

## ARAGÓN

*Fernando López Ramón*

### Rasgos generales

La IV Legislatura de la Comunidad Autónoma, bajo el quinto de sus Gobiernos, está resultando políticamente tranquila, aun en la cercanía de las próximas elecciones autonómicas de 1999. El desarrollo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, celebrado los días 16 a 18 de septiembre de 1998 («Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón núms. 66 y 67»), puede constituir prueba de la anterior afirmación con respecto al ejercicio de 1998.

La comunicación remitida por el Presidente Lanzuela (PP) destacaba, así, la «situación de gran estabilidad política, económica y social» de la Comunidad Autónoma, que permitiría avanzar en el objetivo de «modernización de las estructuras públicas y privadas», llegando a acuerdos parlamentarios sobre «proyectos básicos para la vertebración definitiva de Aragón» (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 207, de 15 septiembre 1998). El planteamiento merece ser destacado, habida cuenta del contraste que presenta con el auge de las reivindicaciones nacionalistas en otras Comunidades Autónomas. El Presidente llega a afirmar en su comunicación que «ya se han creado en Aragón las condiciones precisas para ejercer el autogobierno»; valoración que, si debe entenderse ligada a la llamada «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 57/1996, de 30 diciembre), pudiera llevar la potenciación de los procesos de reforma estatutaria que buscan institucionalizar como nacionalidades a antiguas regiones.

En todo caso, las resoluciones aprobadas por el Pleno del órgano legislativo, como consecuencia del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, reflejan también ese clima de bonanza política. En efecto, el alcance, el tono y aun el mismo contenido de las resoluciones propuestas por los diferentes grupos políticos tienden a coincidir, sin perjuicio de matices diferenciadores de tipo más bien formal. Priman las reivindicaciones de alcance concreto, de tono técnico y de contenido singularizado en problemas que se repiten en diversas resoluciones. Tales son las características, por ejemplo, de las resoluciones relativas al apoyo a los afectados por la pérdida, actual o eventual, de puestos de trabajo (casos de INESPAL en Sabiñánigo, ENDESA en Andorra, Textil Tarazona y Manufacturas Vallejo en Tarazona) o a la reivindicación de compromisos, en muchas ocasiones estatales, sobre la realización de infraestructuras (plan de actuaciones ferroviarias, obras hidráulicas del pacto del agua, plataforma logística del aeropuerto de Zaragoza, construcción de autovías).

Dentro, pues, de ese contexto general de bonanza política, cabe resaltar que la cercanía de la terminación de Legislatura ha debido servir para acelerar la presentación de proyectos de ley, hasta el punto de llegar a congestionarse la activi-

dad parlamentaria. En contrapartida, la actividad reglamentaria ha resultado de escasa entidad normativa. Por lo que se refiere a la actividad más propiamente política e institucional, hay que citar la fuerte carga conflictiva del enfrentamiento con Cataluña por determinados elementos del Patrimonio Cultural Aragonés y la solución del problema relativo a las competencias casacionales del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Por último, en el plano de la actividad de gestión, se han culminado varios procesos de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma, destacando el correspondiente a la materia de enseñanza no universitaria.

### Actividad legislativa

*Leyes aprobadas.* Durante 1998 las Cortes de Aragón han aprobado trece leyes. De ellas, cinco son de tipo financiero, relativas a la concesión de un crédito extraordinario y a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1997 y 1998. Las Leyes de Presupuestos van acompañadas de las correspondientes Leyes de medidas que, conforme a la doctrina constitucional sobre el ámbito material de las Leyes de presupuestos, introducen las reformas precisas para alcanzar los objetivos presupuestarios (tributos, personal, organización, subvenciones, etc.).

La Ley 1/1998, de 16 febrero, sobre reclamaciones tributarias, establece el régimen de recursos contra los actos de gestión, inspección y recaudación de los tributos propios y demás ingresos de derecho público de la Comunidad Autónoma. El ciudadano se enfrenta así a la necesidad de seguir regímenes impugnatorios diversos frente a actos tributarios de una misma Administración, dado que para los relativos a tributos cedidos continúa aplicándose el sistema de las reclamaciones económico-administrativas.

La Ley 5/1998, de 14 mayo, da cumplimiento a la exigencia de la Ley Orgánica del Derecho de Educación de constituir un Consejo Escolar en cada Comunidad Autónoma. Profundizando en el modelo, extiende la figura a los ámbitos provinciales, comarcales y municipales, conforme al objetivo de contribuir a la creación de una escuela aragonesa plural, democrática y participativa. Modelo cuya definición adquiere gran trascendencia, al haberse asumido efectivamente por la Comunidad Autónoma este mismo año la competencia en materia de enseñanza no universitaria.

La Ley 6/1998, de 19 mayo, establece el régimen jurídico especial de protección de Espacios Naturales Protegidos y Areas Naturales Singulares. En el primer tipo se incluyen las categorías de Parques (Nacionales y Naturales), Reservas, Monumentos y Paisajes, de conformidad con la legislación básica estatal. En el segundo tipo habrán de incluirse las zonas que «no necesitan, en principio, el mismo nivel de protección que el de los Espacios Naturales Protegidos». Conceptualmente la distinción entre Espacios y Areas resulta difícil, dado que si los primeros se caracterizan por contener «elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes», los segundos se definen por tener «elementos y procesos ecológicos naturales relevantes». En todo caso, el régimen más completo es el relativo a los Espacios Naturales Protegidos.

La Ley 8/1998, de 17 diciembre, de Carreteras de Aragón, ofrece nueva regulación de la materia, incluyendo en su ámbito, junto a las carreteras autonómicas, las provinciales y locales.

La Ley 9/1998, de 22 diciembre, de Cooperativas de Aragón, establece un completo régimen jurídico, en función de la importancia que cabe conceder a este modelo asociativo como factor de progreso, sobre todo, en el agro aragonés.

La Ley 10/1998, de 22 diciembre, adapta el régimen general de las tasas y los precios públicos a la Comunidad Autónoma. Sobre todo, conforme a la doctrina constitucional, recupera del ámbito de los precios públicos, tanto las exacciones a percibir por la utilización del dominio público, como las exigibles por la prestación de servicios o actividades de la Administración en régimen de derecho público, que no sean de solicitud voluntaria, que comporten una situación de monopolio de hecho o que sean imprescindibles para la vida privada o social del obligado al pago. En consecuencia, el ámbito de las tasas retorna a una configuración muy similar a la que tradicionalmente les era propia.

*En especial, la Ley de Colegios Profesionales.* La Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón, plantea algunos interrogantes sobre el alcance de las competencias autonómicas. Por una parte, la Ley parece considerar que la Comunidad Autónoma carece de competencias para modificar las características de una profesión con colegiación nacional. Sin embargo, la misma Ley permite la creación de una colegiación autonómica nueva, para profesiones que no tuvieran prevista tal exigencia, lo cual no deja de entrañar alguna contradicción con el planteamiento anterior. La Ley regula sin más el procedimiento de creación de nuevos Colegios Profesionales, configurándolo incluso como una suerte de derecho procedimental de «la mayoría acreditada de los profesionales interesados». Pero en tal caso pueden crearse diferencias en el régimen de una misma profesión, sometida en unas partes del territorio a colegiación obligatoria y en otras no. Habrá pues que recomendar cautela a la hora de crear especialidades autonómicas en materia de colegiación profesional, procurando no incidir en el régimen de ejercicio de las profesiones que pudiera incluirse en las competencias estatales.

La creación de Colegios Profesionales se reserva a la ley, aunque un tanto contradictoriamente se pretende condicionar la iniciativa legislativa a la solicitud de la mayoría de los profesionales interesados. No parece admisible tal condicionamiento de la potestad legislativa, que podrá ejercerse siempre por el Gobierno, por los grupos parlamentarios y por iniciativa popular, con arreglo únicamente a las normas establecidas en el Estatuto de Autonomía y en sus remisiones (Reglamento de las Cortes de Aragón y Ley de Iniciativa Legislativa Popular). Por añadidura, tras la reserva de ley para la creación de nuevos Colegios, se incurre en contradicción al prever las fusiones y segregaciones de Colegios por decreto. No hay contradicción pero suscita sorpresa el hecho de que la reserva de ley se establezca para la creación pero no para la disolución de los Colegios.

Otro aspecto problemático es el relativo a los Consejos de Colegios de Aragón, cuya creación parece habrá de posibilitar la supresión de la vía de recurso ante los correspondientes Consejos Generales nacionales. De nuevo, las cues-

tiones organizativas se mezclan con el régimen de las profesiones, suscitando problemas que no se encuentran definitivamente resueltos en nuestra experiencia.

Buena prueba de las dificultades ligadas a la Ley de Colegios Profesionales viene dada por el hecho de que en el mismo ejercicio de 1998 el legislador haya considerado preciso reformarla expresamente. En efecto, la Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (Ley 12/1998, de 22 de diciembre) modificó el art. 22.4 de la Ley de Colegios, que obligaba al personal de la Administración a colegiarse en los casos en que «los destinatarios inmediatos del acto profesional sean particulares». El nuevo texto efectúa una remisión al régimen del personal público y a la legislación básica estatal, por entender que debe producirse una regulación común apoyada en el art. 149.1.18ª de la Constitución.

*Y las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.* Por fin, la Ley 7/1998, de 16 julio, aprueba las Directrices Generales. El texto de la Ley en sentido estricto es breve: siete artículos sobre los fines de las Directrices, ámbito de aplicación, vigencia, eficacia, desarrollo, control y publicidad. A ese texto siguen, sin embargo, cuatro grupos de declaraciones: a) las estrategias, que constituyen meras orientaciones para el Gobierno de la Comunidad Autónoma; b) los criterios orientadores, que tampoco son vinculantes para el Gobierno, pero exigen a éste la justificación de su no seguimiento; c) las directrices instrumentales, de obligado cumplimiento por el Gobierno; y d) las directrices de ordenación territorial, de las que se afirma su carácter vinculante.

El complejo conjunto de contenidos va precedido de una memoria donde se valora el marco supranacional de la Comunidad Autónoma, situada «en la rótula de los ejes de desarrollo europeo: atlántico y mediterráneo»; aunque más adelante la caracterización consiste en formar parte de la «diagonal continental» (compuesta por las doce regiones interiores de más baja densidad de población europea). La capital autonómica resulta valorada por su situación «en el centro del hexágono de las seis áreas metropolitanas del sur de Francia y del nordeste de España», lo que permitirá establecer la estrategia no vinculante de «proyección de Zaragoza como centro del istmo pirenaico, geocentro del hexágono envolvente y punto neurálgico de la futura región interpirenaica transnacional». Sin comentarios.

El carácter orientativo de las estrategias no sorprende, si se cuenta con su contenido genérico; p. ej.: «La definición de los equipamientos de cada comarca se fundamentará en los conceptos de centralidad funcional y accesibilidad y en la propia ordenación que cada comarca haga de su territorio»; «La Universidad es uno de los principales activos de la Comunidad Autónoma... el aprovechamiento fructífero requiere dotarla generosamente de los recursos precisos propiciando una adecuada descentralización y establecer las bases de colaboración para potenciar la investigación y el desarrollo tanto en el campo de las tecnologías como de las humanidades». Alguna «estrategia» concreta, sin embargo, las infraestructuras viarias e hidráulicas necesarias, especialmente cuando debe reclamarse su financiación del Estado.

Hay estrategias que también conforman criterios orientadores, determinando la exigencia de que el Gobierno de la Comunidad Autónoma justifique los apartamientos de las mismas. Aunque en algún caso esa justificación parece habría de

ser difícil, como con respecto a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, dados los términos vinculantes de la Directiva 91/676/CEE.

Las directrices instrumentales, de obligado cumplimiento por el ejecutivo, se refieren a la creación del ya existente Centro de Documentación e Infraestructuras de Aragón, de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Territorial, a los Programas de Gestión Territorial y a la utilización racional del patrimonio. Sorprende la constitución de la Comisión Delegada del Gobierno por las Cortes, en contra de la lógica competencia atribuida al propio Gobierno en el art. 17 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por fin las específicamente llamadas directrices de ordenación territorial comprenden unos importantes listados de distribución de muy variados equipamientos públicos entre los municipios. Se trata de los equipamientos relativos a salud, bienestar social, educación, deporte, ocio, juventud y protección civil, cuyas distintas categorías se reparten entre cuatro tipos de municipios (capital de la Comunidad Autónoma; capitales provinciales; cabeceras supracomarcales; restantes municipios). Se observa, por tanto, en este punto un notable esfuerzo de reducción de discrecionalidad para el reparto de equipamientos, sobre todo en relación con las nueve cabeceras supracomarcales (Alcañiz, Barbastro, Calamocha, Calatayud, Ejea, Fraga, Jaca, Monzón y Tarazona).

Abundan en el documento las remisiones a futuros instrumentos, con denominaciones de plan, programa, inventario, catálogo, directrices, etc., en los más variados ámbitos. Se ignora si existen previsiones, al menos, sobre los costes y calendario de realización de los correspondientes estudios.

*Proyectos pendientes.* La cercanía del fin de Legislatura ha supuesto un notable incremento del número de proyectos y proposiciones de ley pendiente de tratamiento en las Cortes de Aragón. Sin que parezca posible, conforme a los ritmos parlamentarios habituales, que todos puedan ser aprobados, aguardan su turno proyectos tan significativos como los de Ley del Patrimonio Cultural Aragonés (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 182, de 6 mayo 1998), Ley de Pesca (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 195, de 26 junio 1998), Ley Urbanística (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 175, de 6 abril 1998), Ley de Administración Local (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 197, de 30 junio 1998), Ley de Ordenación Farmacéutica (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 206, de 8 septiembre 1998), Ley de Sucesiones por causa de muerte (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 208, de 18 septiembre 1998), Ley del Juego (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 214, de 13 octubre 1998) o Ley de la Infancia y la Adolescencia (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 228, de 9 diciembre 1998).

En el ámbito de las iniciativas parlamentarias pendientes, cabe destacar las proposiciones de Ley de Cámaras de Cuentas, impulsada por la CHA (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 223, de 23 noviembre 1998) y de Ley de Pastos, presentada por el Grupo Socialista (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 231, de 15 diciembre 1998). En cambio, la proposición de Ley de Protección de los Animales, sostenida por IU (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 193, de 19 junio 1998), fue rechazada en el Pleno de las Cortes de Aragón de 1 y 2 octubre 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 212, de 6 octubre 1998).

También la iniciativa legislativa popular se ha mostrado activa, pues hay nada

menos que tres proposiciones pendientes de obligada tramitación parlamentaria: la Ley de promoción del ahorro energético y las energías renovables (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 207, de 15 septiembre 1998), cuya toma en consideración se aprobó en el Pleno de 19 y 20 noviembre 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 223, de 23 noviembre 1998), la proposición de Ley de creación de la Universidad de Huesca (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 218, de 27 octubre 1998) y la Ley de venta ambulante (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 218, de 27 octubre 1998).

### Actividad reglamentaria

Como viene siendo habitual, a lo largo de este año se han aprobado más de dos centenares de decretos por el Gobierno de Aragón, pocos de ellos con contenido normativo.

Entre los *reglamentos organizativos*, cabe destacar la creación de nuevos órganos colegiados de características diversas. Conforme al tipo de órgano colegiado con funciones consultivas y composición total o parcialmente participativa se han creado el Consejo Asesor de Sanidad (Decreto 207/1997, de 23 diciembre) o el Consejo Asesor para la Internacionalización de las Empresas Aragonesas (Decreto 176/1998, de 20 octubre). Siguiendo el modelo de órgano colegiado con funciones resolutorias y composición burocrática, se ha constituido la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos (Decreto 168/1998, de 6 octubre).

Como consecuencia de los traspasos en materia de enseñanza no universitaria, ha sido preciso ampliar las estructuras del Departamento de Educación y Cultura. Por Decreto 99/1998, de 19 mayo fue creada la Secretaría General Técnica del Departamento y luego, por Decreto 202/1998, de 9 diciembre, nuevas Direcciones Generales de Gestión de Centros y Personal Docente, de Ordenación y Promoción Educativa y de Enseñanza Superior y Profesional. Sumadas éstas a las Direcciones Generales de Cultura y Patrimonio y de Juventud y Deporte, elevan a cinco el número de unidades organizativas básicas del Departamento, con una importancia considerablemente superior a la que le correspondía anteriormente.

Un ejemplo de las tradicionales tensiones o conflictos entre sectores administrativos lo proporciona el Decreto 131/1998, de 23 junio, que perfila la distribución de competencias relacionadas con el control de plaguicidas entre los Departamentos de Agricultura y Medio Ambiente y de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

Reglamentos singulares son los relacionados con la Universidad de Zaragoza, como el Decreto 132/1998, de 23 junio, que aprueba el Reglamento del Consejo Social, o el Decreto 193/1998, de 17 noviembre, que aprueba una reforma de los Estatutos universitarios. Se trata de normas cuya elaboración corresponde a órganos universitarios, sin que esté bien perfilado, en la teoría general de las fuentes del Derecho, el papel que corresponde al Gobierno en estos casos, cada vez más frecuentes por el auge de las llamadas Administraciones independientes.

En esa misma línea de destacar singularidades, cabe citar el Decreto 113/1998, de 19 mayo, que establece el procedimiento para la liquidación de las Cámaras

Agrarias Locales extinguidas en los municipios de Huesca, Teruel y Zaragoza, conforme a lo ordenado en la Ley de Cámaras Agrarias de Aragón (Ley 2/1996, de 14 mayo).

Particularmente abundantes son los *reglamentos de fomento*, que regulan muy diversas ayudas públicas, subvenciones y otros beneficios para finalidades también muy variadas. Periódicamente, a veces incluso con periodicidad anual, se aprueban las reglas (beneficiarios, procedimiento, controles...) para el otorgamiento de estas medidas de fomento, en sectores como ferias y comercio (Decreto 91/1998, de 28 abril), internacionalización y promoción empresarial (Decreto 92/1998, de 28 abril), artesanía (Decreto 93/1998, de 28 abril), empleo (Decreto 114/1998, de 9 junio), redacción de proyectos municipales de planeamiento (Decreto 116/1998, de 9 junio), contratación de técnicos urbanistas por mancomunidades (Decreto 117/1998, de 9 junio), política regional (Decreto 130/1998, de 23 junio), turismo (Decreto 175/1998, de 20 octubre), etc.

Interesa destacar la importante refundición, de la normativa subvencional de protección y defensa del consumidor, operada por el Decreto 53/1998, de 24 febrero. Este reglamento incluye la regulación antes incluida en siete decretos, que habían aprobado diferentes líneas de fomento en la materia, entre los años 1988 y 1996. Más allá de la mera refundición, es objeto de reorientación todo el sistema de subvenciones relacionado con la actividad de las asociaciones de consumidores y los mecanismos de defensa e información de estos, por parte de ayuntamientos y centros docentes. En el futuro habrá de tenderse más a la ejecución de programas que a la financiación de gastos organizativos generales.

También cabe incluir en el conjunto de reglamentos de fomento, el Decreto 191/1998, de 17 noviembre, que aprueba el Reglamento de condiciones técnicas que habrán de cumplir las viviendas protegibles, con detalladas especificaciones de calidad, seguridad, accesibilidad y protección ambiental. Y el Decreto 151/1998, de 28 julio, que regula la marca «Calidad Alimentaria», con la finalidad de certificar la calidad o características de ciertos productos.

Entre los más propiamente considerados como *reglamentos normativos*, puede destacarse el conjunto de nuevas regulaciones que introducen o pormenorizan limitaciones en el ejercicio de actividades económicas. El Decreto 51/1998, de 24 febrero, establece los requisitos para constituir y desarrollar la actividad de agencia de viaje; el Decreto 153/1998, de 28 julio, regula el procedimiento de autorización de las actividades de acondicionamiento de granos para siembra; el Decreto 158/1998, de 1 septiembre, establece las capacidades mínimas de las explotaciones porcinas; el Decreto 192/1998, de 17 noviembre, crea la tarjeta sanitaria equina y regula el movimiento de équidos con fines deportivos, turísticos y recreativos; el Decreto 196/1998, de 9 diciembre, regula la actividad de guía de turismo; el Decreto 197/1998, de 9 diciembre, establece las condiciones de distribución, dispensación y utilización de medicamentos veterinarios, etc. Ninguna de estas normas parece configurarse propiamente como un reglamento independiente, puesto que todas ellas reclaman en su apoyo normativa comunitaria europea, estatal o autonómica. Pero, en todo caso, destaca el hecho de que son reglamentos limitativos de esferas de libertad empresarial: la intermediación de viajes, la agricultura, la ganadería...

## Actividad política e institucional

*Situación de los partidos políticos.* El Gobierno de coalición PP-PAR parece haber funcionado con normalidad, aunque no dejan de advertirse algunos signos de afirmación de las propias identidades. Por ejemplo, ha resultado llamativo que los proyectos de Ley de Administración Local o Urbanística hayan estado paralizados en la comisión mixta de ambos partidos durante varios meses, con un retraso en el inicio de su tramitación parlamentaria que hace temer que no puedan ser aprobados en esta Legislatura.

Cuestiones como las relativas a la efectiva introducción de la cooficialidad lingüística, las competencias del Tribunal Superior de Justicia y otras apuntan a la búsqueda de signos distintivos por el PAR. Signos propios, en parte, nacionalistas y, en parte, orientados hacia posiciones políticas de centro izquierda, según los análisis generalizados tras el IX Congreso del partido (junio 1998).

En los partidos de la oposición, cabe señalar que el PSOE celebró elecciones primarias para la designación de candidatos en las próximas elecciones municipales y autonómicas. Los resultados para las autonómicas fueron tan poco diferenciados que hubo de intervenir la ejecutiva federal, a fin de imponer la candidatura de M. Iglesias, frente al oficialista I. Esteban.

En los demás partidos no parecen identificarse signos especialmente destacables. PP y CHA, cada uno con sus diversas aspiraciones electorales, se conducen con la seguridad de mejorar los resultados obtenidos en los últimos comicios. Por su parte, IU y NI preparan sus candidaturas, persistiendo la incógnita sobre el comportamiento del electorado.

*Conflictos institucionales.* En la nómina de conflictos de tipo institucional, únicamente debe resaltarse la problemática suscitada en torno a la gestión del anterior Justicia de Aragón. Los grupos parlamentarios correspondientes a IU y CHA plantearon en las Cortes de Aragón la creación de una Comisión de investigación sobre las cuentas del Justicia de 1995 a 1997, «al objeto de analizar y profundizar en las anomalías detectadas». Aunque la propuesta fue rechazada por el Pleno de la cámara del 19 marzo 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 174, de 27 marzo 1998), su formalización sirvió definitivamente para descartar la continuidad en el Justiciazgo de J. Montserrat y fomentar el consenso en torno al nuevo titular, F. García Vicente (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 186, de 21 mayo 1998)

*Tribunal Constitucional.* Entre la conflictividad ordinaria, cabe mencionar la interposición por las Cortes de Aragón de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley estatal 41/1997, de 5 noviembre, de modificación de la legislación sobre conservación de espacios naturales (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 164, de 12 febrero 1998). Aceptando los planteamientos de una Recomendación del Justicia de Aragón (BOCA núm. 14, de 2 febrero 1998), la Comunidad Autónoma reivindica mediante este recurso la igualdad competencial de todas las Comunidades Autónomas en la materia y, en último extremo, la plenitud de sus competencias, especialmente para la gestión de los parques nacionales, conforme a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 junio.

El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (núm. 4488/98, en BOCA núm. 138, de 27 noviembre 1998) contra dos contenidos de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, aprobadas por Ley 7/1998, de 16 julio. Se trata, por una parte, del rechazo de la llamada macrocárcel de Zuera, a la que se refiere una «estrategia» de las Directrices, indicando que «no se permitirá la instalación en usos penitenciarios cuya capacidad supere la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años». Por otra parte, otra de las «estrategias» contiene la oposición al proyecto del premio Nobel C. Rubbia de instalar en la Comunidad Autónoma un amplificador de energía, oposición que debe entenderse implícita en la afirmación de que «se prohibirá la instalación de almacenes y tratamientos de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón».

Los conflictos existentes detrás de esas «estrategias», ahora recurridas ante el Tribunal Constitucional y suspendidas en su vigencia conforme a lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, quizá resulten oscurecidos como resultado de una práctica política que pareciera tener por objetivo calculado la ambigüedad. En tal sentido, no deja de parecer extraño que el Gobierno autonómico continúe manteniendo su oposición al establecimiento penitenciario de Zuera, que lleva varios años totalmente terminado y listo para su uso inmediato, con mobiliario y demás enseres incluidos. Tanto el Gobierno estatal como el Defensor del Pueblo postulan la apertura del centro, habida cuenta, tanto de la necesaria rentabilidad social de la inversión pública, como de las pésimas condiciones de habitabilidad de las cárceles de Huesca o Zaragoza. No ha habido manera de encontrar una utilización alternativa a las edificaciones, que se encuentran preparadas, hasta en sus más mínimos detalles, para un uso tan especial y poco intercambiable como es el penitenciario. La misma sorpresa, aunque por razones diferentes, produce la inclusión en las Directrices de la «estrategia» contra el periodísticamente denominado «rubbiatrón». El Gobierno de la Comunidad Autónoma venía apostando muy fuerte por este proyecto, hasta el punto de haber decidido la participación en la empresa encargada de explotarlo, aunque da la impresión de que la dimensión del proyecto supera, por sus implicaciones económicas, tecnológicas y ambientales, a la efectiva capacidad de la Comunidad Autónoma.

En ese contexto, pues, altamente conflictivo, se incluyen en las Directrices Generales de Ordenación Territorial las dos «estrategias» citadas. «Estrategias» que, desde luego, poco parecen tener de idea planificadora, adecuada para generar criterios que luego pudieran ser desarrollados en otros instrumentos. Más bien cabe pensar que el tono imperativo de las posturas contra la macrocárcel y el «rubbiatrón» ha sido consentido por quienes no participan de tal oposición, y ello sobre la base de un «maquiavelismo» consistente en evitar todo significado práctico de las manifestaciones críticas. En efecto, las «estrategias» de las Directrices se caracterizan por ser meras orientaciones políticas para el Gobierno de la Comunidad Autónoma. ¿Priva de objeto al recurso de inconstitucionalidad ese carácter no vinculante de la Ley? De ser así, lo que no cabe dar sin más por supuesto, habida cuenta de las diversas funciones que pueden desempeñar las leyes, sería en todo caso comprensible que esta sutileza hubiera pasado desapercibida en un primer examen del farragoso texto de las Directrices.

En relación con al problema de la compraventa de bienes artísticos del

Monasterio de Sigüenza, mediante Orden del Consejero de Educación y Cultura de 10 febrero 1998 se concretó el ejercicio del derecho de retracto ante la Generalidad de Cataluña. Esta ha reaccionado suscitando a su vez ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencias (núm. 2799/98) contra la Orden.

Aunque no se haya planteado el problema ante el Tribunal Constitucional, conviene informar aquí de los últimos acontecimientos relativos al otro enfrentamiento cultural con Cataluña. La reivindicación a la Diócesis de Lérida de bienes de las parroquias de La Franja, tras la integración de éstas en la Diócesis de Barbastro, continua su discurrir en las vías de recurso ante los órganos de la Santa Sede. El conflicto entre las instituciones eclesíásticas no ha salido, por ahora, del ámbito jurídico-canónico, aunque cabe pensar que las pasiones desatadas, al considerarse que están en juego nada menos que las señas de identidad de dos nacionalidades, pudieran tener su continuidad procesal en sucesivos episodios jurídico-civiles y aun jurídico-públicos. Las Comunidades Autónomas implicadas, animadas por una prensa que debe considerar ideológicamente necesaria o económicamente rentable la agresividad nacionalista, están destinadas a fomentar la pervivencia del enfrentamiento; así, el Pleno de las Cortes de Aragón de 21 y 22 mayo 1998 aprobó una Proposición no de ley instando al Gobierno de Aragón para que requiriese de las instituciones eclesíásticas la inmediata devolución de los bienes (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 188, de 27 mayo 1998).

*En especial, el problema de las competencias casacionales.* Por fin se ha solucionado el problema de las competencias casacionales del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, confirmadas por el Tribunal Supremo en varias ocasiones a partir de su Auto de 10 febrero 1998. El problema se planteó por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que rechazó su propia competencia por entender que, tras la «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/1996, de 30 diciembre), había dejado de cumplirse el requisito de que la competencia casacional en asuntos forales fuera asumida en el Estatuto, según establecería el art. 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ese planteamiento posiblemente deba conectarse con causas sociológicas, de malestar de la clase judicial hacia la clase política, o con divergencias en la formación jurídica de privatistas y publicistas. Bajo una óptica jurídico-pública era una postura sorprendente, dado que fácilmente las normas podían ser interpretadas en sentido favorable a la competencia del órgano judicial aragonés. Además, la postura del Tribunal Superior de Justicia llevaba implícita una inadmisibles subordinación del Estatuto de Autonomía a la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues ésta estaría imponiendo una obligación a aquél sin fundamento constitucional para ello. Sólo una norma jurídica de rango superior puede establecer reservas normativas; al no existir relación de jerarquía entre la Ley Orgánica y el Estatuto, la primera no puede imponer contenidos al segundo; únicamente la Constitución, en definitiva, puede establecer reservas estatutarias, obligaciones del legislador estatutario de regular determinadas materias; sólo la Constitución, hay que aclarar, o también las leyes a las que expresamente ésta remita para configurar el ámbito de la reserva estatutaria. Supuestos, en cualquier caso, todos ellos ajenos al caso planteado, donde no habría manera de fundar constitucionalmente la efectividad de determinada competencia del Tribunal

Superior de Justicia en el cumplimiento de una obligación de asumir justamente en el Estatuto de Autonomía tal competencia; competencia perteneciente, en definitiva, a la organización judicial del Estado y de la exclusiva capacidad de regulación directa de éste.

La incompreensión de ese dato, esencial en el sistema de fuentes, produce ciertamente desazón. Persisten las interpretaciones de la doctrina foralista considerando plenamente acertada la postura inicial del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y, en cambio, contraria a la buena técnica jurídica la corrección de tal postura llevada a cabo por el Tribunal Supremo. Hasta tal extremo ha llegado el debate, que algún conocido foralista cifra la misma sustancia política de la nacionalidad aragonesa en la reforma del Estatuto de Autonomía, a fin de cumplir con la supuesta obligación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En ese ambiente intelectual limitado, por las propias características del asunto, al ámbito de la foralística aragonesa, no es de extrañar que, aun tras conocerse la primera decisión del Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia reiterara su postura discrepante, determinando nuevas correcciones por parte del Tribunal Supremo. Una historia, en verdad, digna de ser incluida en alguna colección de casos sorprendentes: un órgano judicial sin tan apenas competencias que lucha denodadamente por no ejercer las pocas que le corresponden, llegando a continuar la lucha para perder tales competencias incluso cuando éstas le han sido reconocidas por el órgano judicial superior. Por añadidura, resulta que esa tesis judicial recibe el apoyo de una doctrina que se supone vinculada a los signos de identidad de la nacionalidad aragonesa, en nombre de los cuales reivindica la improcedente subordinación del Estatuto de Autonomía a una Ley Orgánica.

El nombramiento (25 marzo 1998) como nuevo Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de B. Blasco, magistrado con gran preparación, autoridad y capacidad de diálogo, ha debido contribuir a que el órgano judicial aragonés, pese a mantener un voto discrepante, haya por fin cambiado su postura y admitido la competencia casacional que venía rechazando desde inicios de 1997. Esperemos que no sea preciso volver a tratar de la cuestión, aunque el nivel de tensión dialéctica alcanzado invita a pensar que habrán de producirse nuevas ocasiones de discurrir sobre el particular.

### Actividad de gestión

A lo largo del año, se han producido nuevos traspasos de medios a la Comunidad Autónoma por parte del Estado, en materia de migraciones y servicios sociales, gestión de la formación profesional ocupacional, protección de la mujer y juventud (Reales Decretos 299 a 302/1998, de 27 febrero y 1358/1998, de 26 junio).

En todo caso, los traspasos más importantes han sido los relativos a la enseñanza no universitaria (Real Decreto 1982/1998, de 18 septiembre). El Gobierno de la Comunidad Autónoma preparó la recepción de estos traspasos, remitiendo a principios de año una detallada comunicación a las Cortes de Aragón sobre el modelo educativo aragonés (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 157, de 5 enero 1998). Sin embargo, el primer semestre transcurrió con la incertidumbre sobre si sería

posible llegar a un acuerdo con el Estado, dadas las importantes diferencias en torno al coste de los servicios objeto del traspaso: 80.000 millones de pesetas según la Comunidad Autónoma, frente a 63.500 millones estimados por el Estado. El coste final del servicio se ha fijado en 67.204 millones, aunque existe el compromiso estatal de aportar 4.000 millones más a lo largo del período de implantación del nuevo modelo educativo.

La incidencia del traspaso educativo, en el volumen de recursos humanos y económicos manejados por la Comunidad Autónoma, es muy grande. De la Comunidad Autónoma pasan a depender más de 185.000 alumnos, 12.000 profesores y 650 centros. La asunción efectiva de competencias ha determinado ya cambios significativos en la estructura administrativa, con la constitución de los consejos escolares (Ley 5/1998, de 14 mayo) y la creación en el Departamento de Educación y Cultura de las nuevas Direcciones Generales de Gestión de Centros y Personal Docente, de Ordenación y Promoción Educativa y de Enseñanza Superior y Profesional (Decreto 202/1998, de 9 diciembre).

Por otra parte y al margen de los conflictos con Cataluña antes mencionados, se constata que la gestión cultural ocupa un espacio cada vez más importante en las preocupaciones públicas. Hasta el extremo de convertirse en vía legitimadora de decisiones públicas polémicas. Así, la oposición suscitada por la venta en pública subasta de una parcela edificable de la Administración autonómica (parcela del ACTUR, adjudicada el 3 septiembre 1998 en más de 2.000 millones de pesetas) fue compensada con el destino del precio obtenido a la adquisición del antiguo Teatro Fleta.

En otras ocasiones, las realizaciones derivadas de la gestión cultural alcanzan resonancia por sí solas. Basten los ejemplos de la culminación, tras doce años de obras, de la restauración de La Aljafería (12 mayo 1998), por parte de las Cortes de Aragón, o de La Seo zaragozana (11 noviembre 1998), que ocupaba buena parte de los recursos disponibles de la Comunidad Autónoma. También puede recordarse la importancia concedida a efemérides de aragoneses célebres (Conde Aranda, el 1 octubre 1998) o a la apertura, por fin, de la Cartuja de Aula Dei a la visita por mujeres sin necesidad de bula papal (11 noviembre 1998).

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios

Total diputados: 67

Composición por grupos:

*Grupo Parlamentario Popular: 27*

*Grupo Parlamentario Socialista: 19*

*Grupo Parlamentario del Partido Aragonés: 14*

*Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón: 5*

*Grupo Parlamentario 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).*

*Departamento de 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:**

Ninguno.

**Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Ninguna.

**Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas:**

Comunicación remitida por la Diputación General de Aragón relativa al Modelo Educativo Aragonés, admitida por la Mesa de las Cortes el 22 diciembre 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 157, de 5 enero 1998).

Proposición no de Ley núm. 12/98, sobre el dictamen de la comisión canónica en relación con los bienes aragoneses de las parroquias de la Franja Oriental (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 188, de 27 mayo 1998).

Comunicación de 11 septiembre 1998 del Presidente de la Diputación General de Aragón con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 207, de 15 septiembre 1998) y Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado los días 16, 17 y 18 septiembre 1998 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 209, de 22 septiembre 1998).

**Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna.

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario:**

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 11 diciembre 1998, 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. 230, de 14 diciembre 1998).

Resolución del Presidente de las Cortes de Aragón de 14 diciembre 1998, sobre la aprobación de declaraciones institucionales por las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 233, de 18 diciembre 1998).

**Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:**

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 179, 3 fascículos, de 22 abril 1998).

Recomendación de 22 enero 1998 del Justicia a las Cortes de Aragón sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 41/1997, de 5 noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOCA núm. 14, de 2 febrero 1998).

Informe del Justicia de Aragón sobre la necesidad de aprobar una ley que dé solución a la problemática jurídica y administrativa derivada de la situación de las fundaciones privadas de iniciativa pública en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 164, de 12 febrero 1998).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1994 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 181, de 27 abril 1998).