

ACOTACIONES A LA PROPUESTA DE REFORMA DEL
ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ARAGON DE 30 DE JUNIO
DE 1994 EN TRES AMBITOS MATERIALES:
MEDIO AMBIENTE, DENOMINACIONES
DE ORIGEN Y NOMBRAMIENTO DE NOTARIOS Y
REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. LAS NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.—III. LA COMPETENCIA SOBRE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN.—IV. LA FACULTAD AUTONÓMICA SOBRE EL NOMBRAMIENTO DE NOTARIOS Y REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD.—V. REFLEXIÓN FINAL.

(*) Doctor en Derecho.

I. PLANTEAMIENTO

La publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, con fecha de 7 de julio de 1994, de la Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto, objeto de aprobación unánime por la Asamblea Legislativa aragonesa, en sesión celebrada el 30 de junio de 1994, supone la culminación de un proceso jurídico y político que ha movilizado a buena parte de la población aragonesa. Como es sabido, la primera reforma del Estatuto llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, ha sido consecuencia de la materialización de los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992, firmados por el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, en virtud de los cuales, en relación a las materias y funciones acordadas, se dictaría una ley de transferencias de acuerdo con lo previsto en el artículo 150.2 CE como paso preliminar dentro de un proceso bifásico de ampliación competencial para las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 143, que culminaría con una reforma estatutaria limitada. En efecto, la polémica jurídica que despertó la utilización de este instrumento –contemplado en el art. 150.2 CE– para una operación de descentralización general que afectase a un buen número de materias forzó la previsión, en los mismos Acuerdos, de una reforma estatutaria acomoda-

da a los planteamientos de la ley de transferencias y, por consiguiente, a los pactos autonómicos citados (1). Por ello, a la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a

(1) Con carácter general, vid. la selección de trabajos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, reunidos en el volumen *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988; y el libro de A. GUTIÉRREZ LLAMAS, *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Murcia-Civitas, Madrid, 1991, quien mantiene una postura divergente.

Por lo demás, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 36 (II). 1993, pág. 81 y sigs., ha planteado una crítica a la utilización de esta vía de transferencia competencial, discrepando de los argumentos que A. EMBID IRUJO (*Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: ¿reforma de los Estatutos o Leyes Orgánicas de Transferencias o Delegación?*), en «Diez años de régimen constitucional», coordinación de ALVAREZ CONDE, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 441 y sigs.), en 1988, había ofrecido para justificar la opción de ampliación competencial a través de la ley orgánica de transferencias, tales como la homogeneización competencial de las CC.AA, que favorecería la reforma de la Administración periférica del Estado, o la evitación de los peligros que supondría una reforma estatutaria incondicionada al ponerse en cuestión aspectos esenciales de la estabilidad del Estado.

Por contra, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El artículo 150.2...cit.*, pág. 97, constata que la homogeneización auspiciada dista de lograrse, ya que «las competencias transferidas no alcanzan, desde luego, a todas aquéllas que corresponden al Estado residualmente, en virtud de la cláusula del artículo 149.3 de la Constitución, ni se equiparan a todas las asumidas por las llamadas Comunidades Autónomas de primer grado». Por lo demás, el profesor citado, apoyándose en uno de los tempranos trabajos del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA sobre el Estado Autonomo (*La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, REDC, núm. 5, 1982, págs. 63 y sigs.) expone, sistemáticamente, los límites de la técnica prevista en el artículo 150.2 de la Constitución.

Muy recientemente, ha aparecido el volumen colectivo, coordinado por A. PÉREZ CALVO, de la Revista «Documentación Administrativa», núms. 232-233, titulado *El Estado Autonomo, hoy*. Algunas de estas colaboraciones están directamente dirigidas al análisis de los Acuerdos Autonómicos. Con la misma finalidad y similar fecha de edición puede verse, además, ESTHER MITJANS, *Hacia una equiparación entre todas las comunidades autónomas: la ampliación de competencias de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre*, en «Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público», núm. 17, 1993, págs. 83 y sigs.

las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 siguió un conjunto de reformas estatutarias homogéneas y, entre ellas, la aprobada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, referente al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sin embargo, en Aragón, desde la segunda Legislatura autonómica (a partir de 1987), y a instancias del Consejo de Gobierno autonómico –la Diputación General–, fueron varias las iniciativas tendentes a superar la situación competencial y estatutaria, presentándose en las Cortes de Aragón un Proyecto de reforma del Estatuto de mucho mayor envergadura que la que se planteó, posteriormente, en el pacto autonómico de febrero de 1992. Este estado de cosas conllevó una cierta crispación política que saltó a las calles de Zaragoza e, incluso, de Madrid en forma de manifestaciones que, de una manera más o menos explícita, rechazaban los mecanismos jurídico-políticos de los Acuerdos Autonómicos, reivindicando lo que popularmente se viene conociendo como «autonomía plena».

A falta de estudios sistemáticos sobre la citada cuestión (2), me atrevo a esbozar algunas observaciones sobre el texto sur-

(2) Por supuesto, que se han elaborado con anterioridad obras generales sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón, sobre las instituciones de autogobierno, o en relación al Derecho Público aragonés, así como algunos estudios o trabajos adicionales de corte monográfico; pero, por la propia fecha de elaboración, se han gestado sin examinar en general las consecuencias, ventajas o posibles disfuncionalidades de una inminente reforma estatutaria. E. COLOM en el número 1 de la «Revista Aragonesa de Administración Pública», 1992, recoge la doctrina pública aragonesa hasta ese momento.

Gran sensibilidad sobre el tema, mostraron los sindicatos aragoneses que, durante los días 7 y 8 de abril de 1992, organizaron unas «Jornadas sobre el Pacto Autonómico» en las que intervinieron J. BLASCO, que insistió en los avances competenciales del citado pacto para Aragón, y S. MUÑOZ MACHADO, que realizó un planteamiento de la cuestión más matizado y crítico (de modo especial con el empleo de la fórmula prevista en el artículo 150.2 CE en las transferencias competenciales intersectoriales). La tesis de este autor se expone en su estudio *Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos*, «RAP», núm. 128, págs. 83 y sigs. También, recoge el debate competencial M. GIMÉNEZ ABAD, Letrado

gido de las Cortes aragonesas con la advertencia inicial de que constituyen meras notas aproximativas de aspectos singulares de un problema que merecería un estudio global, exhaustivo y sosegado.

Pues bien, en esta línea, la lectura sumaria del texto de la Propuesta de reforma de Estatuto –cuya tramitación exitosa en las Cortes Generales dista de estar asegurada– permite presentar algunos apuntes sobre lo estipulado con relación a algunas materias, esto es, ámbitos de la realidad donde opera la distribución de responsabilidades –o de funciones– entre el Poder central y los Poderes descentralizados.

En efecto, parece que los diputados aragoneses, durante la negociación, han insistido en algunos extremos que a continuación se relacionan (3):

A) La concepción de Aragón como una nacionalidad histórica, que resulta del artículo 1:

«Uno. Aragón, en expresión de su unidad e identidad históricas como nacionalidad y en el ejercicio de su derecho a la autonomía que la Constitución le reconoce se rige por el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

Mayor de las Cortes de Aragón, en *Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (Antecedentes, desarrollo y perspectiva de reforma del Título II del Estatuto de Autonomía)*, «Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 1, 1992, págs. 235 y sigs., quien sintetiza, además, el *iter* que siguió la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón por la vía del artículo 143 de la Constitución y los intentos de superación de la situación competencial.

(3) Téngase en cuenta, no obstante, que, en la Propuesta de reforma, ciertos aspectos puramente competenciales también han sido objeto de innovación, propugnando la equiparación con las CC.AA de autonomía plena en cuestiones diversas, como ejecución de la legislación penitenciaria, el régimen local o la seguridad social, competencias todas ellas que eran obviadas en los Acuerdos Autonómicos.

Dos. Los poderes de la Comunidad Autónoma de Aragón emanan de la Constitución y del pueblo aragonés en los términos del presente Estatuto» (4).

B) La posible existencia de una policía autonómica, tal y como se desprende del artículo 36:

«Uno. La Comunidad Autónoma de Aragón podrá crear una policía propia en el marco de la Ley Orgánica a que hace referencia el número veintinueve del apartado uno del artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución.

Dos. La policía de la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá las siguientes funciones:

a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público.

b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad.

c) Las demás funciones previstas en la Ley Orgánica a que hace referencia el apartado uno de este artículo.

(4) Dentro de los contenidos que pueden calificarse como testimoniales, debe recordarse que el vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, en su Disposición Adicional quinta, contiene una declaración relacionada con lo dispuesto en la Constitución para los territorios forales:

«La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional 1.^a de la Constitución.»

Cabe recordar al hilo de la cuestión terminológica que, ejerciendo de Senador constituyente, el profesor L. MARTÍN RETORTILLO defendió una enmienda que, apoyada incluso en la experiencia republicana, abogaba por la unificación de la nomenclatura empleada por la Constitución para referirse a las Comunidades Autónomas, enmienda que puede ser consultada, junto a un comentario, en su libro *Materiales para una Constitución*, Akal, Madrid, 1984, págs. 33 y sigs.

Tres. Corresponderá a la Diputación General el mando supremo de la policía propia de la Comunidad Autónoma.

Cuatro. Una Junta de Seguridad, con representación paritaria del Gobierno del Estado y de la Diputación General, coordinará la actuación de la policía de la Comunidad Autónoma con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Cinco. Es competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón la coordinación de las policías locales aragonesas, sin perjuicio de su dependencia de autoridades municipales.»

C) La potencial fijación de un sistema de concierto financiero con la Hacienda del Estado, que se define en el artículo 47:

«Previo acuerdo de las Cortes de Aragón, aprobado por mayoría dos tercios, la Diputación General podrá recabar del Estado la suscripción de un convenio para regular las respectivas relaciones fiscales y financieras a través del establecimiento de un sistema de financiación autonómica que comporte la participación territorializada de Aragón en los tributos generales no cedidos, las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del sistema fiscal general o cualquier otro instrumento económico y financiero que garantice un régimen justo, automático y no rescindible unilateralmente, que podrá ser periódicamente revisado de mutuo acuerdo.

El citado sistema de financiación deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón, tanto en los impuestos generales sobre la renta personal y el consumo, como en la contención del déficit público, y atenderá singularmente a los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial.»

D) La facultad de disolución por el Presidente de la Diputación General de Aragón de las Cortes de Aragón que quizá constituyó el asunto de más difícil acuerdo y que aparece finalmente consagrada en la Disposición adicional primera:

«Una Ley de las Cortes de Aragón regulará el ejercicio por el Presidente de la Diputación General de la facultad de disolución de la Cámara.»

Conseguido el consenso sobre estas cuestiones –compromiso, la parecer, en modo alguno sencillo por las reticencias iniciales de algunas formaciones políticas–, me gustaría llamar la atención –como había previamente anunciado– sobre tres materias concretas. La elección de las mismas obedece a que, con anterioridad, me había ocupado de estos asuntos y su regulación en el proyectado Estatuto suscita la posibilidad de algún comentario. En concreto, he de referirme a tres aspectos de la Propuesta: el tratamiento competencial del medio ambiente, de las denominaciones de origen y del nombramiento de registradores de la propiedad y de los notarios.

II. LAS NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La Comunidad Autónoma de Aragón, al acceder a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, sólo pudo asumir en su Estatuto las facultades de ejecución de la legislación estatal de protección ambiental. Por contra, las CC.AA del artículo 151 y asimiladas estuvieron en condiciones de asumir la competencia sobre las normas de desarrollo legislativo de las bases normativas estatales, así como la regulación de las llamadas normas adicionales de protección a las que hacía referencia el artículo 149.1.23 CE (5). Parece, por tanto, que había una doble posibilidad normativa para estas CC.AA de «autonomía plena», a saber: el desarrollo legislativo en sentido estricto de la legis-

(5) Recuérdese que, según este precepto, corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

lación básica estatal y la fijación de normas adicionales de protección (6).

Es sabido que las CC.AA del artículo 143 tuvieron algunas posibilidades de maniobra para dictar normativa a través de la previsión en sus Estatutos de Autonomía de la competencia sobre espacios naturales protegidos –auténtica submateria ambiental–, cuya justificación competencial se buscó en materias conexas al ambiente que figuraban en el artículo 148 CE. Así, ocurrió en Aragón en virtud de lo dispuesto en el artículo 35.1.10 del Estatuto de Autonomía, donde se argumentó la legitimidad competencial de la asunción estatutaria sobre los espacios naturales en función de las posibilidades desplegadas a partir de materias conexas (7).

Más sorprendente todavía fue la asunción en algún Estatuto de estas CC.AA «de acceso diferido a la autonomía plena» de la atribución sobre las normas adicionales de protección ambiental (es el caso de la Comunidad de Madrid), sorpresa que aumentó enormemente cuando el Tribunal Constitucional legitimó el planteamiento estatutario de la Comunidad citada, al dar por válida precisamente la Ley madrileña del Parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares en atención a las polémicas normas adicionales de protección (8). Y ello a pesar de que el Letrado de la Comunidad de Madrid, según consta en los Antecedentes de la Sentencia, había basado, sagazmente, la justificación competencial de esta Ley en materias conexas, como la ordenación del territorio.

(6) Así, se viene defendiendo por amplios sectores doctrinales. Valga como ejemplo el estudio de P. LARUMBE BIURRUN, *Medio ambiente y Comunidad Autónoma*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 8, págs. 9-72.

(7) Así, lo hizo F. LÓPEZ RAMÓN en la publicación colectiva dirigida por J. BERMEJO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, MAT-IEAL, Madrid, 1985, pág. 389.

(8) Comenté las consecuencias competenciales de la STC 170/1989, de 19 de octubre, en mi trabajo *Algunas precisiones sobre la declaración de impacto ambiental en Aragón*, REALA, núm. 252, 1991, pág. 917 y sigs.

Por si fuera poca la complicación, la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, y la consiguiente reforma del Estatuto en Aragón, incurren, a mi modo ver, en cierta incorrección al referirse, respectivamente, a la transferencia y asunción de competencias sobre las normas adicionales de protección del medio ambiente. Con esta solución, como ya he indicado en otro lugar, se priva simplemente a las CC.AA del desarrollo legislativo en sentido estricto, pudiendo legitimarse la regulación ambiental aragonesa únicamente en las atribuciones relativas a las citadas normas adicionales de protección (9).

A continuación, cabe preguntarse sobre la posición de la Propuesta de reforma del Estatuto. En este sentido, y de modo sorprendente, se omite toda referencia al desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, existiendo por contra una asunción pretendidamente exclusiva de competencias sobre las normas adicionales de protección ambiental. Así, según el artículo 35.1.13, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «las normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje en los términos establecidos en el número veintitrés del apartado uno del artículo 149 de la Constitución».

Ante este tenor de las proyectadas normas estatutarias, sería fácil, siguiendo las solventes opiniones de García de Enterría (10) respecto al carácter pretendidamente exclusivo de ciertas competencias autonómicas, afirmar la equívocidad de este precepto y, en definitiva, su necesaria reinterpretación. En atención a lo expuesto por este autor, y a la posterior jurisprudencia constitucional, lo que parece claro es que la citada competencia –tal y como aparece en el proyecto de Estatuto– se encontraría en la práctica limitada por las bases normativas esta-

(9) Me remito al capítulo dedicado al medio ambiente en el volumen dirigido por J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo Especial*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 584-585.

(10) *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, «REDC», núm. 5, 1982.

tales que, como resulta también conocido, se caracterizan en este ámbito de la realidad por ser particularmente exhaustivas. Esta exhaustividad ha sido legitimada por el Tribunal Constitucional atendiendo, precisamente, a la finalidad protectora del ambiente que inspira esta regulación (11).

Por lo demás, y con independencia del carácter exclusivo (o no) de la competencia establecida en la Propuesta de reforma referente a las citadas normas adicionales de protección, sería de mayor corrección constitucional y más coherente con el planteamiento de aspiración autonómica que el Estatuto de Autonomía asumiese las competencias en relación a ambas posibilidades normativas, es decir, tanto respecto al desarrollo legislativo de las bases estatales como con relación a las normas adicionales de protección ambiental (12).

III. LA COMPETENCIA SOBRE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN

En unas notas sumarias, escritas al hilo de un Seminario sobre Denominaciones de Origen, pude plantear, en términos sumamente sencillos, la problemática que singulariza las responsabilidades aragonesas sobre la cuestión (13). Así, y en contra-

(11) Así, la STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas, contiene la siguiente declaración:

«La obligada interpretación de los Estatutos de Autonomía conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica es menor que en otros ámbitos y que, en consonancia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo alguno.»

(12) Una crítica a la jurisprudencia del TC, tendente a negar la existencia de normas autonómicas de desarrollo legislativo de las bases estatales y a reconocer la mera posibilidad de normas adicionales de protección, puede verse en A. BAYONA, *El derecho a legislar en el Estado Autonómico*, Escola d'Administració Pública de Catalunya-Tecnos, Madrid, 1992, págs. 152-153.

(13) Titulé este pequeño trabajo *Sobre las competencias normativas aragonesas en materia de denominaciones de origen* («Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón», núm. 130, 1992, pág. 28 y sigs.; también publicado en el «Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida», 1993).

dicción con lo dispuesto en otros Estatutos de Autonomía de distinto nivel competencial (Cataluña o La Rioja), el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón se limitaba a asumir las competencias ejecutivas o de gestión sobre la materia (14). Como se ha dicho, tan escasa atribución contrastaba no sólo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino con el propio Estatuto de La Rioja, ya que ambos contenían una referencia a las funciones normativas que podía desarrollar la Comunidad Autónoma.

Parecía, sin embargo, lógico –y así lo defendí– que la Comunidad Autónoma de Aragón pudiese plantear algún desarrollo normativo, aunque sólo fuese por la conexión objetiva con la materia agricultura, sobre la que Aragón tiene amplias competencias. A esta interpretación, coadyuvaba el propio tenor del Real Decreto 786/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de denominaciones de origen, que reservaba únicamente al Estado la fijación de la normativa básica. De nuevo, la citada Ley 9/1992 presentó unos contenidos que causaban cierta perplejidad, puesto que transfería competencias normativas sobre las denominaciones de origen a una única Comunidad –Castilla y León–, sin que dicha transferencia competencial afectase a la Comunidad Autónoma de Aragón (15). Esta solución contrasta

(14) Se hizo eco de esta pluralidad de opciones estatutarias J. DOMPER dentro del volumen citado *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, pág. 459, quien manifestaba que dicho tratamiento estatutario «puede conducir a un desequilibrio perjudicial a nuestros intereses y es muestra de que en algunos aspectos no se apuraron las posibilidades autonómicas por nuestros estatuyentes. Colocándonos en un plano inferior del que podíamos esperar».

(15) Ello resultaba contrario al propio tenor de los Acuerdos Autonómicos citados que preveían la transferencia, en materia de denominaciones de origen, del desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado.

Para comprobar esta singularidad, aplicable a una sola Comunidad Autónoma, es útil reproducir el artículo 5.2 de la Ley 9/1992, de 23 de diciembre:

«Se transfiere a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre denominaciones de origen en colaboración con el Estado.»

con el pretendido objetivo racionalizador que debe inspirar el desarrollo de los Acuerdos Autonómicos de 1992.

Pero, de nuevo, la Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Aragón resulta contradictoria con la deseable superación del techo competencial en esta materia, ya que, entre las competencias ejecutivas aragonesas, se encuentran las denominaciones de origen. No ha habido, por tanto, un cambio de este estado de cosas, lo que resulta particularmente llamativo por dos motivos, a saber: a) la aparente ausencia de conflictividad política que presenta esta materia, y b) la existencia de una cierta regulación aragonesa al tratarse de un problema sumamente vinculado a la vida económica rural de varias comarcas aragonesas.

IV. LA FACULTAD AUTONÓMICA DE NOMBRAMIENTO DE NOTARIOS Y REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD

La facultad de proceder al nombramiento de notarios y registradores de la propiedad –así como otras manifestaciones competenciales en otros aspectos de la organización de estos peculiares servidores públicos– fue asumida por diferentes Estatutos de diversas CC.AA y, de modo especial, de aquellas que contaban con ordenamientos forales. Con ello, se hacía patente la vinculación de estos juristas con los Ordenamientos privados de estas Comunidades, para lo que se establecía en algunos Estatutos, incluso, el obligatorio cómputo como mérito en los procesos de selección del conocimiento del Derecho propio. En concreto, el artículo 31 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón reza:

«Dos. Los Notarios y los Registradores de la Propiedad y Mercantiles serán nombrados por la Comunidad Autónoma, de conformidad con las leyes del Estado. Para la provisión de Notarías y Registros, los candidatos serán admitidos en igualdad de derechos, tanto si ejercen en el territorio de Aragón, como en el resto de España. En estos concursos y oposiciones será mérito preferente la especialización en Derecho ara-

gonés, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad.»

La Comunidad Autónoma se responsabilizó, por tanto, del nombramiento de estos profesionales (16), a la vez que se fijaba el obligatorio cómputo del conocimiento y especialización en Derecho aragonés en los procesos selectivos y concursos de los mismos. Todo ello, por supuesto, con la expresa interdicción de cualquier discriminación por razón de vecindad. No había referencia, sin embargo, como ocurría en otras CC.AA, a la participación autonómica en el establecimiento de las demarcaciones territoriales de los notarios y registradores, así como en la fijación de su mismo número.

El despliegue competencial sobre este asunto ha sido objeto de una interpretación controvertida por el Tribunal Constitucional en diferentes Sentencias que ha llevado a parte de la doctrina a percibir un vaciamiento de la competencia autonómica (17). La discusión, entre otras cuestiones, se centraba en el alcance de la facultad de «nombramiento», debatiéndose si comprendía la responsabilidad sobre la ejecución general del

(16) Para el profesor BONET NAVARRO «lo verdaderamente importante sería que la Comunidad convocara y valorara la oposición, sobre todo por lo que atañe a la exigida especialización en el Derecho aragonés» (*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, cit.*, pág. 321). Me permito discrepar, sin embargo, de la afirmación de BONET, según la cual la ausencia de fijación estatutaria del concreto órgano competente para el nombramiento de los notarios y registradores supone «una deficiencia» de la norma institucional básica aragonesa. El Estatuto en este punto, a mi modo de ver, es acertado, pues no hace otra cosa que remitirse a las normas aragonesas de autoorganización, sin que se consagren atribuciones competenciales en el órgano colegiado de gobierno superior, impidiendo cualquier futura operación de desconcentración de funciones.

(17) Sobre esta conclusión, vid. C. VIVER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 179; J. OLIVÁN DEL CACHO, *Alcance y sentido de la competencia autonómica sobre nombramiento de Notarios*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 36, 1993, pág. 235 y sigs.; y R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP-Civitas, Madrid, 1993, pág. 174 y sigs.

proceso selectivo o, si por el contrario, se limitaba a asegurar, dentro de las responsabilidades autonómicas, la competencia meramente formal de concreta designación del notario o registrador, una vez que hubiese recibido el correspondiente título. Para respaldar una u otra solución se vertieron sólidos argumentos –con expresa utilización en alguna de las Sentencias que afrontaron este asunto de cada uno de los criterios interpretativos a que reenvía el Título Preliminar del Código Civil–, optando el Tribunal por dar un sentido meramente formal al nombramiento de notarios y registradores. Sin embargo, estos pronunciamientos han distado de alcanzar el asentimiento unánime de los Magistrados, elaborándose los correspondientes votos particulares desde la primera de las decisiones (18) –que firmó el profesor Rubio Llorente– hasta la última de las Sentencias, que contó con otro voto particular suscrito por tres Magistrados –profesores López Guerra, Gimeno Sendra y Viver Pi-Sunyer– (19).

Desde mi punto de vista, y como hipótesis de futuro, era posible llegar a un proceso de descentralización en las funciones de selección de los notarios y registradores, aunque siempre manteniendo la unidad de los cuerpos respectivos y con el respeto a las facultades de coordinación que, en toda materia con competencia legislativa plena estatal, y en ésta en particular, debían corresponder al Estado. De este modo, se podría conciliar la gestión autonómica –cuya reivindicación tantos conflictos viene suscitando– con la coordinación de todos los procesos selectivos por el órgano estatal con responsabilidades tradicionales en el tema, la Dirección General de los Registros y del Notariado.

(18) Se trata de la STC 67/1983, de 22 de julio, que resolvió el conflicto positivo de competencia planteado contra el Real Decreto 1.126/1982, de 28 de septiembre, que modificó algunos aspectos del Reglamento Notarial.

(19) STC 120/1992, de 21 de septiembre, con ocasión del conflicto de competencia interpuesto contra el Real Decreto 2.253/1985, de 22 de mayo, por el que se regula el mérito relativo a la especialización en Derecho Foral.

Tampoco en esta problemática la Ley 9/1992 y la correlativa reforma estatutaria significaron avance alguno en las aspiraciones autonómicas. Sin embargo, la Propuesta de reforma estatutaria supone una extensión de las responsabilidades autonómicas a la participación en la fijación de las demarcaciones de las notarías y registros de la propiedad y mercantiles en coherencia con lo dispuesto en otros Estatutos (aunque no en el número de oficinas), a la vez que, de manera más audaz, se habilita a la Comunidad Autónoma para regular el «procedimiento para alcanzar y acreditar los méritos a que hace referencia este apartado» (20).

Constatando la novedad que supone la Propuesta de redacción del artículo 31 del Estatuto –especialmente polémica en lo que se refiere a la regulación de la acreditación de los méritos para asegurar el conocimiento del Derecho aragonés (21)–, resulta destacable que no se llega a plantear la asunción general de las competencias ejecutivas en los mecanismos de selección de los notarios y registradores, cuya regulación corresponde in-

(20) La falta de participación autonómica en el establecimiento de las demarcaciones de notarías y registros, así como en la fijación de su propio número, en el Estatuto de Autonomía fue objeto de críticas por A. BONET NAVARRRO, en la obra ya citada y dirigida por J. BERMEJO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, págs. 320-321.

(21) La redacción del artículo 31, en sus dos últimos párrafos, de acuerdo con la Propuesta, quedaría así:

«Dos. Los notarios y los registradores de la propiedad y mercantiles serán nombrados por la Comunidad Autónoma, de conformidad con las leyes del Estado. Para la provisión de notarías y registros, los candidatos serán admitidos en igualdad de derechos, tanto si ejercen en el territorio de Aragón como en el resto de España. En estos concursos y oposiciones será mérito preferente la especialización en Derecho aragonés, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad. La Diputación General establecerá el procedimiento para alcanzar y acreditar los méritos a que hace referencia este apartado.

Tres. La Comunidad Autónoma participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes a las notarías y a los registros de la propiedad y mercantiles en Aragón, de acuerdo con lo previsto en las leyes generales del Estado.»

dubitadamente al Estado en atención al artículo 149.1.8 («ordenación de los registros e instrumentos públicos»). Sin embargo, quizá, hubiese sido interesante ampliar la citada participación autonómica al proceso selectivo, de modo que se hubiese asegurado simultáneamente la potencial actuación autonómica y la coordinación del Estado de dicha intervención, que, por lo demás, estaría habilitado para regular el modo más coherente y eficaz de instrumentar la citada participación.

V. REFLEXIÓN FINAL

Como se puede apreciar de lo expuesto, los redactores de la Propuesta de reforma estatutaria han insistido en algunos puntos –algunos claramente simbólicos–, relegando su atención de aspectos competenciales menos llamativos. Quizá la tramitación del Proyecto en las Cortes Generales para su aprobación definitiva como Ley Orgánica pueda servir para volver a reflexionar sobre algunos aspectos del articulado (22), puesto que, en última instancia, está en juego lo que puede constituir una norma institucional básica, con apoyo popular y parlamentario demostrado fehacientemente, que, con vocación de permanencia, asegure la justa participación de Aragón

(22) Uno de los asuntos de obligada reflexión está constituido por la denominación oficial del Consejo de Gobierno aragonés, donde se produjo una cierta confusión en la terminología empleada en algunos proyectos de reforma estatutaria anteriores que no llegaron a contar con la confianza de las Cortes. En la Propuesta de reforma aprobada se sigue la denominación tradicional –Diputación General– en el artículo 11 que enumera las instituciones de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en el artículo 24.3 se recupera una denominación «oficiosa» al remitir a una ley de las Cortes de Aragón la regulación de «las atribuciones e incompatibilidades del Gobierno de Aragón».

en la construcción de un marco estable y racional de relaciones interterritoriales (23).

Zaragoza, verano de 1994.

(23) Parece lógico que la racionalidad del Estado Autonómico deba plantearse desde la igualdad potencial en la asunción de responsabilidades por parte de las Comunidades Autónomas a través de los correspondientes procesos de reforma estatutaria. Lo dicho debe entenderse, sin perjuicio de la necesidad cada vez más apremiante de lograr un consenso, de modo definitivo, sobre las características fundamentales que deben enmarcar el «Estado Compuesto» surgido del desarrollo de nuestra Constitución, acabando así con la cierta indefinición *pro futuro* sobre el modelo de Estado que, a veces, parece existir. Sobre la necesidad de estructurar un sistema autonómico racional, como es notorio, ha sido fundamental la aportación del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA a cuya obra sobre el Estado Autonómico puede muy bien remitirse en bloque.