones no de ley; elección y propuesta de nombramiento de determinadas personas; examen de informes y otras iniciativas.

### Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 9 diciembre 1997, relativo a la concesión de ayudas económicas del fondo de acción social para el personal al servicio de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 153, de 12 diciembre 1997).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 22 diciembre 1997, por el que se aprueban normas complementarias del estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).

### Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Informe anual del *Justicia a las Cortes de Aragón*, 1996 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 103, 3 fascículos, de 16 abril 1997).

Informes varios del Justicia de Aragón: sobre la situación de los depósitos municipales de detenidos en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 99, de 26 marzo 1997), sobre las vías de recuperación del patrimonio cultural aragonés existente en Cataluña (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 110, de 30 abril 1997), sobre las medidas especiales de regulación del tráfico durante 1997 adoptadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 116, de 28 mayo 1997), sobre las actividades juveniles de tiempo libre en verano (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 123, de 25 junio 1997), sobre la aplicación de las penas alternativas a la prisión (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 127, de 10 julio 1997), sobre el acceso al mercado de trabajo de las personas con minusvalía (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 127, de 10 julio 1997), sobre la situación de la zona Moncasi de Zaragoza (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 143, de 28 octubre 1997), sobre una Ley Integral de Drogodependencias en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 143, de 28 octubre 1997), sobre la necesidad de una ley de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 151, de 9 diciembre 1997).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1993 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 108, de 25 abril 1997), objeto de la Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón de 18 diciembre 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 156, de 30 diciembre 1997).