

Rasgos generales

La evolución política de la Comunidad Autónoma durante el año 1999 aparece dominada por el contraste entre la tranquilidad del final de la IV Legislatura, que hacía presagiar la continuidad del Gobierno PP-PAR, y la sorpresa producida por la formación del Gobierno PSOE-PAR, con el apoyo parlamentario de IU, tras las elecciones de 13 de junio de 1999. Tranquilidad y sorpresa éstas que, no obstante, pueden ser objeto de alguna matización, puesto que, una vez analizados los datos con cierto distanciamiento, ni la primera era tan evidente ni la segunda tan inesperada como un análisis superficial podía hacer pensar.

La colaboración política entre el PAR y el PP puede calificarse de antigua en el tiempo, pero de paulatinamente reticente en su práctica. Era una cooperación tradicional, en efecto, dentro de la corta historia de la Comunidad Autónoma. Había determinado la formación de dos Gobiernos de coalición en la II y III Legislaturas, presididos ambos por líderes del PAR: H. Gómez de las Rocas (1987-1991) y E. Eiroa (1991-1993). Sin embargo, se trataba de una colaboración en cuyo desenvolvimiento parecían haber llegado a pesar mucho el recelo y la desconfianza entre ambas fuerzas políticas.

Poco a poco, el peso político del PAR había ido disminuyendo, advirtiéndose simultáneamente el crecimiento del PP. Es muy posible que ambos fenómenos no estén directa o plenamente conectados, puesto que en el PAR ha podido confluír un variado espectro del electorado, cuya inclinación alternativa, en caso de duda, puede ir, en parte, hacia un centrismo con tintes aragonesistas identificado de manera variable con el PP o el PSOE y, en parte, hacia un nacionalismo de izquierdas representado en Aragón por la CHA. En todo caso, el cambio de fuerzas parlamentarias en la IV Legislatura determinó una inversión en el protagonismo de la coalición, al formarse el Gobierno PP-PAR, presidido por el líder del primer partido, S. Lanzuela (1995-1999).

El deterioro de las relaciones entre ambos partidos no parecía, sin embargo, afectar a las bases de la colaboración de Gobierno. Especialmente habida cuenta de la crispación del PAR frente al PSOE, como consecuencia de la moción de censura que determinó, en el final de la III Legislatura, la formación del breve y controvertido Gobierno PSOE presidido por J. Marco (1993-1995). Aunque también es muy posible que los factores determinantes de esa crispación quedaran notablemente apaciguados con el apartamiento del Presidente Marco y cierta renovación en los líderes del PSOE.

El PP fué el partido más votado en las elecciones de junio, obteniendo 28

escaños (uno más que en las elecciones de 1995), que resultaban, sin embargo, insuficientes para gobernar en solitario. El PAR continuó su tendencia a la baja, con diez escaños (cuatro menos que en 1995). La unión de ambas fuerzas hubiera determinado, por supuesto, la formación de una amplia y cómoda mayoría parlamentaria (de 38 diputados sobre un total de 67). Pero no fue así; el PAR prefirió la novedad, probablemente por entender sus líderes que sólo un giro a la izquierda podía contribuir a la inversión de signo de los resultados electorales.

La formación del Gobierno PSOE-PAR cuenta con la mayoría parlamentaria justa, gracias al voto del diputado de IU, que permite alcanzar 34 votos sobre el total de 67. Los cinco diputados de la CHA, en cambio, se abstuvieron en la sesión de investidura que inició la V Legislatura. El esfuerzo que, para lograr el consenso político, debió desarrollar el Presidente M. Iglesias (PSOE) parece, en verdad, notable. La mejora en los resultados electorales del PSOE (23 escaños, cuatro más que en las elecciones de 1995) vino pues acompañada del feliz resultado de la labor negociadora, desarrollada en sus aspectos fundamentales tras conocerse el escrutinio.

La constitución de un Gobierno de equilibrio entre ambas fuerzas políticas ha sido el resultado de la combinación de las generosas cesiones del PSOE con el ímpetu del PAR. En tal sentido, parece haber funcionado una suerte de veto frente a los componentes del segundo Gobierno PSOE, presidido por Marco, que llegó a formarse como consecuencia de la moción de censura contra el Gobierno PAR-PP que presidía Eiroa. La relevancia política buscada por el PAR queda también reflejada en el nombramiento de uno de sus líderes como Vicepresidente (Biel), previa modificación de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (por Ley 11/1999, de 26 de octubre).

En definitiva, está claro que el cambio del Gobierno PP-PAR al Gobierno PSOE-PAR constituye el acontecimiento político más relevante del año. La génesis de tal cambio no deriva de ningún rechazo expreso a la gestión del anterior ejecutivo, debiendo antes bien relacionarse prioritariamente con el descontento interno y la crisis experimentada por el PAR. Los efectos del cambio, por el contrario, se han dejado sentir más allá del ámbito doméstico del PAR, afectando a la estructura departamental del propio Gobierno, que ha experimentado modificaciones importantes, y a los titulares de los órganos superiores de la Administración autonómica.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. Durante 1999 las Cortes de Aragón han aprobado quince leyes, con un ritmo casi frenético durante los primeros meses del año, especialmente en marzo y abril, con el objetivo de dejar aprobadas las nueve leyes antes del fin de la IV Legislatura. De ellas, dos son de tipo financiero, relativas a la concesión de un crédito extraordinario (Ley 12/1999, de 22 de diciembre) y a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año de 2000 (Ley 14/1999, de 29 de diciembre). Esta Ley de Presupuestos va acompañada de la Ley de Medidas (Ley 15/1999, de 29 de diciembre), que introduce las reformas tributarias, de personal y organizativas que se consideran necesarias para alcan-

zar los objetivos presupuestarios. Otras cuatro son leyes de reforma de otras anteriores de la Comunidad Autónoma, referidas al Servicio Aragonés de Salud (Ley 8/1999, de 9 de abril), al régimen electoral de la Comunidad Autónoma (Ley 10/1999, de 14 de abril), a la creación de la figura del Vicepresidente del Gobierno (Ley 11/1999, de 26 de octubre) y a la modificación del título de actividades feriales de la Ley de la Actividad Comercial (Ley 13/1999, de 22 de diciembre). Y otra ley constituye un nuevo organismo autónomo, el Instituto Aragonés de Empleo (Ley 9/1999, de 9 de abril).

La Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca de Aragón, regula lo relativo al ejercicio de la pesca en las aguas de la Comunidad Autónoma (todas ellas interiores), más lo referido al cultivo de especies acuáticas de fauna y flora y la protección de los ecosistemas que albergan dichas actividades. Con ello se produce la inaplicación de la Ley de Pesca Fluvial de 1942 y su Reglamento, normativa estatal de carácter supletorio.

La Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica para Aragón, establece el régimen de la actividad farmacéutica, dentro del marco constituido por la legislación del Estado: Ley General de Sanidad de 1986, Ley del Medicamento de 1990 y Ley de Oficinas de Farmacias de 1997. Aunque contiene una regulación amplia de todos los servicios y estructuras en los que se realiza la prestación farmacéutica, la pieza esencial del sistema viene constituida por las oficinas de farmacia, cuyo tradicional régimen oligopolista mantiene.

La Ley 6/1999, relativa a Parejas Estables No Casadas, crea el registro administrativo de las llamadas parejas de hecho, en el que deben inscribirse las parejas estables no casadas en las que exista relación de afectividad análoga a la conyugal, sean homosexuales o heterosexuales.

En especial, A) la Ley de Sucesiones por causa de muerte. La Ley 1/1999, de 24 de febrero, contiene el completo régimen del Derecho sucesorio, materia tradicional del Derecho foral, aunque ni el Apéndice de 1925 al Código Civil ni la Compilación, en sus sucesivas redacciones de 1967 y 1985, llegaron nunca a tan alto grado de detalle. La superior extensión es consecuencia de la finalidad de aclarar, desarrollar y profundizar el Derecho de sucesiones, haciendo más segura su aplicación y atendiendo a los aspectos necesitados de nuevas previsiones.

La paralela reducción de un supuesto ámbito de supletoriedad del Derecho estatal se justifica por razones de conexión con el Derecho foral existente al tiempo de aprobarse la Constitución, razones que la STC 88/1993, de 12 de marzo, considera determinantes del alcance de las competencias autonómicas para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral. Cabe, sin embargo, plantear la duda de si lo que se reduce no es más bien el ámbito que hasta ahora venía considerándose propio de la legislación civil correspondiente al Estado, puesto que la relación de los Derechos civiles forales con el Derecho civil común está regida, en parte, por el principio de competencia, que reclama un ámbito propio de cada Derecho, y, en parte, por el principio de supletoriedad del Derecho estatal. Duda ésta que convendrá plantearse, en la medida en la que el objetivo de la política legislativa de la Comunidad Autónoma parece consistir en que «el Derecho civil de Aragón aparezca a los ojos de todos como el Derecho civil común y general en Aragón» (del preámbulo de la Ley).

La sucesión paccionada, la sucesión testamentaria, con la figura esencial del testamento mancomunado, la fiducia sucesoria, la nueva regulación de la legítima (cuya porción se reduce de los dos tercios anteriormente en vigor a la mitad del caudal) y la sucesión legal constituyen las grandes instituciones que conforman, en definitiva, un completo Derecho sucesorio de la Comunidad Autónoma.

B) La Ley del Patrimonio Cultural Aragonés. La Ley 3/1999, de 10 de marzo, regula todas las actividades (protección, conservación, acrecentamiento, investigación, difusión, promoción, fomento y formación) relacionadas con el Patrimonio Cultural Aragonés, objeto, a su vez, amplísimo, pues está integrado por todos los bienes, materiales e inmateriales, relativos a la historia y la cultura de Aragón, que presenten interés antropológico, antrópico, histórico, arquitectónico, mobiliario, arqueológico, paleontológico, etnológico, científico, lingüístico, documental, cinematográfico, bibliográfico o técnico, hayan sido o no descubiertos y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o bajo la superficie de las aguas. No obstante, archivos, museos, bibliotecas y parques culturales continúan regidos por su normativa especial.

Tres grandes categorías sirven para clasificar los bienes integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés. La primera es la de los bienes de interés cultural, que son los más relevantes y acceden al Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, previéndose subcategorías para los bienes inmuebles, en función de si se trata de bienes singulares (monumentos) o conjuntos de bienes inmuebles (que pueden recibir las denominaciones de conjuntos históricos, jardines históricos, sitios históricos, zonas paleontológicas, zonas arqueológicas o lugares de interés etnográfico). La segunda categoría es la de los bienes catalogados, los cuales, pese a su significación e importancia, no cumplen las condiciones propias de los bienes de interés cultural, razón por la que, en vez de acceder al Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, lo hacen al Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés, que es otro registro administrativo. Por fin, la tercera categoría es la de los bienes inventariados, que vienen definidos residualmente, es decir, como los que no tienen la consideración ni de bienes de interés cultural (los más relevantes) ni de bienes catalogados (los que, pese a su significación e importancia, no llegan a ser tan relevantes como los anteriores), motivo que determina, en consecuencia, que estos bienes inventariados no accedan ni al Registro ni al Catálogo, sino al Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés, que es otro registro administrativo. Para organizar estos tres registros, denominados Registro, Catálogo e Inventario, se crea el Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés, que es un nuevo registro administrativo, adscrito, al igual que los anteriores, al Departamento competente en materia de cultura. Este Censo no sólo comprende los bienes de interés cultural registrados, los catalogados y los inventariados, sino también aquellos otros incluidos en el amplio concepto inicial de Patrimonio Cultural Aragonés, de manera que habrá bienes registrados y censados, catalogados y censados, inventariados y censados y otros que solamente estarán censados.

La variedad tipológica se corresponde con una diversidad de regímenes jurídicos en la sistemática de la Ley, que va estableciendo la regulación correspondiente a los bienes de interés cultural (registrados y censados), en este caso con mucho detalle, siguiendo las pautas de la legislación estatal sobre el Patrimonio

Histórico Español, y luego el régimen de los bienes catalogados, los inventariados y aun a los simplemente censados, cada vez con menos reglas de detalle, aunque siempre incidiendo sobre todos ellos los genéricos derecho de disfrute y deber de conservación establecidos en los primeros artículos. Por añadidura, los bienes de interés paleontológico y arqueológico y los de interés etnográfico constituyen una especie de patrimonios separados, el Patrimonio Paleontológico y Arqueológico y el Patrimonio Etnográfico e Industrial, objeto de reglas especiales, que comprenden el establecimiento de zonas de protección y prevención en relación con el primero de estos Patrimonios, además de una regulación de las actividades correspondientes, y con respecto al segundo integran cuestiones tan complicadas cual es el régimen aplicable a los bienes etnográficos inmateriales, como usos, costumbres, creaciones y comportamientos.

Organizativamente la Comunidad Autónoma sigue apoyándose en las tradicionales Comisiones Provinciales, de composición representativa de diversos intereses, que desempeñan funciones de carácter activo y consultivo. Se crea un gran órgano colegiado y consultivo, el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural. La colaboración con los municipios comprende la figura de los monumentos de interés local, dentro de los bienes catalogados, y la promoción de las competencias locales, mediante delegación o conforme a la previsión de los llamados municipios monumentales.

C) *La Ley Urbanística*. La Ley 5/1999, de 25 de marzo, establece el régimen urbanístico propio de la Comunidad Autónoma, que conlleva el desplazamiento del Derecho supletorio estatal contenido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. En consecuencia, el marco normativo viene constituido por la legislación del Estado contenida en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 y en los preceptos que continúan en vigor del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, además del Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística de 1997.

Dentro del respeto a ese marco de competencia estatal, la norma aragonesa trata de cohesitar tradición y modernidad, aceptando los elementos fundamentales de la cultura jurídico urbanística heredada, pero introduciendo también algunas novedades técnicas e importantes correcciones y adaptaciones a la realidad aragonesa. Se profundiza con este planteamiento en la consolidada filosofía legislativa que viene concibiendo el urbanismo como una función pública, consistente sobre todo en planificar el uso constructivo del territorio, ejecutar las obras públicas de urbanización o rehabilitación, intervenir en el mercado del suelo y garantizar la correcta realización y conservación de las construcciones.

Entendiendo que el urbanismo es asunto de competencia local, una vez deslindado de la ordenación del territorio vinculada a la competencia de la Administración autonómica, la Ley potencia notablemente las funciones urbanísticas de los municipios. El aseguramiento de la prevalencia de las decisiones de ordenación territorial habrá así de vertebrarse en la competencia de aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana o mediante la figura de los proyectos supramunicipales, que permiten al Gobierno de Aragón realizar, directamente o amparando a la iniciativa privada, actividades, obras y edificaciones de especial trascendencia territorial.

El planeamiento urbanístico municipal queda potenciado sobre todo a través del plan general, que se constituye en la única figura de planeamiento general admitida. Ahora bien, para posibilitar su utilización en todos los casos, la Ley establece contenidos diferenciados del mismo, atendiendo a la envergadura de los municipios. En tal sentido, habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal de la Comunidad Autónoma, se ha distinguido a los pequeños municipios, de menos de quinientos habitantes, y parcialmente también a los de menos de dos mil habitantes, previendo un contenido más ligero del correspondiente plan general.

El aseguramiento de un alto grado de pluralismo en la promoción territorial vertebrada distintas previsiones en materia de clasificación del suelo, aprovechamiento urbanístico, instrumentos de ejecución del planeamiento y sistemas de actuación. Con la finalidad de introducir claridad en el complejo panorama de las licencias municipales, la Ley define los tipos más importantes, tratando de precisar las relaciones correspondientes e imponiendo, cuando es posible, la resolución única sobre diversas licencias de competencia municipal. También pretende llevar a sus últimas consecuencias el reconocimiento de un límite al deber de conservación de las edificaciones, ligando mecanismos subvencionales a la regulación de las órdenes de ejecución y las declaraciones de ruina.

En materia de disciplina urbanística, aparece reforzada la función inspectora y se perfilan los tipos de las diferentes infracciones y las sanciones pertinentes. El último título se destina a las especialidades del régimen urbanístico de los pequeños municipios, incluyendo, junto a las referidas al plan general, la figura de las zonas periféricas y otras medidas que pretenden facilitar la adaptación de la normativa general.

D) *La Ley de Administración Local*. La Ley 7/1999, de 9 de abril, regula de manera completa el régimen local, integrado por la normativa básica estatal, que reproduce, y las propias opciones legislativas de la Comunidad Autónoma. Ocupa así buena parte del ámbito de aplicación que anteriormente correspondía al Texto Refundido del Régimen Local de 1986, en sus contenidos de alcance supletorio, como consecuencia de la asunción de competencias en la materia por la Comunidad Autónoma. El objetivo es simplificar la complejidad del marco legal de la Administración Local, aunque sin llegar a la formulación de un código de carácter exhaustivo, dada la incidencia de otras normas estatales, como la Ley de Haciendas Locales, la Ley del Procedimiento Administrativo Común o la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La comprensión de muchas de las opciones del legislador aragonés requiere tener en cuenta las características de la Administración local en la Comunidad Autónoma. La población aragonesa está muy desigualmente repartida en un extenso territorio, como manifiesta el dato de que la mitad de la población total de la Comunidad Autónoma reside en el municipio de Zaragoza. Actualmente existen 730 municipios, de los cuales, con excepción de Zaragoza, sólo dos tienen más de veinte mil habitantes, veinte más de cinco mil y 616 son de menos de mil habitantes.

En el anterior contexto, el principio de autonomía local no puede tener un alcance uniforme, debiendo introducirse las técnicas que permitan una adecuada

adaptación a las características de las diversas entidades. Renuncia, por ejemplo, la Ley a establecer con carácter general una organización complementaria de los municipios, remitiendo ampliamente a su potestad de autoorganización, manifestada en el reglamento orgánico de cada corporación. En cambio, regula con detalle el régimen de concejo abierto, limitado a municipios o entidades locales menores de menos de quinientos habitantes.

Junto al del municipio, la Ley contiene el régimen de las provincias y las mancomunidades de municipios, remitiendo a la legislación especial el régimen de la entidad metropolitana de Zaragoza y de las comarcas. En materia financiera incluye la regulación de la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las corporaciones locales, a través del Fondo Local de Aragón. La voluntad de permanencia de la Ley aconseja que dicha regulación se limite a sentar los principios generales del Fondo, distinguiendo entre los diversos programas que lo integran y haciendo referencia a los criterios básicos de distribución.

Proyectos pendientes. El inicio de la nueva Legislatura, si bien, por una parte, ha incrementado el ritmo de producción normativa, sobre todo habida cuenta de la envergadura de algunas de las leyes aprobadas, por otra parte, ha provocado el lógico parón derivado del decaimiento de los proyectos de ley pendientes y del tiempo necesario para elaborar los nuevos proyectos. Únicamente se ha mantenido el proyecto de iniciativa legislativa popular de Ley de promoción del ahorro energético y las energías renovables, cuya toma en consideración se aprobó en el Pleno de 19 y 20 de noviembre de 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 223, de 23 de noviembre de 1998).

Entre las proposiciones de ley, cabe destacar la de reforma del Estatuto de Autonomía, a iniciativa de PSOE, PAR, CHA e IU (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 9, de 5 de octubre de 1999), con la exclusiva finalidad de aclarar las competencias sobre casación foral y otros extremos del Tribunal Superior de Justicia. El PP parece juzgar innecesaria esta iniciativa, dado que ciertamente el Tribunal Supremo ya solucionó la cuestión a favor del órgano judicial aragonés.

El programa legislativo del nuevo Gobierno incluye la elaboración de proyectos de Ley del Juego, del Area Metropolitana de Zaragoza, de Drogodependencias y de la Infancia, entre otros de menor trascendencia.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha mantenido en los niveles conocidos, en torno a los doscientos decretos aprobados por el Gobierno de Aragón. Merece la pena destacar las reformas organizativas llevadas a cabo, al constituirse el nuevo Gobierno, por el Decreto del Presidente de 4 de agosto de 1999, desarrollado por Decreto del Gobierno 100/1999, de 3 de septiembre. Del Gobierno PP-PAR de pequeñas dimensiones, integrado por el Presidente y seis Consejeros, se ha pasado al Gobierno PSOE-PAR de tamaño mayor, con el Presidente y nueve Consejeros.

La continuidad sólo se da en el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales mantiene

denominación pero ve suprimidas sus tradicionales competencias en materia de empleo público, compensándose quizá esa pérdida con una atribución de competencias en materia de ordenación del territorio de alcance no bien precisado. El anterior Departamento de Economía, Hacienda y Fomento se divide en dos, originando, por una parte, el Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo, que recoge parcialmente las competencias de Fomento, y, por otra parte, el Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública, al que se atribuyen, además, las competencias sobre el empleo público que, hasta ahora, en todas las reformas departamentales del Gobierno de Aragón, habían correspondido al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. El Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes ve cambiada su denominación, que pasa a ser Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, como consecuencia de las imprecisas atribuciones que en materia de ordenación del territorio se reconocen al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. El Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, con toda lógica, es dividido en el Departamento de Agricultura y el Departamento de Medio Ambiente. Por último, el Departamento de Educación y Cultura también es objeto de división entre el Departamento de Educación y Ciencia y el Departamento de Cultura y Turismo, recibiendo este último la materia turística desgajada del anterior Departamento de Economía, Hacienda y Fomento.

Ese baile departamental viene siendo ya habitual al constituirse nuevo Gobierno, de conformidad con la potestad al efecto atribuida al Presidente (en la actualidad, por el art. 15.2 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón de 1995). No obstante, en la experiencia aragonesa, la ya derogada Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de 1984 estableció la reserva de ley para la creación y alteración de los Departamentos (art. 31), aunque la reserva quedaba dulcificada por la facultad del Presidente de realizar cambios departamentales durante un plazo de cuatro años (disp. transit. 3ª). En relación con esos contenidos legales, importa recordar, primero, que la reserva de ley fue introducida en la tramitación parlamentaria. El proyecto de Ley que había presentado el Gobierno PSOE, presidido por S. Marraco, atribuía esa potestad al Presidente. Sin embargo, PP y PAR mantuvieron enmiendas en contra, con la finalidad de introducir la reserva de ley, pues el reconocimiento de una potestad presidencial les parecía «políticamente indefendible» y «una falta de seguridad jurídica». Al final, fue IU quien sugirió la fórmula de compromiso que reflejó el texto legal de 1984: reserva de ley para alterar Departamentos pero permitiendo que el Presidente realizara cambios durante un plazo de cuatro años, «teniendo en cuenta que es necesario ir reestructurando todos los órganos de la Administración», decía el portavoz de IU. Junto a ese dato, hay que recordar también el escaso uso en la práctica de la transitoria prerrogativa presidencial: sólo al constituirse el primer Gobierno PAR-PP presidido por Gómez de las Rocas (1987) se utilizó, a fin de dividir el Departamento de Economía y Hacienda en dos Departamentos y también para modificar Urbanismo por Ordenación del Territorio en la denominación de otro Departamento. Pasado el período transitorio de la Ley de 1984, cuando en el segundo Gobierno PAR-PP el Presidente Eiroa quiso volver a la unión de Economía y Hacienda, fue preciso aprobar la Ley 7/1991, de 21 de octubre, dado que la reserva de ley se encontraba en plena vigencia.

Poco tiempo después, tras una tramitación parlamentaria que, curiosamente, no generó ninguna oposición, por unanimidad, se aprobaría la proposición de Ley del PSOE modificando el art. 31 de la Ley de 1984, de manera que la creación, extinción o modificación de Departamentos quedó atribuida al Presidente (Ley 7/1992, de 19 de mayo). En uso de tal atribución, al formarse el segundo Gobierno PSOE, tras la moción de censura de 1993, el Presidente Marco reorganizó la estructura departamental, dividiendo el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en dos Departamentos y constituyendo el nuevo Departamento de Medio Ambiente.

La derogación de la Ley de 1984 por la vigente Ley del Presidente y del Gobierno de 1995 no supuso ninguna novedad, puesto que confirmó la potestad presidencial de que tratamos (art. 15.2). En aplicación de la misma, al constituirse el Gobierno PP-PAR (1995), el Presidente Lanzuela redujo de nueve a seis el número de Departamentos. Norma que, como hemos visto, también ha empleado el Presidente Iglesias, para volver a un número de nueve Departamentos, al constituir el Gobierno PSOE-PAR en el presente ejercicio.

La potestad presidencial de disponer libremente de la organización departamental produce cambios que, en algunos casos, pueden parecer algo precipitados. Ello tiende a provocar una sensación de inestabilidad, que difícilmente puede asimilar una Administración tan nueva como la aragonesa. Es posible incluso que esa inestabilidad esté relacionada con el fenómeno del crecimiento de los organismos públicos de la Comunidad Autónoma, constituidos, estos sí, por ley. Habría pues que valorar todos los elementos, a fin quizá de reconstruir esta potestad de manera que las facultades presidenciales no colisionaran con las necesidades administrativas.

No se plantea aquí un problema de legalidad sobre esta potestad presidencial, sino más bien un problema de oportunidad, aunque, eso sí, de una oportunidad revestida del máximo alcance institucional, dada la trascendencia de los cambios que, en períodos excesivamente breves, está originando la práctica de la potestad. Ciertamente, las variaciones competenciales de la Comunidad Autónoma, no siempre previsibles ni racionalmente desenvueltas, al derivar del proceso de construcción de la autonomía aragonesa, han podido propiciar el reconocimiento de esa facultad presidencial.

Conviene, sin embargo, destacar que no hay ninguna característica esencial de los regímenes parlamentarios que imponga el establecimiento de un poder presidencial ilimitado sobre la estructura departamental. Antes bien, la prudencia en los temas de organización pública aconseja reconducir el ejercicio de una potestad que, en la realidad, el Presidente aplica, al menos en sus perfiles definitivos, en los escasos (y complicados) días que transcurren entre su investidura y el nombramiento de Gobierno. Habría pues que combinar esa necesaria prudencia en lo relativo a la estructura básica de la Administración con la lógica libertad política que debe reconocerse al Presidente, a fin de decidir sobre el tamaño de su Gobierno y las responsabilidades de sus miembros.

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. El PP aragonés atraviesa, sin duda, momentos difíciles, al haber perdido el Gobierno, a pesar de la mejora de los resultados electorales, por abandono de su socio de coalición. Sin embargo, ni las expectativas para futuros comicios ni la estabilidad emocional de sus líderes parecen dañadas. Aunque en política cualquier predicción resulta aventurada, cabe destacar que, hoy por hoy, no resulta fácil imaginar recompuesta la coalición PP-PAR, de donde se deduce que la única vía de acceso a la función gubernamental por parte del PP estaría en aspirar a la mayoría absoluta de las Cortes de Aragón, resultado que parece difícil de obtener, habida cuenta de la trayectoria del voto en la Comunidad Autónoma.

El PSOE es el gran beneficiado de la coalición. De ahí probablemente la generosidad demostrada por el Presidente Iglesias en la constitución del Gobierno PSOE-PAR. Habida cuenta de que el Presidente pudo ser candidato gracias a las elecciones primarias, debe suponerse que domina bien el aparato del partido y que podrá ofrecer esa estabilidad política que tanto parece reclamar (y premiar) el electorado.

El PAR ha hecho una apuesta arriesgada. Quizá no tenía más remedio, pues era mucho lo que iba perdiendo desde los tiempos en que pudo gobernar con el apoyo del PP. Está por ver, en todo caso, si los signos de identidad aragonesa y de lucha por los intereses de la Comunidad Autónoma, después de este giro a la izquierda, encuentran su sector en el electorado, al objeto, cuanto menos, de no empeorar su situación.

La CHA mantiene su cuota electoral y su unidad interna. No está implicada en la coalición de Gobierno, frente a la que ha observado una prudente abstención y, por tanto, una capacidad de crítica. Probablemente rentabilizará en términos políticos esa conducta, pues ofrece la imagen de novedad y lucidez que el cuerpo electoral valora positivamente.

IU ha sufrido el desgarramiento de NI, con unos malos resultados electorales, que no ofrecen signos de recuperación. Ha colaborado con su imprescindible voto a formar la mayoría parlamentaria, pero sin participar en el Gobierno PSOE-PAR.

Conflictos institucionales. Durante 1999 no ha habido conflictos institucionales de relevancia. No obstante, cabe referir algún conflicto latente, derivado del diseño de ciertas instituciones de la Comunidad Autónoma, como el Justicia de Aragón. También hay que informar de los acuerdos logrados con el Estado, a fin de lograr que éste desista de ciertos recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas.

Justicia de Aragón. Las funciones del Justicia relativas a la defensa del Estatuto de Autonomía, característica singular no identificable ni en el Defensor del Pueblo ni en otros comisionados parlamentarios autonómicos, resultan, ya en su misma regulación legal, de alcance indeterminado. Los sucesivos titulares de la institución han ido produciendo diversas intervenciones, incluyéndolas en el desarrollo de esa función, al hilo de problemas o situaciones que se les planteaban o que conocían de variadas formas. De esta manera, se ha generado una producción espontánea de informes en defensa del Estatuto, cuya inserción y valor institucionales no siempre están claros.

En el pasado, el Justicia ha emitido informes sobre cuestiones en las que ha considerado implicadas las aspiraciones ideales de la comunidad aragonesa (límites diocesanos de Aragón). Ha llegado a examinar la corrección constitucional de un Decreto-Ley del Estado (transporte de agua del Ebro a Mallorca). Incluso ha actuado en una contienda política, informando a solicitud de un partido político sobre la gestión de otro partido (televisión municipal de Zaragoza).

Esas intervenciones esporádicas del Justicia, amparadas en una genérica función de defensa del Estatuto de Autonomía, presentan una fuerte carga de conflictividad, pues pueden incidir sobre las funciones típicas de otros órganos de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en relación con los proyectos de ley, el Informe del Justicia de 1999 recoge un supuesto en verdad alarmante. A solicitud de un sindicato, el Justicia emite informe sobre la posible vulneración de la legislación básica estatal por el proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica. Con independencia de que el criterio del informe, a favor del proyecto de Ley, pueda parecer razonable, habría que plantearse si la genérica función de defensa del Estatuto alcanza a examinar el supuesto incumplimiento de la legislación básica estatal por un proyecto de Ley. ¿Cualquier sujeto está legitimado para poner en marcha esa intervención del Justicia? ¿Puede presentar algún tipo de alegaciones el Gobierno autor del proyecto? ¿También las proposiciones de Ley, de iniciativa parlamentaria, son susceptibles de esta actuación?

Retirada de recursos de inconstitucionalidad. Algunos de los recursos de inconstitucionalidad que permanecen en la lista de espera del Tribunal Constitucional afectan de manera limitada a leyes de la Comunidad Autónoma, cuyo contenido general no se vería afectado si se admitieran los planteamientos estatales. De ahí que parezca lógico el proceso de negociación emprendido este año, entre el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y el Ministerio de Administraciones Públicas, a fin de permitir la retirada de ciertos recursos de inconstitucionalidad por el Estado.

La negociación ha afectado positivamente a los recursos relativos a la Ley de Fianzas de Arrendamientos y otros contratos (Ley 10/1992, de 4 de noviembre) y a la Ley de Caza de Aragón (Ley 12/1992, de 10 de diciembre). A cambio de las pequeñas modificaciones exigidas en esos textos por el Estado, éste ha acordado la retirada de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad. Las modificaciones de la legislación autonómica se han materializado en el art. 24 (sobre la Ley de Fianzas) y la disp. derogatoria única (sobre la Ley de Caza) de la Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (Ley 15/1999, de 29 de diciembre).

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 propiedad intelectual, productos farmacéuticos y buceo (RRDD 611 a 613 de 1999).

La celebración de elecciones autonómicas en el mes de junio y el correspondiente cambio de Gobierno ha influido también en la actividad de gestión. No obstante, conviene tener en cuenta que las principales obras públicas que se rea-

lizan en la Comunidad Autónoma dependen del Estado. Así, la línea de alta velocidad, competencia del Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, tiene incidencias de tanta trascendencia como su propio trazado, los accesos a la misma o la ubicación de la nueva estación en Zaragoza. Por otro lado, siguen pendientes importantes cuestiones relacionadas con los grandes embalses, en especial, el recrecimiento de Yesa, cuya competencia ejecutiva se reparte entre la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Ministerio de Fomento. Y también continúan con indefiniciones las líneas básicas de comunicación, ejecutadas asimismo por el Ministerio de Fomento, con el calendario acuciando para terminar las obras de la autovía Somport-Sagunto y el gran túnel pirenaico.

No deja de ser curioso que a la Comunidad Autónoma se le haya atribuido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y que, en cambio, su posición con respecto a las infraestructuras que vertebran el territorio sea la de un simple espectador, más o menos activo. La facilidad con que una situación de ese tipo puede ser manejada en el juego político invita a alguna reflexión. Cabe, en tal sentido, recordar cómo una de las monedas de cambio exigidas con carácter previo por el PAR al PP, para continuar en la coalición de Gobierno, consistió en un compromiso de inversiones por parte del Estado. Generado de alguna manera ese compromiso, pero sin que de ahí derivara el pacto de coalición, el nuevo Gobierno PSOE-PAR se ha apresurado naturalmente a exigir las inversiones estatales.

Mientras se mantenga la tajante separación competencial en relación con esas infraestructuras estatales esenciales para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, ésta estará llamada a mantener una postura reivindicativa. Y ello, no sólo porque la reivindicación puede ser la conducta mejor valorada por una parte del electorado, que se siente discriminada, en términos de comparación territorial, sino también porque es objetivamente la única salida que se ofrece a un Gobierno autonómico responsable de la ordenación de su territorio. Sería preciso, en definitiva, ofrecer a las Comunidades Autónomas vías institucionales de cooperación con el Estado para todas las cuestiones relacionadas con estas grandes infraestructuras. De lo contrario, el mantenimiento de conductas centralistas provocará actitudes de rechazo: piénsese, por ejemplo, que la competencia del Estado sobre la línea de alta velocidad se ejerce de manera que afecta a la misma estética del edificio de la estación.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 67

Composición por grupos en IV Legislatura:

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

Composición por grupos en V Legislatura (desde julio 1999):

Grupo Parlamentario Popular: 28

Grupo Parlamentario Socialista: 23

Grupo Parlamentario del Partido Aragonés: 10

Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista: 5

Grupo Parlamentario Mixto: 1 (IU)

Estructura del Gobierno

Presidente en IV Legislatura: Santiago Lanzuela Marina (PP).

Número de departamentos en IV Legislatura: 6

Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales: Manuel Giménez Abad (independiente).

Departamento de Economía, Hacienda y Fomento: José María Rodríguez Jordá (independiente).

Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes: José Vicente Lacasa Azlor (PP).

Departamento de Agricultura y Medio Ambiente: José Manuel Lasa Dolhagaray (PAR).

Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo: Fernando Labena Gallizo (PAR).

Departamento de Educación y Cultura: Vicente Bielza de Ory (independiente).

Presidente en V Legislatura: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE).

Número de departamentos en V Legislatura: 9

Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales: José Angel Biel Rivera (PAR).

Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública: Eduardo Bandrés Moliné (PSOE).

Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Javier Velasco Rodríguez (PSOE).

Departamento de Agricultura: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE).

Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo: Alberto Larraz Vileta (PSOE).

Departamento de Cultura y Turismo: Javier Callizo Soneiro (PAR).

Departamento Industria, Comercio y Desarrollo: José Porta Monedero (PAR).

Departamento de Educación y Ciencia: María Luisa Alejos-Pita Río (PSOE).

Departamento de Medio Ambiente: Víctor Longás Vilellas (PAR).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario en IV Legislatura: mayoritario.

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

Composición del Gobierno en IV Legislatura: Gobierno del PP-PAR.

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario en V Legislatura: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan en V Legislatura: PSOE (23 diputados), PAR (10 diputados) e IU (1 diputado).

Composición del Gobierno en V Legislatura: Gobierno del PSOE-PAR.

Cambios en el Gobierno

Cambio del Gobierno PP-PAR al Gobierno PSOE-PAR, como consecuencia de las elecciones de 13 de junio de 1999.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Sesión de investidura para la elección de Presidente del Gobierno de Aragón, tras elecciones de 13 de junio de 1999, celebrada los días 28 y 29 de julio de 1999.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Comunicación remitida por la Diputación General de Aragón «Hacia una política demográfica en Aragón», admitida por la Mesa de las Cortes el 15 de enero 1999 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 239, de 3 febrero 1999).

Rechazo por el Pleno de las Cortes de 4 y 5 de noviembre de 1999 de la toma en consideración de la Proposición de Ley (de iniciativa legislativa popular) de creación de la Universidad del Alto Aragón «Joaquín Costa», de Huesca (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 15, de 10 noviembre 1999).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 19 mayo 1999, por el que se modifica el Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 267, de 16 junio 1999).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 2 marzo 1999, por el que se aprueban las normas para la ejecución y el control de presupuesto de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 254, de 22 marzo 1999).

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 13 de septiembre de 1999, sobre los casos en que se produzca empate en las votaciones en Comisión (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 5, de 17 septiembre 1999).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 15 octubre 1999, por el que se modifica el Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 12, de 26 octubre 1999).

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

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1995 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 238, de 28 enero 1999) y Resolución del Pleno de la Cámara (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 257, de 7 abril 1999).

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1998 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 259, 4 fascículos, de 14 abril 1999).

Informe del Justicia de Aragón sobre la situación de los menores en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 265, de 27 mayo 1999, fascículo 1º).

Informe del Justicia de Aragón sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 265, de 27 mayo 1999, fascículo 2º).

Informe del Justicia de Aragón sobre el consumo abusivo de alcohol por los menores en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 7, de 28 septiembre 1999).