DERECHO AUTONOMICO

COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON

DIRIGIDOS POR
JOSE BERMEJO VERA



MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON

COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON

DIRIGIDOS POR
JOSE BERMEJO VERA

MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

© 1985 by the authors
I.S.B.N.: 84-7088-421-2
Depósito Legal: M. 42.891 - 1985
Impreso en T. (Suc. Vda. de Galo Sáez)
Mesón de Paños, 6. 28013 Madrid

COLABORADORES DE LA OBRA

ALDAMA BAQUEDANO, Concepción.
Profesora Colaboradora de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Zaragoza.

BAR CENDON, Antonio.
Profesor Titular de Derecho Político.
Universidad de Zaragoza.

BERMEJO VERA, José.
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza.

BONET NAVARRO, Angel
Profesor Titular de Derecho Procesal.
Universidad de Zaragoza.

CARBONELL GARCIA, Enrique.
Registrador de la Propiedad.

DELGADO ECHEVERRIA, Jesús.
Catedrático de Derecho Civil.
Universidad de Zaragoza.

DOMPER FERRANDO, Javier.
Abogado.

FANLO LORAS, Antonio.
Profesor Colaborador de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza.

FATAS CABEZA, Guillermo.
Catedrático de Historia Antigua.
Universidad de Zaragoza.

FERNANDEZ FARRERES, Germán.
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza.

LINARES MARTIN DE ROSALES, Juan.
Inspector de Finanzas del Estado.

LOPEZ RAMON, Fernando.
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza.

MARIÑO MENENDEZ, Fernando.
Catedrático de Derecho Internacional Público.
Universidad de Zaragoza.

PEMAN GAVIN, Juan.
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza.

REDONDO VEINTEMILLAS, Guillermo.
Profesor Titular de Historia Moderna.
Universidad de Zaragoza.

RUIZ GARCIA, José Ramón.
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Zaragoza.

SANTOS MARTINEZ, Vicente.
Catedrático de Derecho Mercantil.
Universidad de Zaragoza.

ADVERTENCIA PRELIMINAR

A mediados del año 1983, y por encargo directo del Instituto de Estudios de Administración Local, tuve el honor de asumir las funciones de dirección y coordinación de unos trabajos encaminados a comentar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón. Dicho Estatuto había sido aprobado y promulgado durante el verano del año anterior y, poco después, estaban comenzando a observarse los primeros frutos normativos producidos en su desarrollo.

El volumen editado ahora constituye la definitiva versión de unas tareas iniciadas en el momento del encargo y culminadas, aproximadamente, a finales del año 1984. Es fácil advertir, por tanto, que la realización de las mismas ha discurrido en paralelo con la puesta en marcha de los postulados y desarrollo del Estatuto autonómico, de modo que una buena parte de los comentarios a los diferentes preceptos estatutarios ha podido ser elaborada teniendo en cuenta el contenido, no solamente de aquéllos, sino el de las disposiciones normativas promulgadas por la Comunidad Autónoma de Aragón, mientras que otra parte ha sido realizada confiando en las posibilidades interpretativas que cada uno de los autores creyó conveniente utilizar en el empeño. Por ello se observará, en ocasiones, que el correspondiente comentarista recoge, con mayor o menor amplitud, el contenido de algunas normas autonómicas dictadas en desarrollo del Estatuto, siempre que ello ha sido factible e incluso durante el curso de la elaboración material del presente libro. Otras veces, solamente pudo tenerse en cuenta el proyecto normativo y, en los casos de aprobación y publicación del mismo antes de la entrega a la imprenta, todavía ha sido posible introducir modificaciones mínimas en el texto inicial. Con lo expuesto, se pretende sólo salvar las presumibles deficiencias imputables a los peculiares ritmos de desarrollo normativo de la rica y compleja problemática que la estructura autonómica plantea.

Me parece, por otro lado, superfluo advertir que los comentaristas al Estatuto autonómico aragonés se mueven dentro de un estricto campo de la hermenéutica jurídica. Que en algunos preceptos comentados aparezca más visible alguna interpretación de índole distinta, ello no

es más que consecuencia de la propia naturaleza del precepto objeto de análisis. Se ha procurado, por otra parte, mantener un tono general asequible a cualquier lector, aunque ello no haya sido posible en todos los casos, dependiendo de la naturaleza y características del precepto comentado. Pero, por muy ociosa que resulte la advertencia, cada autor se responsabiliza de las opiniones mantenidas al analizar el correspondiente artículo, párrafo o apartado, perteneciéndole íntegramente la cuota de acierto o desacierto en la interpretación. Las únicas medidas directivas de obligado cumplimiento para los comentaristas han sido las relativas al espacio máximo del comentario —por cierto, no en todos los supuestos cumplidas, aunque debo reconocer que la flexibilidad de la aceptación obedece a razones vinculadas a la complejidad del precepto— y a otras formalidades de escasa importancia.

Por razones de contenido y con el único objetivo de conseguir una mayor homogeneidad en los comentaristas, la coordinación de los Títulos preliminar y V (artículos 1 al 10 y 61 al 62) corresponde al profesor Bermejo Vera, con independencia de los preceptos directamente comentados. La misma función desempeñó el profesor Fernández Farreres en lo que se refiere a los Títulos I y III (artículos 11 al 34 y 43 al 45), el profesor López Ramón por lo que respecta al Título II (artículos 35 al 42), y el profesor Ruiz García, en relación con el Título IV (artículos 46 al 60), además, por supuesto, de las partes correspondientes a las Disposiciones adicionales, y transitorias. Sirva esta aclaración para resaltar el cometido de cada uno de ellos y agradecer su extraordinaria colaboración en la tarea común.

No se facilita, por lo demás, una lista de abreviaturas por ser innecesaria, no obstante la frecuente utilización de las que han sido precisas para evitar constantes repeticiones. Cada autor —salvo las más comunes, que el propio lector entenderá sin dificultad alguna, y las que figuran junto a la Orientación bibliográfica final— ha procurado aclarar las que maneja en su respectivo comentario.

El Director,
JOSÉ BERMEJO VERA
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza

TITULO PRELIMINAR

ART. 1. Aragón, como expresión de su unidad e identidad histórica, accede a su autogobierno, de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto que es su norma institucional básica.

Por J. BERMEJO VERA y G. FATÁS CABEZA

COMENTARIO:

Cuando el lector del *Estatuto de Autonomía de Aragón* se dispone a examinar el articulado del mismo, encuentra este llamativo pórtico donde, con muy pocas palabras, se expresan las más importantes ideas de todo el conjunto normativo cuyos preceptos encabezan. La unidad e identidad histórica, el acceso a su autogobierno y el carácter institucional básico del Estatuto son los tres soportes de la autonomía de Aragón, cuyo significado, alcance y límites van a ser objeto del comentario a éste y al resto de los artículos del Estatuto aragonés.

Conviene, por tanto, explicar el sentido de este precepto inicial desde la triple consideración que merece, no sin antes recordar algunos postulados generales que, aparte de otros no menos significativos y novedosos, contiene la Constitución española de 1978 respecto al sistema político que les proporciona cobertura y cuya situación contribuyen a sustentar.

1. La primera cuestión a tratar es, pues, la del significado de la Constitución de 1978 en lo que concierne a la nueva organización territorial de España, en cuyo seno tiene cabida y alcanza sentido el precepto comentado.

En efecto, tras un dilatado período —que algunos consideran equívocamente como paréntesis— de organización unitaria y centralista del Estado español, la nueva Constitución abre la puerta a un sistema diferente, proclamando a España como «*Un* Estado social y democrático de Derecho», residenciando *la* soberanía nacional «en *el* pueblo español» y estableciendo como forma política *la* Monarquía parlamentaria (artículo 1.° C. E.). Esta declaración *unitaria* se refuerza inmediatamente después, cuando, en el artículo 2.°, fundamenta la propia Constitución «en

la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», todo lo cual da idea de continuismo en relación con el sistema de organización estatal hasta entonces existente.

Sin embargo, la auténtica novedad aparece en el mismo artículo 2.°, toda vez que «la Constitución... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (—se refiere a la Nación española, a la patria común—) y la solidaridad entre todas ellas». Los dos artículos siguientes, a su vez, refuerzan el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía al establecer que, junto a la lengua española oficial y a la bandera de España, «las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas» y que «los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas». Como puede observarse con facilidad, el carácter unitario del Estado español y de la Nación española fundamenta la Constitución. Esta reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones que la integran, así como, en su caso, la cooficialidad de sus lenguas y banderas o enseñas propias, y adelanta una terminología orgánica peculiar: las *Comunidades Autónomas* y los *Estatutos* de las mismas. Posteriormente, en el tít. VIII de la Constitución —arts. 137 a 158—, se desarrollan estos principios generales con mucho más detalle.

Lo que ahora interesa destacar es que las nuevas formas organizativas —las Comunidades Autónomas— son el fruto del ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución del Estado español reconoce a nacionalidades y regiones que integran la Nación española, y que las nuevas fórmulas normativas —los Estatutos— constituyen el ordenamiento institucional básico de cada una de aquéllas. Con estas premisas, cuya sustancia y alcance es menester buscar en todo el articulado de la Constitución de 1978, se forma la nueva organización peculiar del Estado español que completarán luego los Estatutos propios de cada una de las Comunidades Autónomas, Estatutos que aquél «reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico» (artículo 147 C. E.) y que, en consecuencia, servirán, «dentro de los términos de la presente Constitución» como norma delimitadora de la autonomía de aquéllas.

De acuerdo con las previsiones anteriores, otro importante precepto precisa el procedimiento a través del cual se hace efectivo el derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2.° de la Constitución. Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes —dice el art. 143— «podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos». También los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, así como incluso las provincias sin «entidad regional histórica» o los territorios no integrados en la actual organización provincial, podrán llegar a constituirse en Co-

munidades Autónomas a través de un procedimiento especial (arts. 143 y 144 del texto constitucional).

Teniendo en cuenta las variadas posibilidades de acceso a la autonomía que acabamos de mencionar —y que son producto de la falta de una previa delimitación del diseño o mapa autonómico en la Constitución de 1978—, plurales son también las fórmulas o procedimientos para hacer efectivo el ejercicio del derecho al autogobierno reconocido en el citado artículo 2.° del texto constitucional. En efecto: *a)* en el caso de la provincia o provincias «con entidad regional histórica» —supuesto en el que encaja Aragón, como veremos—, es preciso el acuerdo de las Diputaciones provinciales —o del órgano interinsular correspondiente— y el de las dos terceras partes de los municipios cuya población representa, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (art. 143.2.° de la Constitución); *b)* en el caso de las provincias «sin entidad regional histórica» o de los territorios no integrados en la actual organización provincial —Madrid, Ceuta y Melilla y, eventualmente, Gibraltar—, hace falta que las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, lo autoricen o acuerden (art. 144 de la Constitución).

No parece necesario ahora ocupar más espacio en la explicación de los detalles procedimentales que contempla el artículo 151 y las disposiciones transitorias 4.ª y 5.ª de la Constitución, puesto que, o se ha producido ya el acceso a la autonomía, en los primeros supuestos, o no afectan para nada a la autonomía de Aragón, en los segundos. No obstante, vale la pena recordar que la Constitución estableció ciertas diferencias respecto a las fórmulas de acceso a la autonomía de los distintos territorios —o grupos de provincias «con entidad regional histórica»—, que supusieron también trato diferente, al menos en una primera fase, en la constitución de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, reivindicaciones históricas y políticas de gran alcance, que ya se habían manifestado vigorosamente en el momento del debate sobre el artículo 2.° de la Constitución y plasmado de alguna manera en el binomio nacionalidades-regiones allí recogido, determinaron el establecimiento de cauces distintos para el ejercicio del derecho autonómico. Mientras algunos territorios podrían acceder al *régimen de autonomía máxima* por el procedimiento del artículo 151.1.° del texto constitucional, sin necesidad de que transcurriesen los cinco años a que se refiere el párrafo 2 del artículo 148 —y que permite, en definitiva, asumir, mediante la reforma de los Estatutos, todas las competencias no reservadas exclusivamente al Estado en el artículo 149—, otros territorios deberían conformarse con un *régimen de autonomía mínima,* alcanzable por el procedimiento ordinario previsto en el ya citado artículo 143.

El procedimiento establecido en el artículo 151 era mucho más exigente, pero, por un lado, permitía elaborar un Estatuto de autonomía mediante acuerdo entre los parlamentarios elegidos en el ámbito terri-

torial en cuestión y los representantes de las Cortes Generales; por otro lado, el proyecto de Estatuto se sometía a referéndum de los electores de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto; por otra parte, en los Estatutos aprobados por este procedimiento se preveía una organización institucional autonómica de características especiales (art. 152 Constitución); finalmente, y como ya se ha dicho, estos Estatutos podrían contener todas las competencias no reservadas exclusivamente al Estado en el artículo 149 del texto constitucional. Además, la disposición transitoria 2.ª eximía del cumplimiento de buena parte de los requisitos fijados en el artículo 151 «a los territorios que en el pasado hubieren plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía» y contasen con regímenes provisionales de autonomía, lo que afectaba directamente a Cataluña, País Vasco y Galicia. Las leyes de 15 de noviembre de 1932 y 6 de octubre de 1936 aprobaron, en efecto, los Estatutos autonómicos de Cataluña y País Vasco, respectivamente, tras el preceptivo referéndum, según exigía la Constitución republicana de 1931. Galicia no tuvo Estatuto en vigor —pues la guerra civil española interrumpió el proceso parlamentario—, pero el proyecto estatutario sí fue aprobado en referéndum por el pueblo gallego. Por otra parte, estos territorios contaban ya, al aprobarse la Constitución de 1978, con un régimen provisional de autonomía, concedido por los Reales Decretos-Leyes de 29 de septiembre de 1977 (Cataluña), 4 de enero de 1978 (País Vasco) y 16 de marzo de 1978 (Galicia).

Posteriormente, a este procedimiento se acogió Andalucía que logró acceder a su autogobierno y aprobar su Estatuto de autonomía por este cauce tras importantes *incidencias* que no es necesario relatar aquí.

Pues bien, el resto de los territorios «con entidad regional histórica» accedió a su autonomía por el cauce constitucional del artículo 143. También en este procedimiento se permitió (Disposición transitoria 1.ª) que «en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores» sustituyesen la iniciativa de las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares. Las diferencias, sin embargo, eran sensibles respecto al procedimiento del artículo 151, puesto que, por un lado, el proyecto de Estatuto se elaboraba por una asamblea de diputados provinciales y parlamentarios elegidos en el ámbito territorial respectivo; por otro lado, dicho proyecto se tramitaba como ley en las Cortes Generales, sin refrendo previo o posterior de la población; por otra parte, no se preveía una organización institucional autonómica determinada; finalmente —y esto es lo más importante— sus Estatutos podrían contener, *como máximo*, las competencias señaladas en el artículo 148 de la Constitución, pudiendo solamente ampliarlas una vez que hubieran transcurrido cinco años y mediante la reforma de los Estatutos.

La conclusión, por tanto, es fácil de obtener a partir de estos datos. En una primera época, al menos, los constituyentes diferenciaban cla-

ramente entre unos y otros territorios susceptibles de convertirse en Comunidades Autónomas, por más que su «entidad regional histórica» hubiera sido reconocida. Precisamente esas *diferencias procedimentales* revelan o contribuyen a explicar la discutida distinción gramatical y semántica entre «nacionalidades y regiones» a que alude el artículo 2.º de la Constitución.

Esta diferenciación carece de precedentes en el constitucionalismo europeo, y, como se sabe, fue muy discutida durante los debates del proyecto de Constitución, en los que llegó a calificarse como innecesaria, supérflua, insuficiente, inútil, etc. A nadie se le oculta, sin embargo, que existían ciertas reivindicaciones de corte nacionalista que lograron imponer el vocablo «nacionalidad» junto al de «región» con objeto de constatar cierta diferencia semántica a la hora del establecimiento del derecho a la autonomía, como lo demuestran las argumentaciones esgrimidas a lo largo del debate, apoyadas, fundamentalmente, en el reconocimiento de la «manifiesta diversidad interna que está en el origen de la propia unidad política» de la Nación española, así como en la necesidad de ofrecer «una satisfacción racional a las reivindicaciones de aquellos colectivos (algunos de ellos cualitativa y cuantitativamente importantes) que desean afirmar su identidad con recurso al vocablo nacionalidad». Podría decirse, en definitiva, que la alusión a las nacionalidades y regiones, que figuran en el artículo 2.º de la Constitución, conformaba una fórmula de compromiso entre las exigencias «nacionalistas» y la constatada conveniencia de enfrentarse a la crisis del Estado centralista a través de una solución «regionalista», razonablemente compatible con «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles».

No obstante lo expuesto, cabe afirmar, a la luz de la evolución estatutaria posterior, e incluso considerando los mismos planteamientos del resto del articulado de la Constitución, que semejante diferenciación terminológica y verosímilmente semántica no tiene reflejo normativo alguno, pues ni la evocación del «pasado» que posibilitó la *asunción competencial máxima* en los Estatutos autonómicos de algunos territorios (Disposición transitoria 2.ª de la Constitución), ni el amparo y respeto a «los derechos históricos de los territorios forales» que la Constitución otorga (Disposición adicional primera) pueden considerarse, por razones obvias, como soportes cualificados desde el punto de vista del Derecho para una auténtica distinción concorde con la recogida en el repetido artículo 2.º del texto constitucional. En todo caso, los Estatutos autonómicos de Cataluña, Galicia y País Vasco hacen mención expresa en su artículo 1.º (Cataluña: «como nacionalidad»; Galicia: «nacionalidad histórica»; País Vasco: «como expresión de su nacionalidad»), al igual que ocurre, indirectamente, en el Estatuto de Andalucía («como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho

al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad») y de la Comunidad Valenciana (idénticos términos).

En el artículo 1.º del Estatuto aragonés no se incluye expresamente ninguno de los dos vocablos, aunque, a lo largo de la discusión interna del proyecto y luego en el debate parlamentario, hubo intentos en uno u otro sentido. Definitivamente prosperó la tesis que proponía prescindir de ambos términos, acudiendo muy prudentemente a la denominación directa de Aragón, ya que, por una parte, desde el punto de vista constitucional, el contenido de los Estatutos de autonomía reclamaba, entre otras cosas, una «denominación... que mejor corresponda a su identidad histórica» (art. 147.2.*a*) y, por otra, lo importante jurídicamente es el acceso al autogobierno de cada Comunidad Autónoma, de conformidad con la Constitución y a través del respectivo Estatuto. Predominó, por tanto, el criterio de incluir el nombre secular de la Comunidad, significativo de su nítida identidad en el pasado como Ente político con características propias, pues se consideró que la expresa mención de la condición «regional» o «nacional» de la Comunidad Autónoma de Aragón no añadía ni restaba característica alguna por el simple recurso a una u otra calificación.

El legislador, pues, decidió subrayar esas dos características que sintetizan, dentro de los límites marcados por la Constitución española de 1978, las condiciones radicales del acceso al autogobierno de Aragón: *la unidad y la identidad histórica.*

En consecuencia, vale la pena referirse previamente, aunque con la brevedad necesaria, a estos dos datos sustanciales, no sólo porque ambos refuerzan inicialmente el acceso a la autonomía aragonesa, sino también porque suponen formalmente la condición misma del otorgamiento del derecho al autogobierno que se plasma en el Estatuto, «norma institucional básica» de Aragón.

2. Es muy frecuente leer o escuchar, aun de autores de respeto académico, que el Reino de Aragón desapareció como tal a raíz de la Guerra de Sucesión española (1700-1714), como consecuencia de su toma de partido contra el futuro Felipe V de Borbón (IV de Aragón) y la aplicación punitiva que, inmediatamente, y aun sin haberse finalizado el conflicto armado, hizo el joven rey de las diversas disposiciones que configuraron la Nueva Planta de sus estados. (En cuya aplicación, como se sabe, no fue Aragón el único Reino perjudicado, ni tampoco el que más gravemente.)

El texto del Decreto de 29 de junio de 1707 contiene párrafos de gran dureza y, políticamente, transparentes, en los que se hace declaración de principios sobre la capacidad absoluta de la Corona española para disponer sobre el régimen de gobierno; a lo que se añade, con crudeza y veracidad, hallarse reforzada aquélla por el «justo derecho de la conquista que de ellos (los Reinos de Aragón y de Valencia) han hecho mis armas».

No obstante, el Reino de Aragón, como tal, siguió existiendo y no fue en momento alguno anexionado, disminuido, transformado en provincia u otra subdivisión semejante por la nueva Monarquía. Felipe V, no mucho después de la promulgación de este primer Decreto, acuñó, incluso, moneda (divisoria, de vellón) con la emblemática peculiar aragonesa.

Durante la Guerra de Independencia antinapoleónica comenzada en 1808, hecho el vacío político como resultado del abandono del territorio peninsular por Carlos IV y por su hijo, la entidad jurídico-formal aragonesa no ofrecía, tampoco, duda ninguna en las instancias de poder. Y, así, designado urgentemente José de Palafox Capitán General de Aragón, la apelación y el uso del término «Reino de Aragón» son comunes en sus acciones con significado jurídico público.

En la documentación administrativa del primer tercio del siglo XIX (y, claro es, entre los carlistas) se utiliza también la expresión, no obstante no aparecer la misma en el texto constitucional de Cádiz, de 1812, que recurre a una enumeración alfabética de entidades territoriales de varia clase componentes de la Monarquía Española.

Así pues, la condición de Reino para Aragón no concluye formalmente en 1707, como frecuentemente se asegura.

La unidad aragonesa, laboriosamente conseguida entre los siglos VIII y XIII, no ha sufrido modificación desde ese último siglo. Es, por lo tanto, un hecho sólidamente adquirido y con notable raigambre, pues el territorio aragonés que más modernamente pueda considerarse como tal lo es desde hace setecientos años, aparte matices que enfatizarían tal o cual peculiaridad local o comarcal. Señaladamente, el régimen particular del antiguo señorío de Albarracín, que ya tuvo un sistema característico en la época taifal, en los siglos XI y XII, fue continuado luego por la dinastía de origen navarro de los Ruiz de Azagra, vasalla del monarca musulmán de Murcia, hasta que fue absorbido por la monarquía aragonesa a finales del siglo XIII.

Pertenece a Joaquín Costa el aserto, básicamente sostenible, de que Aragón se define por su Derecho. En efecto, no constituyen las tierras aragonesas unidad geográfica, en modo alguno. Su extensión llega a los 47.669 kilómetros cuadrados (es, por tanto, un territorio mayor que Bélgica, Holanda o Suiza), lo que supone cerca del diez por ciento de la superficie española (un 9,44 %, exactamente). En su interior se albergan paisaje de alta y baja montaña, desiertos, vegas caracterizadas por su feracidad y, en suma, cuanto ofrecen los variados ecosistemas entre el Pirineo y el Maestrazgo, con la gran veta del Ebro en el centro. No existe, propiamente hablando, ni ha existido nunca, unidad lingüística, puesto que, además del castellano hablado por la totalidad de la población, se documentan, actualmente, diversas hablas peculiares de raíz latina, con una historia propia (como el cheso, del Valle del Ebro o Hecho, incluyendo una pequeña literatura populista; o las diversas «fablas»,

localizadas en el Alto Aragón), otras de transición entre el castellano de Aragón y el catalán y, por fin, variedades de este último, sobre todas las cuales prevé, asimismo, alguna cosa el Estatuto de Autonomía de Aragón (véase comentario al art. 7.º).

Tampoco hay una clara unidad cultural, entendiendo este término en su acepción etnológica o antropológica. Esa diversidad es bien perceptible en cualquier somero análisis de las prácticas folklóricas o de las soluciones de hábitat, como no podía esperarse menos en una tan amplia gama de ambientes geográficos.

La unidad aragonesa, como tantas otras que alcanzan significación política, es un fenómeno de conciencia, cuya expresión actualmente más identificable es, según señalara la penetrante visión costista, la del Derecho privativo o foral, cuya práctica ha determinado usos y costumbres numerosos que singularizan lo aragonés. No obstante, sobre tal realidad han actuado otras muchas, de diverso género, que no es posible resumir aquí. A título de ejemplo significativo podemos subrayar las derivadas del muy traumático acontecimiento que en la historia regnícola supone la «francesada» de 1808 y 1809, en la medida en que la colectividad aragonesa, entregada a ella misma, deduce de su propia participación en la guerra (especialmente dramática para la capital aragonesa) una serie de corolarios que han entrado a formar parte de los grandes tópicos del costumbrismo decimonónico, no todos, por cierto, reductibles al grosero «baturrismo», ni todos nacidos fuera de Aragón. Entre ellos destacan la fuerza de la devoción por la Virgen del Pilar (aglutinadora, en ocasiones, no siempre puramente religiosas, del sentir general), y el sentimiento de que Aragón es tierra de libertades políticas. A menudo no pasó tal cosa de ser un «flatus vocis», una expresión ampulosa de la retórica política; pero, en efecto, tiene un sustento en la misma identidad histórica de Aragón, que ya en su Renacimiento rastreaba —de buena o mala fe, según los casos— las fuentes documentales sobre las que sustentar el contundente aserto de que, «en Aragón antes fueron Leyes que reyes».

La mejor tradición aragonesa (tanto jurídica cuanto historiográfica, comenzando por Zurita y Blancas, en el siglo XVI) ha vestido con diversos ropajes esta idea nuclear que se resume en el orgullo foral. Como atindamente señaló hace un tiempo Jesús Lalinde, con la excepción de Navarra y del País Vasco, en ningún otro territorio español se ha recurrido tan frecuentemente y vehementemente a la cualidad foral del modo jurídico particular.

Las tendencias ideológicas de los nacionalismos románticos hallaron, por eso, campo abonado en Aragón, por un lado, y en el tema aragonés, por otro. Aragón como sinónimo de «libertades» encuentra un venero privilegiado de ejemplificaciones no sólo en la «francesada» sino en las alteraciones de 1591 (Antonio Pérez y Felipe II, con la ejecución del Justicia de Aragón, Juan V de Lanuza) o en las luchas de Pedro IV

contra la aristocracia feudal o de elementos más populares contra la implantación del Santo Oficio por Fernando el Católico. Es muy discutible que tales «libertades» sean equiparables a la «libertad»; pero la noción, aunque difusa, tiene un fortísimo arraigo, reforzado, como decimos, desde la mitad de la última centuria.

Joaquín Costa resulta ser, en eso, la cifra y compendio de tal sentir difundido popularmente. A raíz de un trabajo suyo (1883), en el que estudia lo que podríamos llamar espíritu profundo del Derecho aragonés, queda claro que merece supervivencia el espíritu de «libertad civil» que subyace a la fórmula latino-medieval del «standum est chartae»; esto es, de que hay que atenerse a lo escrito («charta», papel, documento) o pactado libremente, como norma a la que, en principio, debe subrogarse la legislación general. Así, las leyes emanadas del poder público poseerán, más bien, un carácter supletorio, mejor que prohibitivo. De ahí que se diga que «pactos rompen fueros» y que se acentúe el valor de la costumbre, elevando el principio, etiológicamente, a los orígenes mismos de la unidad política aragonesa.

En efecto, uno de sus supuestos integrantes originarios (el mítico Reino de Sobrarbe, simbolizado en el primero de los cuarteles del escudo tradicional de Aragón) es caracterizado por los eruditos del Renacimiento y por sus continuadores de toda clase, hasta nuestros días, como cuna de una democracia general en la cual las entidades jurídicas o físicas «naturales» prevalecen, incluso sobre las testas coronadas. Se eleva a axioma y símbolo el juramento que allí prestarían los súbditos al soberano, manifestando en las diversas fórmulas del ritual que, todos juntos, eran más que el rey que éste dependía, para su continuidad en el trono, no de ningún carisma ni de ninguna sacra unción, sino de su respeto escrupuloso al pacto jurídico-político, que exigía, como inicio, el reconocimiento de los Fueros de toda clase en vigor, «E si non, non».

(Esta fórmula, a nuestro entender, es de raíz cristiano-goda; locución que utilizamos con toda intención, puesto que en San Isidoro aparece el principio, luego teóricamente aceptado como norma en los concilios toledanos, del «rex eris si recte facies; si no facies, non eris». Aforismo que, a su vez, supone una paráfrasis isidoriana de Horacio.)

Sea como fuere, tales ingredientes han supuesto, junto al dato de constituir durante más de ochocientos años un Reino con soberano propio (privativo sólo hasta el siglo XII), un rasgo fundamental en la creación de la conciencia colectiva. Y, aun en el seno de la amplia Corona de Aragón, ya iniciado el siglo XV, una cierta conciencia de preeminencia jurídica y política se detecta con claridad en los parlamentarios aragoneses que, en la difícil coyuntura de la sucesión de Martín el Humano, aceleran visiblemente el Compromiso de Caspe, advirtiendo a catalanes y valencianos que, de no llegarse a un pronto acuerdo, las Cortes particulares de Aragón procederán, de por sí y ante sí, a dotar ellas

solas de soberano al conjunto de Estados de la Corona, por ser el Reino de Aragón «cabeza» de la misma.

Sobre la historia de las formas políticas adoptadas o impuestas a Aragón (condado dependiente de los carolingios, condado del Reino de Pamplona, reino «de facto» —pero no «de iure»— con Ramiro I y formalmente bajo su sucesor, Sancho Ramírez; cabeza de la Corona que se va aglutinando dinásticamente a lo largo del siglo XII; Reino de segundo rango bajo Fernando II y sus sucesores y, finalmente, sujeto casi por completo al poder central desde la Casa de Borbón), planean, incesantemente, los fenómenos de conciencia a que aludimos.

Algunas de las características supervivientes de lo que —valga la licencia, por mor de la brevedad— podríamos llamar «lo aragonés» son, a nuestro entender, aún más antiguas. El territorio aragonés, por su diversidad y por el lugar geográfico particular que ocupa, ha sido, desde que las primeras fuentes escritas nos permiten alguna concreción, lugar de hibridación y mestizaje. Indoeuropeos, iberos, pirenaicos (incluyendo elementos vascónicos poderosos) matizaron muy fuertemente algunos hechos permanentes y, desde muy temprano, persistieron en sus condicionantes característicos, no por encima o por debajo, sino junto con la fuerte uniformización que supuso Roma. Las mismas realidades antropofísicas son, aún, expresivas de estos hechos.

La unidad aragonesa, pues, como unidad política, no es una unidad espontánea (pues no es «racial», ni lingüística, ni geográfica), sino artificial, cultural (que viene a ser lo mismo); es una unidad *móvil* en sus formulaciones y modos sucesivos de ser entendida, pero, hasta el momento, *inmutable* en cuanto que no ha dejado de existir ni ha sido puesta en duda por ninguno de sus componentes, individuales o colectivos.

El Aragón histórico —y el actual— posee fronteras físicas (y, por lo tanto, gran capacidad de ósmosis) con Navarra, La Rioja, Castilla, la Comunidad Valenciana, Cataluña y Francia. En cada una de las zonas respectivamente limítrofes se acusa el fenómeno, que es muy antiguo en todos los casos y que, desde luego, se produce bidireccionalmente. Las gentes del Pirineo aragonés o del Maestrazgo turolense no viven de modo muy distinto al de sus vecinos no aragoneses. Y no es posible encontrar distancias culturales sustantivas entre los pobladores de esa unidad geoeconómica que es la Ribera del Ebro. Empero, resulta ocioso emprender averiguaciones metodológicamente complejas para medir la fuerza del sentimiento acerca de la condición aragonesa de tales habitantes, por su manifiesta vigencia. Se trata de un fenómeno persistente y general que no conoce diferencias de intensidad perdurables, independientemente de la zona en que se estudie.

Acaso dando muchas de estas cosas por sentadas, el moderno legislador aragonés rehusó ser más explícito o prolijo en la redacción del artículo que ahora se comenta.

Debido a la persistencia en la memoria común de algunos hechos

notables y al verdadero aluvión que, en los últimos doce años, ha acrecido la nómina de estudios jurídicos e historiográficos sobre materia aragonesa, no hace falta acentuar —tampoco el legislador lo ha estimado oportuno— antecedentes inmediatos de importancia como la Unión Regionalista Aragonesa (1914, recién publicado el decreto sobre Mancomunidades), que editó, en 1923, un proyecto de bases para un «Estatuto de la Región Aragonesa dentro del Estado Español»; otro del Sindicato de Iniciativa y Propaganda de Aragón, de 1931, con menores consecuencias; el «Estatuto de Caspe» de mayo de 1936, que concluyó en un proyecto definitivo, un mes más tarde, a la vez que aparecía uno de fuste similar (pero elaborado por una serie de notables conservadores, a diferencia del anterior), frustrados ambos por la guerra civil.

Finalmente, en 1977, surgió uno, penúltimo, por iniciativa del Colegio zaragozano de Abogados. Todo ello, sin contar con la incesante actividad autonomista de otro signo —pero despertando, a veces, fuertes ecos políticos— protagonizada por los numerosos emigrantes aragoneses en Cataluña. Hay un conjunto de sucesos recientes que muestran bien cómo no ha decaído, en el siglo último, la preocupación de muchos aragoneses por el acceso a fórmulas racionalizadas y modernas de autogobierno, siempre dentro del espíritu de la peculiaridad tradicional, más o menos actualizada, que incluye, desde la Edad Moderna, una inequívoca afirmación de identidad española.

3. Aun cabe señalar algún otro dato muy significativo en la glosa de esta «unidad e identidad histórica» que no es, como vemos, una simple expresión formal. Al igual que ocurrió en otros muchos territorios españoles, el paso de un sistema de organización política unitaria y centralizada a la nueva fórmula organizativa que la Constitución configura se produjo, en cierto modo, gradualmente. Con el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña, a finales de 1977, por Real Decreto-Ley de 29 de septiembre, y después de descartar otras fórmulas organizativas para la institucionalización de los entes autónomos en la clara intencionalidad de ayudar a consolidar la nueva democracia, se inicia un proceso curioso que tiene por objetivo la transferencia, desde el Estado, de poderes incluso con carácter previo a la elaboración del texto constitucional. Conviene recordar que en ello estuvieron de acuerdo, salvo excepciones no relevantes, prácticamente todos los partidos políticos que consiguieron representación parlamentaria en las primeras elecciones de junio de 1977. A este proceso, desarrollado en forma gradual, con el fin de no acentuar desequilibrios ya existentes, se le denominó como *régimen preautonómico* y fue rápidamente generalizado a todos los territorios españoles, hasta el punto de que, salvo algunas modificaciones posteriores, con este régimen se configuró el actual mapa autonómico del Estado español.

Sintéticamente, el proceso preautonómico —que denominaremos así, a efectos convencionales— se apoyaba en la legalidad vigente, como

fórmula transitoria hacia la «institucionalización de las regiones en régimen de autonomía» (Declaración programática del Gobierno que tomó posesión en los comienzos del verano de 1977), y constaba de dos fases: en la primera, se promulgaba un Real Decreto-Ley que autorizaba la constitución de la respectiva Entidad regional; en la segunda, se formaban *comisiones mixtas de transferencias* de funciones (una para las del Estado «al órgano preautonómico» y otra para las de las correspondientes Diputaciones provinciales a la nueva organización: en ambos casos integradas por representantes de uno y de otras).

Para Aragón se promulgó el Real Decreto-Ley de 17 de marzo de 1978, cuyo preámbulo expresaba —entre otras cosas— lo siguiente: «El pueblo aragonés ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. La totalidad de las fuerzas parlamentarias aragonesas han recogido esta voluntad popular y han reconocido la urgencia de que se promulgasen las normas legales correspondientes. El presente Real Decreto-Ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución y por ello instituye la Diputación General de Aragón...».

Efectivamente —y con el complemento posterior (por Decreto de la misma fecha de las Comisiones de transferencia a que se ha hecho alusión (véase comentario a la Disposición transitoria 6.ª del Estatuto)—, se instituía la Diputación General de Aragón, «como órgano de gobierno de Aragón, que tendrá personalidad jurídica plena en relación con los fines que se le encomiendan» (art. 3.° del Real Decreto-Ley), con carácter provisional y transitorio «hasta la entrada en vigor de las instituciones autonómicas de Aragón que se creen al amparo de lo previsto en la Constitución» (Disposición final tercera del Real Decreto-Ley). El teritorio de Aragón —decía el artículo 2.°— es el de los Municipios comprendidos dentro de los actuales límites administrativos de las tres provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza. Y, finalmente, el Real Decreto-Ley comentado establecía la composición de la Diputación General de Aragón, la forma de elección de sus órganos y de designación de sus consejeros, las competencias encomendadas, el régimen de sus actos y acuerdos y el control de los mismos.

Conviene destacar que, aun con las repetidas características de provisionalidad y transitoriedad, *surgía una Entidad nueva ante el Derecho* —sobre cuya «naturaleza» no es posible ahora tratar— (véase el explícito pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 27 de julio de 1982), que venía a *satisfacer viejas pretensiones* (o reivindicaciones, si se prefiere) relacionadas con el autogobierno territorial aragonés. Y aunque el fenómeno preautonómico no pasó realmente de constituir una especie de escalón orgánico de nuevo cuño, lo cierto es que no solamente estos Entes preautonómicos fueron contemplados por la Constitución —como vimos antes al comentar el procedimiento

de acceso a la autonomía (Disposiciones transitorias primera y segunda del texto constitucional)—, sino que reflejaron ya, con nitidez, esa «unidad e identidad histórica», en el plano de las normas jurídicas.

Pues bien, el acceso definitivo al autogobierno de Aragón tiene lugar a través del procedimiento de elaboración del presente Estatuto, de acuerdo con el sistema previsto en el artículo 143 de la Constitución. No interesa, en este momento y para cubrir los objetivos de nuestro comentario, relatar las incidencias de un largo proceso, bloqueado y «desbloqueado» varias veces y por diversos motivos. El Estatuto aragonés fue aprobado mediante Ley orgánica (art. 81 de la Constitución) de 10 de agosto de 1982 y publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 195, de 16 agosto 1982, y es este Estatuto, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Aragón, el soporte auténtico de su autogobierno.

4. Llegados a este punto, y siguiendo el propósito fijado al comienzo del comentario, corresponde tratar del autogobierno, concepto siempre impreciso, bastante indeterminado y que sólo puede ser entendido dentro de las circunstancias del tiempo y el lugar en que se utiliza u opera. Afortunadamente, contamos ya con cierta doctrina del Tribunal Constitucional español —«intérprete supremo de la Constitución», según el artículo 1.° de la Ley Orgánica de 3 octubre 1979 (y del «bloque constitucional», añadimos nosotros, que incluye a los Estatutos de autonomía: véase el artículo 27 de la misma Ley)— que ha ido delimitando el concepto de *autonomía*, identificable totalmente con el de autogobierno, y concretando su significado y alcance. Resulta, a estos efectos, esclarecedora la sentencia de 2 febrero 1981 —resolutoria del primer recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de varias leyes anteriores a la Constitución: la más afectada fue la de régimen local—, en la que el Tribunal Constitucional decía, entre otras cosas, lo siguiente: «Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución» (En el mismo sentido, véase Sentencia de 23 noviembre 1982, Fundamento jurídico 1).

Se ve aquí reflejada la necesidad de distinguir nítidamente un concepto, el de soberanía, de contenido muy amplio, que habilita a su poseedor, el pueblo español, para por sí, en unos casos excepcionales, o por sus representantes —las Cortes Generales— en los supuestos ordinarios, adoptar las decisiones político-legislativas que se estimen convenientes, incluidas, *por ejemplo*, la atribución «a una organización o institución internacional (del) ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (art. 93 del texto constitucional) y la revisión o reforma

de la propia Constitución que es el marco normativo superior dentro del cual han de moverse estrictamente todos los poderes públicos (artículo 9.º.1 de la misma). En tanto que el concepto de autogobierno, predicable respecto de las Comunidades Autónomas —y, por tanto, de la de Aragón, como «parte del todo»— tiene un contenido mucho más limitado, habilitando a su poseedor, el pueblo aragonés, para que por sí (en unos supuestos), o por sus representantes (en otros) —las Cortes de Aragón, en las condiciones que establecen la Constitución y el Estatuto (véase comentario a los arts. 12 y ss. de éste)— adopte las decisiones político-legislativas que considere oportunas.

En definitiva, los módulos de la autonomía o autogobierno de Aragón se encuentran primeramente diseñados en el propio texto constitucional, y luego *configurados*, a través, sobre todo, de la técnica de atribución de competencias en el propio Estatuto aragonés (véase la Introducción al comentario de los arts. 35 y ss., del Tít. II de éste). No se olvide que el reparto o distribución del poder político se ha hecho «de arriba a abajo», esto es, desde el Estado preexistente hacia las Comunidades Autónomas de nueva creación, lo que comporta, asimismo, la diferencia de nivel entre aquél y éstas, y, especialmente, que la fijación de los importantes límites del ejercicio del autogobierno de las Comunidades Autónomas se lleva a cabo a partir del núcleo competencial que corresponde al Estado, y no, como suele suceder en los regímenes de corte federal, a la inversa.

Podría decirse, en resumen, que mientras *la soberanía* (del pueblo español) implica una capacidad propia de autodisposición, limitada solamente por las reglas formales de la Constitución —reglas que, por supuesto, son susceptibles de una revisión o reforma prácticamente ilimitada—, *la autonomía* (del pueblo aragonés; de Aragón) supone una capacidad otorgada de autodisposición, limitada por las normas de la Constitución —inamovible por el pueblo aragonés, como tal— y por las del Estatuto de Aragón («De conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto...», dice su art. 1.º). Para el pueblo aragonés, incluso, la eventual revisión o reforma de las reglas de su propio Estatuto se encuentra triplemente condicionada: por una parte, por los cauces formales del propio Estatuto (véase comentario a los arts. 61 y 62); por otra, porque es indispensable el consentimiento de los representantes del pueblo español —de cuyo *total* es parte el aragonés, claro— (art. 147.3 de la Const. española); y, finalmente, porque «el autogobierno de Aragón» se ejerce sobre las materias autorizadas en la Constitución o, dicho de otro modo, en el Estatuto aragonés que nunca puede rebasar el techo competencial que aquélla ha fijado.

5. Desde estas perspectivas se explica que los poderes políticos de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuya «autonomía» es cualitativamente superior a la de otros Entes públicos de su territorio —Munici-

pios y Provincias, como veremos—, son limitados y se enmarcan en *su Estatuto* que es, al mismo tiempo, *el instrumento garantizador* de su ejercicio. De ahí que el artículo 1.º del mismo —como el 147.1 de la Constitución— le atribuya el carácter de *norma institucional básica,* lo que aconseja dar término al comentario arrancando de este último e importante dato.

En efecto, suele creerse que los Estatutos son una especie de «Constitución» —norma fundamental o suprema— del correspondiente territorio autónomo, y que, por el hecho de haber sido aprobado a través del ejercicio de dos voluntades coincidentes —los representantes del territorio respectivo y las Cortes Generales, que «representan al pueblo español» (art. 66 de la Const.)—, poseen una naturaleza jurídica especial, es decir, se trata de *leyes pactadas.* Ante ello, conviene explicar muy brevemente las características del Estatuto de autonomía de Aragón atendiendo preferentemente al procedimiento de elaboración, a su contenido general y a sus propios límites.

Como anteriormente se insinuó, el Estatuto de autonomía —al menos, en las Comunidades Autónomas que, como es el caso de Aragón, obtuvieron su Estatuto por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución— fue elaborado oficialmente por una Asamblea mixta compuesta por los miembros de las Diputaciones provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza y por los Diputados y Senadores (de las Cortes Generales) elegidos en dichas provincias. (Previamente, se constituyó una llamada «Mesa» —integrada por miembros de todos los partidos políticos con representación parlamentaria—, que señaló unos criterios básicos para la redacción del texto del proyecto). Una vez elaborado el proyecto, se sometió a las Cortes Generales para su *aprobación mediante Ley orgánica,* como exigía el artículo 146 de la Constitución. Desde un punto de vista político, no cabe duda respecto de su carácter de norma pactada, puesto que no solamente han confluido en cierto modo «dos voluntades políticas diferentes», sino que tampoco es posible su reforma sin el consentimiento de ambas «voluntades» (art. 147.3 de la Constitución, en relación con los arts. 61 y 62 del Estatuto de Aragón, a cuyo comentario nos remitimos). Pero desde la perspectiva del Derecho, y formalmente, se trata de una Ley orgánica, pues ésta es precisamente la que le proporciona su fuerza, como acto formal del Legislador (art. 81 de la C.E.), aunque con el matiz de la previa concurrencia de «la voluntad política» que representan los miembros de la Asamblea antes mencionada, es decir, de los que podrían considerarse entonces representantes del pueblo aragonés: luego, las Cortes de Aragón. En cualquier caso, lo importante es que se trata de la *norma institucional básica de Aragón,* y que *forma parte del Ordenamiento jurídico del Estado* (art. 141.1 C.E.).

Como tal, esto es, en su doble carácter de norma básica de Aragón y norma integrante del Ordenamiento estatal, se encuentra subordinada

a la Constitución, a la que no puede contradecir o vulnerar y, por tanto, tampoco es posible una interpretación disconforme con ella.

Pero también conviene tener presente que el Estatuto de Aragón, como parte del Ordenamiento total del Estado, es un parámetro o punto de referencia respecto de las demás normas legales, sean del Estado o de la Comunidad Autónoma aragonesa. Las leyes del Estado, en efecto, salvo supuestos de excepción y con condiciones muy severas (es el caso, por ejemplo, del art. 150.3 de la C.E.), no pueden vulnerar o contradecir el contenido del Estatuto aragonés, como consecuencia del juego del principio de distribución de poderes y separación de competencias que la Constitución establece. El Estatuto aragonés, incluso, y de acuerdo con una interpretación coherente del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 (y también del espíritu de la Constitución y de su articulado), opera como parámetro de constitucionalidad. Ello significa, simplemente, que las leyes estatales pueden ser declaradas inconstitucionales si violan los contenidos estatutarios.

Con mayor razón, si cabe, el Estatuto de autonomía de Aragón constituye un marco invulnerable para las leyes aragonesas. Respecto de éstas, el Estatuto desempeña un papel normativo, incuestionablemente de jerarquía superior. Quienes «representan al pueblo aragonés» —las Cortes de Aragón (véase comentario al art. 12 del Estatuto)— y por ello ejercen la «potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma» aragonesa, actúan las competencias que dan sentido al *autogobierno.* Y éste, en suma, sólo puede ser utilizado «de conformidad... con el presente Estatuto», por lo que cualquier ley aragonesa que atente contra lo dispuesto en éste, será inconstitucional.

En conclusión, el Estatuto de autonomía de Aragón forma parte del Ordenamiento total del Estado y, a la vez, constituye la norma superior del Ordenamiento aragonés. Su interpretación ha de llevarse a cabo, siempre, conforme a la Constitución, pero también la interpretación de las demás leyes ha de hacerse de conformidad con el Estatuto aragonés.

Hemos de recordar, asimismo, que una vez transcurridos cinco años desde la fecha de aprobación del Estatuto (10 de agosto de 1982) es posible una revisión o reforma de su contenido, por un procedimiento más flexible que el ordinario (art. 148.2 de la C.E.; arts. 37.2 y 62 del Estatuto, a cuyo comentario es necesario remitirse), con objeto de «ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». Sencillamente, eso significa que las posibilidades del Estatuto aragonés no están todavía agotadas, y que, dicho de otro modo, la «norma institucional básica de Aragón» es perfectamente susceptible de incrementar gradualmente sus contenidos sustanciales. Pero su significado y sus límites, ya glosados, perpetúan la naturaleza de Aragón en sus aspectos básicos.

Finalmente, cabe señalar que el Estatuto de Aragón consta de un Título preliminar, con diez artículos, cinco Títulos, con cincuenta y dos artículos —esto es, en total sesenta y dos artículos—, cinco Disposiciones adicionales y catorce Disposiciones transitorias. Todos estos preceptos y disposiciones, como el presente, van a ser objeto de comentario a lo largo de las páginas siguientes.

ART. 2. 1. Las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza se constituyen en la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los Municipios que integran dichas provincias.

Por J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

1. En el presente artículo del Estatuto se plantean dos cuestiones muy diferentes y con trascendencia también distinta. Por una parte, se trata de señalar el punto de arranque de la autonomía aragonesa, desde una vertiente jurídico-formal (apartado uno), y, por otro lado, se delimita, como es obligado, el ámbito espacial o territorial propio de la Comunidad Autónoma de Aragón ya constituida. De ambos aspectos conviene tratar sin prejuicios porque, aun contando con la aparentemente extraña redacción e incluso ordenación sorprendente de los dos apartados, lo cierto es que los objetivos y el significado general de este precepto resultan fácilmente comprensibles y, desde luego, coherentes y perfectamente ajustados a las disposiciones de la Constitución de 1978. Una generosa interpretación, en efecto, de ambos apartados elimina cualquier recelo respecto de las Provincias aragonesas en su doble papel de núcleos constitutivos de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las demarcaciones territoriales integradoras, a su vez, de los términos municipales sobre cuya base espacial o física se asienta aquélla. Pero, además, el precepto debe ser relacionado, ya no solamente con los postulados fundamentales y artículos concretos de nuestra Constitución española —a los que respeta escrupulosamente, en la letra y en el espíritu—, sino también con otros preceptos del Estatuto autonómico de Aragón en los que se desarrollan coherentemente sus premisas. Así, por ejemplo, el artículo 5.°, según el cual «Aragón estructura su organización territorial en Municipios y provincias» o el artículo 45 donde se prevén las inevitables relaciones «de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones provinciales» que son órganos de representación de las Provincias (véanse comentarios correspondientes), o, finalmente,

el apartado cuatro del artículo 18 en el que, de conformidad con la disposición contenida en el artículo 68.2 de la Constitución, se señala a la provincia como circunscripción electoral.

Vamos, por tanto, a intentar explicar el contenido del apartado uno, especialmente desde la consideración de la aparente diferencia que ofrece respecto al artículo 1.º, ya comentado y sobre el que, en consecuencia, haremos alguna remisión.

2. Recordemos, en efecto, que el artículo 137 de la Constitución española de 1978 señala una organización territorial del Estado a partir de Municipios, Provincias... y Comunidades Autónomas que se constituyan. Se quiera o no, existe ahí expresada cierta diferencia entre todas esas Entidades territoriales, aun no perfectamente matizada en el precepto. Descartamos ahora el comentario de la segunda parte del mencionado precepto (—«todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»—) pues, aunque parece tratar a todas por igual respecto del nivel de su *autonomía,* ello resulta claramente desmentido en la Constitución según ya hemos observado. Sin embargo, sí conviene destacar que los Municipios y las Provincias son Entidades de base territorial preexistentes a la Constitución, a diferencia de las Comunidades Autónomas que podrán constituirse a partir de su entrada en vigor, conforme a las prescripciones del nuevo texto constitucional, esto es, cumpliendo los requisitos allí exigidos. Desde un punto de vista jurídico, la diferencia es muy significativa, porque, para decirlo con pocas palabras, precisamente es *a partir de los Municipios y Provincias* de una u otra forma, según los casos, *como Entidades públicas ya organizadas, pobladas y territorialmente diseñadas,* cuando resulta posible constituir esas nuevas Comunidades Autónomas, de acuerdo con el principio dispositivo o, lo que es más claro, a tenor de la libre voluntad política —excepción hecha de los supuestos en que las Cortes Generales, «por motivos de interés nacional», así lo acuerden: artículo 144 de la Constitución— de los propios interesados.

Como ya se ha dicho al comentar el artículo primero del Estatuto, la Constitución reconoce y garantiza «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran la Nación española. Sobre esa base principal van a surgir las Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Aragón, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional en relación a los traspasos de servicios, «no son Entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino Entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuirlas a estos Entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales necesarios para ejercerlas» (Sentencia de 27 julio 1982 —«BOE» 18 agosto 1982—, fundamento jurídico segundo, apartado doce).

Se quiere decir, en definitiva, que para que las Comunidades Autó-

nomas adquieran una consistencia *real* dentro del Estado español y se incorporen *jurídicamente* a su estructura ordinamental, esto es, «accedan a su autogobierno» en el sentido y con los objetivos ya comentados, resulta absolutamente necesario el cumplimiento de determinados requisitos formales que la Constitución establece. Las Comunidades Autónomas existirán y gozarán de la autonomía que reconoce y ampara la Constitución —y concreta el respectivo Estatuto, como «norma institucional básica»— desde que se cumplan totalmente las exigencias constitucionales.

Aragón, pues, «accede a su autogobierno», pero «de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto». Pero la condición básica para ello es que «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes»... se constituyan en Comunidad Autónoma (art. 143.1 de la C.E.). Es irrelevante que la iniciativa surja de ellas o, conforme a la disposición transitoria primera del texto constitucional, de los órganos colegiados superiores de los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía —que era, como sabemos, el caso de Aragón—, porque son las provincias el punto de partida. Guste o no guste, así lo estableció el constituyente y no es preciso polemizar ahora en torno a lo acertado de la disposición, aunque también debe quedar perfectamente claro que las Comunidades Autónomas no son, por ello, una mera «unión de provincias» al estilo de las «Federaciones de Estados».

Con independencia del complicado procedimiento que en Aragón se utilizó, a la hora de la puesta en marcha del proceso autonómico, fueron las tres provincias aragonesas el núcleo de arranque «constitucional» de nuestra Comunidad Autónoma. Tal vez fuera innecesario recoger en el Estatuto el principio que la propia Constitución contiene con la suficiente claridad y evitar así el equívoco párrafo que en este momento comentamos. Pero no hay contradicción alguna con el artículo primero del Estatuto, del que éste no es más que una precisión plenamente respetuosa con la Constitución. El propio Real Decreto-Ley de 17 marzo 1978, por el que se dotó a Aragón de un «régimen provisional de autonomía», dispone en su artículo segundo que el territorio aragonés es el de los municipios comprendidos «dentro de los actuales límites administrativos *de las tres provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza*». Y al establecer la composición de su superior órgano de gobierno, vuelve a utilizar «las tres provincias aragonesas» como punto de referencia para la distribución —cuatro a cada una— de los doce parlamentarios integrantes de aquel órgano junto a «los Presidentes de las Diputaciones provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza» y un representante de los municipios «de cada una de las tres provincias aragonesas». No es, por tanto, cuestionable el *sustrato provincial* del proceso autonómico de Aragón, entendido dentro de los propios términos constitucionales según ha quedado explicado.

No obstante lo anterior, es preciso advertir que no ha sido común en los demás Estatutos autonómicos —salvo el de Castilla La Mancha (art. 1.º)— recoger tan paladinamente esta idea, y ello porque se sustenta en mayor medida sobre la voluntad política de los «respectivos pueblos» —en nuestro caso, sobre la del pueblo aragonés— que sobre una hipotética suma de supuestas voluntades provinciales, absolutamente inexistentes. Se explica así la redacción del artículo primero del Estatuto de Aragón —«expresión de su unidad e identidad histórica»— que, en realidad, hace innecesario el apartado que ahora comentamos. Pero se comprende también, al mismo tiempo, desde una interpretación respetuosa con el texto constitucional que, por otro lado, se completa en el artículo 5.º del Estatuto, según veremos.

3. Aclarado, pues, el significado de este párrafo, en el segundo se pretende delimitar el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, cumpliendo de esta forma uno de los requisitos señalados en el artículo 147 de la Constitución, al tiempo que se satisface una lógica necesidad derivada de la existencia de otros muchos Entes autonómicos y de la obligación de concretar el espacio respectivo en que cada uno de ellos puede ejercer idénticas o semejantes competencias.

En efecto, el artículo 147.2.*b)* del texto constitucional, al señalar los contenidos obligatorios de los Estados de autonomía, impone «la delimitación de su territorio» como dato fundamental de los mismos. El derecho a la autonomía reconocido y garantizado en la Constitución tiene, pues, además de los límites sustanciales que explicamos en el artículo primero del Estatuto, un límite teritorial, en el sentido de que solamente dentro de determinado ámbito espacial podrá la correspondiente Comunidad Autónoma ejercer plenamente las competencias que la Constitución, el Estatuto y, eventualmente, otras normas jurídicas le atribuyen, salvedad hecha de los supuestos en que, excepcionalmente, dichas competencias tengan eficacia fuera del propio territorio de la Comunidad Autónoma (ver comentario al art. 9.º). La simple constatación de que en el Estado español existen otras Comunidades Autónomas valdría para justificar tan lógica regla de delimitación territorial que, visto desde el ángulo negativo, restringe las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma respectiva, pero, por el lado positivo, garantiza el ejercicio de sus atribuciones propias impidiendo las ajenas.

Como el resto de las Comunidades Autónomas, Aragón tiene delimitado su territorio a través de una doble referencia. Por una parte, y según hemos visto ya, la mención «constitutiva» del apartado uno de este artículo respecto de Huesca, Teruel y Zaragoza parece referirse a la división territorial en provincias que se llevó a cabo en España durante el primer tercio del siglo pasado. Por otro lado, el apartado segundo pone el acento en los espacios territoriales de carácter municipal «que integran dichas provincias», evocando quizá estructuras jurídico-territoriales de mayor tradición. En realidad, con ambos parámetros

referenciales se logran idénticos objetivos, puesto que hoy se encuentran plenamente consolidades las divisiones territoriales de carácter municipal —salvo *enclaves*— y provincial. Sin perjuicio de lo que se dirá al comentar los artículos quinto y décimo del Estatuto, podemos adelantar que el proceso de ordenación territorial del Estado español ha sido realmente complejo, hasta las decisiones «uniformistas» del siglo XIX. Destaquemos ahora la mayor raigambre histórica del municipio y su *territorio* sobre la provincia y su *demarcación*, para significar, convencionalmente, la artificialidad de las divisiones territoriales de carácter provincial cuya ejecución recuerda propósitos centralistas aún no totalmente superados. Pero, a los efectos de la fijación del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, la cuestión resulta intranscendente.

4. La división territorial hoy conocida y vigente parte de un Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, fruto, en buena medida, de las iniciativas *afrancesadas* de Javier de Burgos, Ministro de Fomento en esa época. Con la mencionada norma, el territorio español quedaba dividido en cuarenta y nueve provincias «que tomarán el nombre —decía el art. 1.°— de sus capitales respectivas». Posteriormente, se incrementó el número a cincuenta al dividirse en dos provincias las Islas Canarias en 1927. Con ligeras variantes que no hace al caso citar esta demarcación de los territorios ha llegado hasta la actualidad y sobre ella se han articulado las delimitaciones territoriales de todas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, sin necesidad de practicar nuevas operaciones de deslinde y a salvo de reivindicaciones territoriales nostálgicas que carecen de fundamento en el momento presente. En lo que al territorio aragonés concierne —y, repito, salvo ciertos *enclaves* de los que al comentar el artículo 10 se hará mención expresa—, el artículo segundo del citado Real Decreto decía que «el Aragón se divide en tres provincias, a saber: Zaragoza, Huesca y Teruel». La extensión y límites de cada una de ellas figuraban minuciosamente expuestos en una Real Orden de la misma fecha, también firmada por Javier de Burgos, disponiendo asimismo el Real Decreto de 1833 (artículo 7.°) «hacer levantar planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de los cuales haréis levantar una nueva carta general del reino».

Las sucesivas leyes de régimen local —hasta la que rige actualmente, de inminente derogación como consecuencia del nuevo régimen constitucional— han respetado esas delimitaciones territoriales, lo que hace totalmente innecesaria la insistencia sobre estos aspectos.

Detengámonos un momento, sin embargo, en el significado de la delimitación territorial de Aragón. Porque, al estar las provincias determinadas por la *agrupación de municipios* y éstos, a su vez, se encuentran delimitados por sus correspondientes términos municipales, es fácil de comprender que el precepto comentado utilice con cierta

preferencia el conjunto territorial de los Municipios señalando que «el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los Municipios que integran dichas provincias» (Huesca, Teruel y Zaragoza).

Con una terminología bastante impropia, la Ley de Régimen Local hasta ahora vigente (texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio 1955) definía al término municipal como «el territorio a que extiende su *jurisdicción* un Ayuntamiento» (art. 11). El Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 mayo 1952, regula pormenorizadamente el procedimiento para las eventuales alteraciones y deslindes de términos municipales producidas por incorporaciones, fusiones, segregaciones o agregaciones de los mismos. Por su parte, el artículo 203 de la Ley divide al territorio de la nación española «en cincuenta provincias, con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente», reiterándose (art. 204) que las provincias están formadas por agrupación de Municipios. En el artículo 11 del proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen Local —actualmente aprobado— se insiste en los mismos aspectos, definiendo el término municipal con mayor corrección como «el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias», pero no existe definición semejante respecto del territorio de la Provincia, entendiendo, quizá con razón, que es innecesaria su determinación puesto que la demarcación provincial no es más que la del conjunto territorial de los Municipios que legalmente la integran.

La finalidad de la demarcación territorial es, para unos y otros Entes públicos, en principio, idéntica. Señala objetivamente el espacio territorial donde se ejercen, en plenitud, las competencias atribuidas por las leyes y es, por ello, elemento esencial, aunque no suficiente, de la estructura de los diversos poderes públicos. Pero la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón no se efectúa solamente a partir de la simple suma de las demarcaciones municipales y provinciales, salvo en la vertiente *estrictamente física* del problema, puesto que, aun siendo una resultante coincidente, el espacio territorial de Aragón posee un significado independiente y distinto, que cumple objetivos también diferentes. Entre otras cosas, porque diferente es el propio contenido jurídico-formal de las competencias a ejercer. Valdría pues, en líneas generales, considerar el territorio aragonés como el espacio físico sobre el que nuestra Comunidad Autónoma puede ejercer plenamente el conjunto competencial atribuido por la Constitución, el Estatuto y demás normas jurídicas aplicables.

5. La aparente sencillez de esta definición exige, no obstante, algunas precisiones importantes. *En primer lugar,* la forma de delimitar el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón coincide sustancialmente con la del resto de los Estatutos de autonomía y, en particular, con la de las Comunidades Autónomas *vecinas:* artículo 2.° del Estatuto catalán; artículo 2.° del riojano; artículo 3.° del valenciano; articu-

lo 2.º del castellano-manchego; artículo 2.º del castellano-leonés; y artículo 4.º de la ley navarra. La operación de fijación de límites territoriales ha quedado, por el momento, concluida, sin perjuicio, claro está, de futuros cambios en las demarcaciones territoriales de base, es decir, municipios o provincias, que puedan suponer una alteración de límites con repercusión (para aumentar o disminuir) en el territorio respectivo. Quiere ello decir que los límites territoriales de los municipios pueden ser alterados, de acuerdo con un complejo procedimiento que no hace al caso ahora, lo que, a su vez, supone un cambio en la demarcación provincial cuando tal municipio es limítrofe con otro integrado en provincia distinta. Si, además, éstas son limítrofes con demarcaciones provinciales de otras Comunidades Autónomas, cabe la posibilidad de variación en el territorio propio de éstas. Ni la Constitución española, ni los correspondientes Estatutos autonómicos han realizado previsiones sobre esta problemática cuestión, salvo la contenida en el artículo 141.1 del texto constitucional según la cual «cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica».

Ahora bien, debe hacerse notar que algunos Estatutos de las Comunidades Autónomas cuyo territorio *linda* con el aragonés han introducido cautelas importantes en su articulado, con el objetivo, al parecer, de impedir una alteración territorial no deseada. Con diferente terminología, pero de forma significativa, así ocurre en los Estatutos catalán, riojano, castellano-manchego y en la peculiar Ley de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, puesto que se habla del «momento de promulgarse el presente Estatuto» o «esta ley» —artículos 2.º del Estatuto catalán y 4.º de la ley navarra, respectivamente— y «de la actual provincia» (límites administrativos —art. 2.: del Estatuto de La Rioja— para, sin duda, reforzar la delimitación territorial respectiva. En el Estatuto aragonés no aparecen disposiciones «defensivas» de ese corte, pero sí, en cambio, una previsión singular en el artículo 10, según la cual es posible el crecimiento del territorio aragonés por incorporación de «otros territorios o Municipios limítrofes o enclavados» (véase el comentario correspondiente). Estimamos, sin embargo, que semejante falta de previsión no posee significado alguno en relación a las aparentes cautelas de otros Estatutos. No es posible, en consecuencia, la disminución impuesta del actual territorio de Aragón, salvo reforma estatutaria a través de los procedimientos establecidos en los artículos 61 y 62 (véase comentario) y, en este sentido, ninguna eventual decisión de otras Comunidades Autónomas sería válida y suficiente como para alterar los límites territoriales de nuestra Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, resulta obvio advertir que la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón produce efectos *positivos* en el sentido ya apuntado —condición inexcusable, además de exigida

por la Constitución, para el ejercicio de las competencias propias—, y *negativos* para el desarrollo de competencias ajenas. Se entiende que el territorio aragonés, sin embargo, excluye el ejercicio de las competencias de otras Comunidades Autónomas, pero de ninguna manera esta regla es trasladable al Estado. Conviene aclarar, por tanto, que el territorio aragonés forma parte del conjunto del territorio español sobre el que el Estado ejerce sus competencias. Aunque no existe una disposición expresa en la Constitución de 1978, lo cierto es que la base territorial del Estado español es incuestionable. Así, por ejemplo, la libertad de residencia y de circulación (art. 19 del texto constitucional) es aplicable en *todo el territorio nacional.* Y también, conforme a los artículos 138 y 139 de la Constitución, el Estado garantiza el principio de solidaridad «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del *territorio español*», salvaguardando la igualdad de todos los españoles «en cualquier parte del *territorio del Estado*», dentro del cual «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes». Pues bien, al margen de este tipo de disposiciones específicas, el Estado posee un ámbito competencial reservado en la Constitución (art. 149) y, claro está, lo ejerce en todo el territorio nacional, incluido por tanto el espacio territorial aragonés. Para esas competencias estatales el territorio de Aragón no es limitativo o excluyente. Depende de las materias o competencias y de su atribución constitucional o estatutaria el que la demarcación territorial de Aragón limite las actividades del Estado (véase comentario preliminar al Título II —arts. 35 y siguientes— del Estatuto).

En tercer lugar, no todo lo que concierne a la Comunidad Autónoma de Aragón se desarrolla utilizando como elemento referencial el conjunto del territorio aragonés. Por mandato de la propia Constitución, con la que el Estatuto es respetuoso, en ocasiones se utilizan otras circunscripciones territoriales más reducidas para el cumplimiento de disposiciones estatutarias. Es el caso, por ejemplo, de las elecciones a diputados de las Cortes de Aragón —órgano legislativo de la Comunidad Autónoma—, para cuyo desarrollo se utiliza la circunscripción provincial (véase comentario al art. 18.4). También en otro sentido alude el Estatuto a los «diferentes territorios de Aragón», cuyos desequilibrios económicos, sociales y culturales deben ser corregidos mediante la acción de los poderes públicos aragoneses (art. 6.°.dos.*c*), o, finalmente, a «las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Aragón» cuya fijación de límites concretos corresponde a la Comunidad Autónoma (art. 32.uno.*b*). Ello sin perjuicio, además, de cualesquiera otras delimitaciones territoriales internas que las leyes aragonesas establezcan para cumplir objetivos comunitarios de índole variada, como

puede ser, en su caso, el supuesto de «las comarcas» previsto en el artículo quinto (véase comentario).

En cuarto lugar, y para finalizar, existen en el Estatuto abundantes referencias específicas al territorio de la Comunidad Autónoma, utilizadas con diferentes significados y, en algunos casos, de manera superflua. Así, por ejemplo, ocurre con la mayor parte de las menciones territoriales que figuran en el artículo 35, en líneas generales reiterativas y en algún caso de muy difícil comprensión, como la del apartado diecisiete —«promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón»— o la del apartado once —aprovechamientos hidráulicos y ordenación de recursos acuíferos, etc., «cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón»— que pueden conducir a situaciones manifiestamente equívocas. Conste, sin embargo, que estas «soluciones» se encuentran en todos los Estatutos autonómicos, planteadas en idénticos términos, tal vez por influjo de la propia Constitución cuyos artículos 148 y 149 recurren excesivamente a este complicado procedimiento de asignación competencial apoyado en razones territoriales.

De todos modos, las precisiones de este tipo son aconsejables cuando la materia o la competencia son confundibles con las atribuidas al propio Estado u otras Comunidades Autónomas. En realidad, se trata de justificar, como ya hemos observado, el ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón, partiendo del dato territorial, respecto a competencias ajenas. En el mismo sentido pueden ser útiles, aunque no exentas de dificultades interpretativas, las referencias al territorio que figuran en el artículo 36, apartados *1.b)*, *2.a)* y 4 respecto al desarrollo legislativo y ejecución en materias cuya titularidad básica ostenta el Estado, así como la del artículo 40, apartado 2, en lo que se refiere a la adopción de medidas para la ejecución de tratados internacionales y actos normativos de las Organizaciones internacionales —competencia exclusiva del Estado: arts. 93 a 96 y 149.1.3.° de la Constitución— que «dentro de su territorio» corresponde a la Diputación General de Aragón. Se trata, en suma, de competencias ajenas en las que, por afectar a materias propias de su competencia, participa la Comunidad Autónoma de Aragón. En esta enumeración resulta curiosa la referencia territorial que figura en el artículo 141 «en relación con los Centros Universitarios de Aragón» (véase el correspondiente comentario). Y no menos sorprendente, a consecuencia de sus tremendas dificultades de interpretación, resultan las menciones al «territorio aragonés» que se encuentran en los apartados 3 y 4 del artículo 57 del Estatuto, cuya redacción, además, es muy poco afortunada.

Mucho más importantes son, desde luego, las determinaciones que contienen los artículos 9 y 42 del Estatuto. En el primero de ellos se establece la regla de *la eficacia territorial* de las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma aragonesa, sin perjuicio de algunas excep-

ciones por razón de la materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de *extraterritorialidad.* En el segundo, se reitera, a la inversa, la regla de la prevalencia del Derecho propio de Aragón, «en su territorio», sobre el del Estado, en las materias de competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma. Son, en definitiva, unas fórmulas que la práctica totalidad de los Estatutos autonómicos recogen —invirtiendo, lógicamente, la regla de preferencia que figura en el art. 149.3 C.E.— para resolver los posibles conflictos normativos entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, por su especial trascendencia, se explicarán en el comentario correspondiente a ambos preceptos.

En resumen, la delimitación del territorio de Aragón es algo más que un simple agregado de términos municipales o territorios provinciales. Constituye una condición esencial para el ejercicio de las funciones derivadas del reconocimiento y garantía del autogobierno aragonés, al mismo tiempo que *un límite absoluto* para las competencias de otras Comunidades Autónomas y *un límite relativo* —en los términos explicados— para las competencias del Estado. La alteración del territorio aragonés sólo es posible previa reforma del Estatuto y, excepcionalmente, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 10.

ART. 3. 1. La bandera de Aragón es la tradicional de las cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo.

2. El escudo de Aragón es el tradicional de los cuatro cuarteles, rematado por la corona correspondiente, que figurará en el centro de la bandera.

Por G. FATÁS CABEZA y J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

En el presente artículo se recoge una tradición que han incorporado los Estatutos de autonomía, en su cualidad de «normas institucionales básicas» de las respectivas Comunidades Autónomas (véase comentario al artículo primero), inspirados por idéntico propósito que los textos constitucionales respecto de los Estatutos. Se pretende, sencillamente, con la fijación de estos símbolos —completados en otras Comunidades Autónomas con las referencias al himno propio (art. 6.° Estatuto andaluz; 3.° Estatuto asturiano; 4.° Estatuto murciano; 5.° Estatuto de Castilla-La Mancha, etc.)— expresar un sentimiento diferenciador respecto de otras formas comunitarias que tiene un valor político, fundamentalmente, pero con alguna trascendencia jurídica delimitada por las leyes.

La Constitución española de 1978 señala en su artículo 4.° que «la bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas». Además, en el apartado 2, autoriza a los Estatutos de autonomía para «reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas». Finalmente, dispone directamente —aunque con terminología muy polémica en el fondo y en la forma, como pudo comprobarse en los debates del texto constitucional— sobre el empleo de aquéllas, ordenando que se utilicen «junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales».

De acuerdo con esta previsión constitucional, consecuente por lo demás con los mismos planteamientos del Estado «de las Autonomías», una Ley estatal posterior, la de 28 octubre 1981, desarrolla el artículo 4.° de la Constitución regulando el uso de la bandera española «y el de

otras banderas y enseñas» de las Comunidades Autónomas, a las que atribuye *un valor simbólico o representativo semejante y subordinado* al de la bandera de España. Decimos valor «semejante» —y no idéntico— porque la enseña de España «simboliza la nación, es signo de la soberanía, independencia, unidad e integridad de la patria y representa los valores superiores expresados en la Constitución» (art. 1.º de la Ley 28 octubre 1981), mientras que la bandera aragonesa es símbolo de la Comunidad Autónoma y signo de su autonomía política, así como representación de la unidad e identidad histórica de Aragón.

En cuanto a la «subordinación» a la bandera de España, lógica derivación de lo anteriormente expuesto, el artículo 6.º de la Ley de 28 octubre 1981 sienta el principio atribuyendo a la enseña española «lugar preeminente y de máximo honor» cuando junto a ella se utilicen otras banderas. Una ley de las Cortes de Aragón, de 16 abril 1984 («BOE» de 11 mayo del mismo año), reitera esta disposición en su artículo 3.º Antes de pasar, sin embargo, al comentario de la misma conviene realizar algunas precisiones sobre los contenidos descriptivos de la bandera y escudo aragoneses, así como respecto de su «historia».

Sólo desde un punto de vista no especializado historiográficamente puede tenerse por completamente correcta la redacción del punto primero de este artículo, si bien su economía de lenguaje resulta una virtud en tema que produjo una cierta ebullición en su momento.

En efecto, los territorios históricos, hasta la formalización jurídica del Estado nacional en los tiempos contemporáneos, no poseyeron emblemática propia, que correspondía a los titulares de su soberanía y, en algunos casos, a determinadas instituciones. Las revoluciones de las Trece Colonias, primero, y la francesa, después, abrieron, en el último cuarto del siglo XVIII, el camino a las banderas y escudos nacionales.

Así, una redacción minuciosamente respetuosa con el tecnicismo propio de la heráldica hubiese sido aproximadamente así: «La bandera de Aragón es la tradicional de sus antiguos Reyes, formada por cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo».

Una pulcritud extrema hubiese, además, sustituido la expresión «barras» (que es vulgarismo heráldico) por «fajas» (nombre más adecuado a los «palos» o «bastones» cuando adoptan disposición horizontal); y los adjetivos «rojas» y «amarillo» por «de gules» y «oro», respectivamente. Pero, en este último punto, el texto ha recogido el mismo espíritu que llevó a los legisladores a reemplazar el arcaísmo «gualda» por «amarillo» en la descripción que la Constitución de 1978 hace de la bandera nacional española.

La adición de un párrafo segundo, relativo al escudo de Aragón, se explica, particularmente, por las circunstancias coyunturales en que el texto fue redactado y aprobado y que no son otras sino la de cierto prurito, en su momento muy vivo, de peculiaridad distintiva con res-

pecto- a la anteriormente aprobada legislación catalana sobre igual asunto.

En efecto: especialmente desde la «Renaixença» catalana, se generalizó, con alguna impropiedad, el uso de las históricamente conocidas como «barras de Aragón» para representar a Cataluña; sus condes soberanos (de cuyos títulos fue, originariamente, principal el de Barcelona) utilizaron, sobre todo, el distintivo de la cruz, que dio nombre a la moneda privativa de Barcelona y signo a la Generalidad catalana histórica, utilizado por ésta ordinariamente y, con más énfasis, en momentos de discordia política con la Monarquía unificada.

En tiempos muy recientes, anteriores en poco a la promulgación de la Constitución española vigente, una iniciativa conservadora encabezada por la Diputación Provincial de Zaragoza y aprobada, poco más tarde, por las otras dos Corporaciones Provinciales aragonesas, consiguió momentáneamente establecer como bandera representativa de Aragón una innovadora y poco afortunada desde el punto de vista heráldico, en cuya primer tercio figuraba una cruz roja sobre fondo blanco, ocupando los dos restantes los «palos de gules» (en disposición vertical). Tal invención respondía, confesamente, al deseo de distinguir de manera nítida los emblemas de Aragón y de Cataluña. Pero su nulo arraigo y su escaso respeto para con la tradición llevaron a la primera Diputación General (durante el período que se dio en calificar como «preautonómico») a la publicación de una sucinta norma en la que se declaraba bandera de Aragón la que el actual Estatuto de Autonomía ha sancionado.

Las «barras de Aragón», hasta el momento, no se documentan con certeza indiscutible hasta los tiempos de Alfonso II, hijo de la reina Petronila y del *príncipe de Aragón* (sic) y conde de Barcelona Ramón Berenguer IV. Esto es: no es posible, frente a la creencia vulgar, atestiguar ni la existencia ni el uso de este símbolo peculiar de los Reyes de Aragón hasta entrado el siglo XII y, precisamente, en época del primer Rey de Aragón que fuera, a un mismo tiempo, Conde de Barcelona y titular de todas las soberanías de ambas Casas.

El origen concreto del emblema es, asimismo, desconocido y no ha de tenerse por admisible el hermoso relato —parece que surgido en el Bajo Humanismo y fuertemente criticado por la historiografía catalana de este siglo que corre— que atribuye su nacimiento a una recompensa recibida por Wifredo el Velloso de manos de Carlos el Calvo de Francia.

Una hipótesis aún esgrimida, pero cuya veracidad está lejos de ser admisible, sostiene que el número de «palos» (que habrían de interpretarse como cetros o bastones de mando) se origina en la prolija historia de acumulación de territorio de soberanía en la Casa Condal de Barcelona. De tal modo que, según el número de territorios de titularidad del Conde, cambiaría el número de «barras» (que, en los testimonios

gráficos, varían entre tres y ocho). Sólo la circunstancia de que existan de manera sincrónica expresiones heráldicas de este símbolo con diferente número de elementos es ya una grave objeción, aunque no la única, que puede oponerse a una interpretación así.

Desde el punto de vista de los documentos numismáticos (de cuya oficialidad y condición propagandística no puede dudarse), asimismo hay que remitirse a la Baja Edad Media para encontrar utilizadas las «barras» en las monedas, siempre por soberanos que poseen ya el título principal de Rey de Aragón.

Una de las justificaciones (desde luego que hipotéticas) menos vulnerables es la que remite el origen de las «barras» a la temprana infeudación que el Reino aragonés hizo en la Sede de San Pedro (por el rey Sancho Ramírez, segundo de los monarcas privativos, en el siglo XI). La pequeñez física, demográfica y económica del Reino recién nacido llevó a sus soberanos a buscar el poderoso amparo político y moral del Pontificado, aun a costa del muy gravoso compromiso del pago anual de una crecida cantidad de mancusos áureos. La situación de relativa pobreza del Reino originario y la endémica escasez de oro en los territorios europeos no sometidos al Islam llevó a pensar a numerosos historiadores en la inverosimilitud de la existencia de tal moneda, a la que se propuso entender como una mera unidad de cuenta y no como designación de una pieza con acuñación real. Pero el reciente hallazgo de un ejemplar de esta clase en territorio sirio ha demostrado que la infeudación y su pago, así como el destino de éste a las empresas de cruzada, fueron eficaces. A partir de tal momento, sostienen discretamente algunos, la emblemática característica del Pontífice (heredada de la tradición imperial romana) se implantaría en Aragón, en donde algunos documentos de importancia (y, especialmente, el reconocimiento tutelar pontificio) en la cancillería llevarían las cintas o lemniscos de San Pedro, inveteradamente hechos de tejido rojo con hilos de oro.

No obstante todo ello, el emblema más representativo de la soberanía del Rey de Aragón, antes de las tardías regulaciones cancillerescas, es el que aparece en sus monedas, particularmente en las de Jaca; emblema que, cual sucede ya con los carolingios, los barceloneses y los pamploneses, no es sino el de cruz, con más o menos aditamentos ornamentales. De éste se deriva, casi con seguridad, el que luego fue denominado «cruz de Iñigo Arista», consistente en una cruz blanca o de plata sobre fondo que ha solido representarse como de azur o azul oscuro pero que, inicialmente, bien pudo ser cárdeno o purpúreo, viéndose luego trocado por la innegable dificultad de consecución de los tintes adecuados.

A partir del siglo XIV, la multiplicidad de territorios y la extraordinaria complejidad jurídico-diplomática de la Corona de Aragón produjo el afianzamiento de justificaciones etiológicas, casi siempre artificiosas, para algunos usos impuestos a los que no era posible encontrar expli-

cación documental y solvente. Pedro IV, el gran organizador de los usos cancillerescos aragoneses (de ahí su epíteto de «Ceremonioso»), reguló con minucia la heráldica real. Y de su tiempo es el estatuto en que se considera como emblema originario del Aragón ancestral el símbolo de Iñigo Arista. A cuyo uso como signo regio no hay que oponer sino que Aragón no era, por entonces, más que un condado dependiente. No obstante, el mismo Pedro IV guarda principalmente esta cruz blanca sobre azul para ocasiones en que se alude a la memoria de los orígenes del Reino. Y tanto él como sus antecesores del siglo XIII reservan explícitamente la denominación de «nuestro senyal real», «signum regni nostri» u otras parecidas al emblema de las «barras». Todo ello, incluso, antes de que los Reyes de Aragón lo fuesen también de otros reinos distintos (esto es, siendo ya Reyes de Aragón y Condes de Barcelona pero todavía no Reyes de Valencia).

La cronística medieval es, a este respecto, explícita y abundante: el emblema del soberano es «de Aragón» o «d'Aragó» y, asimismo, en los relatos oficiales y oficiosos, tanto aragoneses cuanto catalanes, aparece el grito de «Aragón» o «Aragó» como expresivo de las tropas del Rey, pertenezcan éstas a Aragón o a otro territorio de su soberanía.

Finalmente, es uso heráldico secular e internacionalmente consagrado el de llamar «de Aragón» al emblema de los «palos», distinguiendo algunos tratadistas al signo como «Aragón moderno» en contraposición al conocido como «Aragón antiguo» y basado en la Cruz de San Jorge o en la de Arista.

El georgino, según documentación del siglo XIV recogida ya en los «Anales» de Jerónimo Zurita (que fue quien procuró a la tradición que veremos una extraordinaria popularidad), se remontaría, precisamente, al año 1096, a cuyo final el rey Pedro I en los llanos de Alcoraz, ganó la batalla que supuso para Aragón la posesión de Huesca, desde entonces su ciudad más importante hasta la conquista de Zaragoza por Alfonso I, en 1118.

Según el relato, durante la contienda se habría aparecido a los cristianos San Jorge, en forma de jinete, acompañado de otro que, en ese mismo día, se hallaba luchando por la conquista de la ciudad de Antioquía y que sería de estirpe alemana y origen, luego, del importante linaje local de los Moncada. El hecho mismo de lo tardío de las fuentes e, incluso, la antedatación de la toma de Antioquía (que ocurre dos años más tarde) son una crítica severa para esas relatos. Pero, ante todo, cabe señalar que, no obstante el relieve más tarde alcanzado por las devociones georginas en Aragón (como en Inglaterra, Portugal, Francia, Génova y Cataluña, por ejemplo), no se aprecian usos heráldicos que le estén vinculados en el Reino hasta tiempos góticos, cuando la conquista aragonesa y sus problemas principales se centran en territorio valenciano. Así, hasta el siglo XIII no es posible hallar utilizado el emblema de la cruz acompañada de cuatro cabezas de reyes o caudillos islámicos

por los Reyes de Aragón. Pedro II creó una Orden Militar, de lánguida vida, patrocinada por San Jorge (la de San Jorge de Alfama); Jaime II utiliza la cruz con cabezas en algunos sellos ordinarios de cera, hacia 1290. Pero, aún en tiempos de Pedro IV, el estandarte de la cruz roja aparece como de uso particular para las tropas a caballo y distinguido del «senyal real», puesto que se ordena sea dispuesto como «sobresenyal» o gallardete complementario (en su forma de cruz roja simple sobre blanco). Hasta pasada la mitad del siglo XV (1461, Calatayud) no conocemos disposición regia o de Cortes que declare el patrocinio del mártir capadocio sobre Aragón, si bien es cierto que los monarcas conquistadores le tuvieron particular devoción personal y que a su nombre erigieron en La Aljafería zaragozana (pero ya bien entrado el siglo XIV) una capilla.

Con ello queda dicho lo principal en la descripción de los elementos más sustantivos de la heráldica real aragonesa, exceptuando el símbolo que ocupa el primero de los cuarteles del actual escudo y que es un árbol (a menudo, encina) coronado por una pequeña cruz roja. La aparición de este elemento es muy tardía y no conocemos empleo suyo antes de que sirviese como frontispicio a una obra cronística escrita por un fraile (Vagad) y publicada en 1499.

Alude seguramente el símbolo (abstracción hecha de su significado legendario, que es el de un milagro crucífero, como en el caso de Iñigo Arista) al mítico Reino de Sobrarbe, tenido como cuna verdadera de las «libertades aragonesas». Durante el Humanismo y hasta muy entrado el siglo XIX no se puso en duda la existencia formal de un Reino de Sobrarbe en el que «antes fueron leyes que reyes» y del que provendría la famosa fórmula del juramento a que se sometían los soberanos. La elaboración tardía de doctrinas justificatorias del pactismo y el renacimiento de la corriente fuerista en tiempos en que la Monarquía autoritaria imponía nuevos rumbos a la dirección de la política aragonesa desarrollaron interesadamente el mito suprarbiense, que venía a convertir al sistema político aragonés en una suerte de protodemocracia secular y originaria de las restantes. La significación, muy obvia, desde el punto de vista fonético de la cruz «sobre árbol» («Superarbe», «Sobrarbe») explica suficientemente el nacimiento de este cuarto elemento con el que se completa el escudo aragonés.

De este conjunto de símbolos históricos y legendarios tuvo siempre supremacía indiscutida el de los «palos de gules», tal y como demuestra la abundantísima iconografía medieval al respecto y el hecho de que, en las distintas versiones conservadas del escudo de Aragón (especialmente, en los sellos y emblemas de la Diputación del Reino), en sus distintas versiones y disposiciones nunca faltan las «barras», seguidas en preponderancia, a partir del siglo XV, por la cruz con las cuatro cabezas de moro.

El Rey de Aragón, iconográficamente (ya sea éste un soberano medieval o moderno), aparece siempre adornado con las «barras» o acompañado por un estandarte con ellas en sentido horizontal, si tiene suficiente tamaño y se emplea al modo de las actuales banderas. Ocasionalmente, si la representación en materia textil es anarbolada para mostrar las armas del soberano, su escudo personal, adopta la forma de guión; esto es, cuadrada, sostenida por travesaño añadido al astil y mostrando, en consecuencia, las barras en su disposición vertical.

La disposición, pues, abstracción hecha de consideraciones eruditas, puede ser tenida como históricamente acertada y respetuosa con la tradición, a la cual no añade sino el uso contemporáneo de sumar el escudo a la bandera, con lo que se consigue distinción suficiente de la misma en su versión completa, no pudiendo objetarse, por esta razón, el que hasta los tiempos actuales tal combinación no haya sido utilizada, ya que tampoco ha existido, hasta nuestra misma contemporaneidad, la posibilidad de confundir los emblemas peculiares de Aragón y Cataluña.

El escudo recoge, a partir de una sanción académica de 1921, una disposición cuartelada que acepta los elementos legendarios por el orden cronológico que en la leyenda se les atribuye. Y esa es la causa de que Sobrarbe preceda a Iñigo Arista y ambos a la Cruz con cabezas.

Se observará que el texto estatutario precisa que el escudo irá rematado por la corona correspondiente. Es observación heráldicamente ociosa, puesto que Aragón fue reino y su escudo completo incluye la corona real. Pero la explicación de tal frase reside en querellas políticas surgidas recientemente, al pretenderse por algunos el abandono de la corona o su sustitución por la corona mural. Lo que resultaría poco congruente con el tenor general de este artículo que, en su breve redacción, emplea, por dos veces, la apelación a la tradición.

Como ya hemos dicho más atrás, las Cortes de Aragón aprobaron una Ley, con fecha 16 de abril de 1984, de desarrollo parcial del artículo ahora comentado. Con independencia de los detalles descriptivos de la *bandera* —tamaño igual de las franjas o «barras», proporciones, etc.— y del *escudo* —bastante minuciosos y ajustados a su «historia»—, resulta de interés destacar lo siguiente.

a) la bandera aragonesa *deberá* ondear junto a la de España en el exterior de todos los edificios públicos civiles situados en el territorio de la Comunidad Autónoma, dejando la posición preferente a la española y ocupando, a su vez, lugar preferente «inmediatamente después de ésta». Cuando la bandera de España se utilice en el interior de los edificios antes mencionados *(todos,* es decir, incluyendo los dependientes o al servicio de otras Entidades públicas), se *mostrará* también la de Aragón (art. 2.° de la Ley aragonesa de 16 de abril de 1964, y art. 4.° de la Ley estatal de 28 de octubre de 1981);

b) en todo caso corresponderá el lugar preeminente y de máximo honor a la bandera de España cuando se utilicen varias banderas junto a ésta y la de Aragón, no pudiendo ser mayor el tamaño de esta última que el de la de España, ni inferior al de otras cuando se empleen simultáneamente (art. 3.° de la Ley aragonesa y 6.° de la estatal; el apartado 2 del art. 3.° de la Ley aragonesa precisa las posiciones a ocupar cuando ondean juntas varias banderas);

c) el escudo de Aragón —cuya descripción detallada figura en el art. 4.° de la Ley aragonesa— figurará en el centro de la bandera y en los edificios de la Comunidad Autónoma, títulos oficiales expedidos por ella, publicaciones, documentos, impresos, sellos y membretes oficiales de la Comunidad Autónoma, distintivos usados por las autoridades que tuvieren derecho a ellos y demás lugares u objetos de uso oficial «en los que, por su carácter especialmente representativo, así se determine (art. 5.° de la Ley aragonesa);

d) queda prohibida la utilización de la bandera y escudo aragoneses como símbolos o siglas *principales* de partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales o cualesquiera entidades privadas. La utilización de bandera y escudo «como distintivo de productos o mercancías» exige una autorización previa de la Diputación General de Aragón (art. 6.° de la Ley aragonesa de 16 de abril de 1984, en términos similares a los del art. 8.° de la Ley estatal de 28 de octubre de 1981);

e) la protección frente a los ultrajes y ofensas cometidos contra la bandera de España se extiende, de forma idéntica, a los símbolos aragoneses. Así lo especifica con nitidez el artículo 10 de la Ley estatal de 28 de octubre de 1981 («los ultrajes y ofensas a la bandera de España *y a las contempladas en el artículo cuatro del presente texto* —que son las de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos reconozcan una bandera propia— se castigarán con las previsiones que, a estos efectos, realizan el Código penal y el de Justicia Militar, en su caso (arts. 123 y concordantes, y 316, respectivamente). Todo ello *sin perjuicio de las sanciones administrativas* —y, en consecuencia, también de las que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón— que pudieran proceder (art. 10, ap. 2 de la Ley estatal de 28 de octubre de 1981).

ART. 4. 1. A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de aragoneses los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Aragón.

2. Gozan también de los derechos políticos contemplados en este Estatuto los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Los mismos derechos corresponderán a sus descendientes, si así lo solicitan, siempre que ostenten la nacionalidad española.

Por J. BERMEJO VERA y J. DELGADO ECHEVERRÍA

COMENTARIO:

1. Aunque la redacción de este precepto parece muy clara y coincide, por lo demás, con la de los correspondientes artículos del resto de los Estatutos autonómicos —salvo cierto matiz observable en el Estatuto vasco, a propósito de los «descendientes» de españoles residentes en el extranjero (ver art. 7.º2)—, lo cierto es que, a causa de la indefinición o imprecisión jurídica de algunos conceptos incluidos en el artículo, presenta problemas interpretativos cuya solución no es sencilla. El propósito, sin duda, del legislador ha sido *unificar* las situaciones de los ciudadanos españoles en lo que se refiere a los nuevos «derechos políticos» que se derivan de los planteamientos del Estado de las autonomías, y a ello responde, no sólo la utilización referencial de la *vecindad administrativa* —cuyo significado trataremos de aclarar después—, sino también, la excepcional previsión que contiene el apartado dos del artículo para quienes, sin dejar de ser ciudadanos españoles, residan fuera de nuestras fronteras y hayan tenido su última residencia o vecindad administrativa en Aragón. Es, por tanto, clave el concepto de vecindad administrativa, además, lógicamente, de la *nacionalidad* española, para determinar la *condición política de aragonés.* Y aunque, en principio, tal cualificación parece ser totalmente equivalente a la del titular de «derechos políticos» estrictos, al que bien

podría considerarse como aragonés asimilado, entendemos que pueden existir matices diferenciales en ambas situaciones, probablemente no pretendidos directamente al elaborar y aprobar el Estatuto, pero generados al interpretar con cierto rigor el significado jurídico de una y otra situación. Por ello, tras el planteamiento general del problema, desde una vertiente o línea argumental coherente con el auténtico propósito de este precepto —que es, como hemos advertido, idéntico al de los artículos correspondientes de otros Estatutos—, intentaremos ofrecer una interpretación distinta y posiblemente minoritaria a los efectos de salvar los escollos que inevitablemente van a surgir de la legislación derivada o subordinada al propio Estatuto de autonomía de Aragón.

2. En el mundo hay varios cientos de órganos legislativos y varios miles de autoridades que dictan normas jurídicas. Cada norma jurídica obliga a un determinado número de personas, que son sus destinatarios. Estos destinatarios o sujetos a la norma, por lo general, están relacionados con un territorio en el que habitan, o han habitado (ellos o sus padres), al que se extiende la competencia o el poder del órgano de que emana la norma. En un mundo atravesado por fronteras estatales y, dentro de ellas, circunscripciones territoriales menores con cierta autonomía política, y en el que, por otra parte, las personas atraviesan con mayor o menor libertad fronteras y límites, ya se comprende que la determinación de a quién obliga cada norma, quién es o no destinatario de la misma o quién puede —en un sistema democrático— tomar parte en su formulación es una premisa necesaria de todo ordenamiento jurídico. Siendo necesaria, no es, sin embargo, simple, sino que en cada caso la historia la ha configurado de modos diversos.

En nuestro ámbito cultural, a la concepción territorialista procedente, primero, del feudalismo y, luego, de las fronteras de las monarquías absolutas, se superpone la idea personalista de la nacionalidad. No es que la idea de nación no tenga raíces anteriores (nuestros Fueros, por ejemplo, hablan de «aragonés de nación» para señalar al que lo es por nacimiento), pero es a partir de la Revolución francesa cuando, en los diversos países europeos (y dejando aquí las ricas implicaciones políticas del «principio de las nacionalidades»), se tiende a determinar al colectivo de los destinatarios de las normas estatales mediante la atribución de la cualidad de nacional o de ciudadano. En ausencia de una autoridad superior, cada Estado determina libremente, sin otros límites que la conveniencia u oportunidad, quiénes son sus nacionales. En algunos casos —países de emigración—, tendiendo a perpetuar la cualidad de nacionales suyos en quienes habitan ahora en países extranjeros, y en los descendientes de estos nacionales emigrantes. En otros —nuevos países de inmigración— atribuyendo su nacionalidad o ciudadanía fácilmente a cuantos pasan a residir en su territorio. Como los criterios de atribución de la nacionalidad son, pues, unilaterales (los

establece por su cuenta cada Estado) y heterogéneos, surgen muchos casos de doble nacionalidad y de apatridia.

En España, desde la Constitución de Cádiz, la atribución originaria de la nacionalidad española ha girado en torno a estos dos polos: son españoles los nacidos en territorio español (principio llamado de *ius soli);* son españoles los hijos de padres españoles (en cualquier lugar que nazcan: *ius sanguinis).* Pueden adquirir, pidiéndolo, la nacionalidad española ciertos extranjeros que se encuentren en relación especial con España, señaladamente por larga residencia en su territorio.

La articulación de todos estos principios y criterios es susceptible de muchas combinaciones y matices. Desde la promulgación del Código civil (1888) es éste el que regula en detalle la adquisición, conservación y pérdida de nacionalidad española, en preceptos (arts. 17 y siguientes) que han sufrido varias modificaciones, la última por Ley 51/1982, de 13 julio. A estos preceptos del Código civil se remite el artículo 11 de la Constitución. En general, tienden a perpetuar la nacionalidad española en las estirpes de españoles trasladados al extranjero, con especial atención al caso de los emigrantes por motivos laborales o profesionales.

A lo largo del siglo XIX, España era un Estado unitario y centralizado, por lo que no se planteaban los problemas propios de los Estados de tipo federal —a quién se aplican las leyes de cada Estado federado— ni los específicos de los Imperios coloniales, respecto de los naturales de las colonias, que pasaron por muy diversos *status.* Quedaba, sin embargo, un problema entonces considerado residual: seguía vigente una pluralidad de Derechos civiles forales, para los que había que determinar quiénes eran sus sujetos. Preguntar, entonces, quién era aragonés (o catalán, o navarro...) significaba, desde el punto de vista jurídico, inquirir a quiénes se aplicaban las normas civiles forales correspondientes aunque no residieran en Aragón (o en Cataluña, etc.), o viceversa, a quiénes no se aplicaban aún residiendo allí. Por ejemplo, si una herencia debía regularse por las leyes aragonesas, o no. En un primer momento, esto lo decidían, muy deficientemente, los propios Fueros de Aragón, o las correspondientes normas navarras, catalanas, etcétera, no armonizadas entre sí. El Código civil (1888) estableció un criterio unitario para la aplicación de cada uno de los derechos civiles coexistentes, basado en la *vecindad civil.* Esta vecindad civil es una cualidad mucho más estable que el domicilio o la residencia, que se transmite de padres a hijos y no se pierde, simplemente, por pasar a vivir fuera de Aragón. En este aspecto tiene cierto paralelo con la nacionalidad, como una nacionalidad de segundo grado, sin connotaciones políticas directas y referida a la «patria chica» y a su Derecho civil propio. Pero, a diferencia de la nacionalidad, la vecindad civil es una cualidad personal determinada por una autoridad superior —el Estado central— de manera unitaria y uniforme: unas mismas reglas regulan, en abstracto, todas las vecindades civiles, en principio en pie de igual-

dad —aunque con tendencia a favorecer la propia del Código civil—, sin que quepa duplicidad de vecindades civiles en una misma persona ni se proteja especialmente la perpetuación de la de origen, ya que la adquisición de cualquiera de las otras por residencia es igualmente valiosa para el derecho español.

Como hoy siguen vigentes, con mayor pujanza y garantía constitucional, los Derechos civiles forales o especiales, sigue siendo decisivo para su aplicación el criterio de la vecindad civil, cuya regulación en detalle veremos al comentar el artículo noveno.

La Constitución de 1978, el efectivo ejercicio del derecho a la autonomía por las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2 Const.) y la consiguiente constitución de Comunidades autónomas con específicas competencias políticas exige determinar el ámbito personal de aplicación de las normas y disposiciones autonómicas. Para ello, y aunque el principio básico sea el de la eficacia teritorial (art. 9.1) (limitada, por tanto, al territorio de los municipios que integran las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza: art. 2.°), es necesario fijar la cualidad o condición política de miembro de cada Comunidad Autónoma. Por tanto, la *condición política de aragonés* a los efectos del Estatuto de Autonomía para Aragón. Es lo que hace el artículo 4.° de éste. De este modo, resulta ser formalmente el Ordenamiento aragonés, en su norma institucional básica, quien determina su ámbito de aplicación en la medida en que ella depende de la condición política de aragonés. Este procedimiento unilateral de señalamiento del ámbito subjetivo de aplicación podría dar lugar a disfunciones, normalmente en la forma de aplicación concurrente de varios ordenamientos estatutarios a un mismo sujeto, si no fuera porque el criterio sustantivo elegido por todos los Estatutos —que, por otra parte, son también leyes orgánicas estatales— remite a la *vecindad administrativa* regulada unitariamente por normas estatales. Se consigue así una regulación coordinada de la condición política de miembro de cada una de las Comunidades autónomas, que excluye la pertenencia simultánea del sujeto a dos de ellas, a la vez que atribuye necesariamente una a todos los españoles residentes en España. El criterio uniforme adoptado —vecindad administrativa— supone la valoración igual, por parte del Ordenamiento del Estado, de la condición política de miembro de cualquiera de las Comunidades autónomas, ya que no favorece ni entorpece en particular la adquisición o pérdida de esta cualidad respecto de ninguna de ellas. Antes bien, queda muy facilitado el cambio de esta condición política, pues basta la adquisición de vecindad administrativa en Municipio perteneciente a otra Comunidad Autónoma para pasar a ostentar condición política diferente en el sentido y en el contexto que ahora comentamos, abandonando la anterior.

Probablemente un criterio que facilita tanto el cambio de adscripción de Comunidad Autónoma por traslado de domicilio es la traduc-

ción jurídica de una idea política bastante extendida, que suele cristalizar en frases como «son aragoneses (o catalanes, andaluces, etc.) los que viven y trabajan en Aragón (Cataluña, Andalucía, etc.)». Se propicia con ello la integración de los emigrantes interiores en la Comunidad que los acoge (respecto de Aragón, el caso paradigmático lo constituye Cataluña), reconociéndoles inmediatamente derechos políticos en ella. Correlativamente, tiene poco en cuenta la vinculación vital y sentimental con la Comunidad de origen, lo que salta a la vista inmediatamente en los países de emigración, como Aragón. Desde el punto de vista de la «condición política», se deja de ser aragonés tan pronto como se adquiere vecindad administrativa en Municipio español no aragonés. Para el Estado, es legítimo y aún obligatorio valorar por igual, sin preferencias, las diferentes «condiciones políticas» autonómicas, como es legítimo propiciar la integración en cada Comunidad de los que en ella voluntariamente establecen su domicilio. Pero ello implica no tener en cuenta en el plano jurídico los deseos de muchos aragoneses de origen emigrados a otras tierras de seguir manteniendo su condición de aragonés. Carecen de la «condición política» de aragoneses la inmensa mayoría, por no decir todos, de los componentes de las «Casas de Aragón» diseminadas por la Península e Islas.

Los redactores del Estatuto aragonés fueron conscientes de este problema y llegaron en su redacción hasta donde era posible sin poner en entredicho los principios antes apuntados y, en particular, el criterio de la vecindad administrativa. Así se explica el artículo 8.°, referido a «comunidades aragonesas» cuyos miembros, por hipótesis, carecen de la condición política de aragoneses; o el final del apartado *b)* del artículo 6.°, al propugnar una política tendente a hacer posible el regreso de los aragoneses —en sentido sociológico, aragoneses de origen— que viven y trabajan fuera de Aragón, sobre los que, directamente, ninguna competencia pueden atribuirse los poderes públicos aragoneses.

La misma intención tiene el apartado 2 de este artículo 4.°, que merece aquí algún comentario. No era posible mantener la condición política de aragoneses a quienes por residir en otra Comunidad Autónoma la tenían en ésta. Pero tampoco hay inconveniente en conservarla a quienes, no residiendo en Aragón, tampoco pertenecen a ninguna otra Comunidad Autónoma; es decir, a los aragoneses residentes en el extranjero, mientras no pierdan la nacionalidad española. Esto último, porque sólo los españoles pueden ser titulares de derechos políticos en España (art. 23 Const.). Los españoles no dejan de serlo, contra su voluntad, por más tiempo que vivan fuera de España. Los descendientes de estos españoles en el extranjero son, a su vez, españoles (aunque se dé el caso de que las leyes del país de residencia les atribuyan también aquella nacionalidad). Conservan, por otra parte, su vecindad civil, y la transmiten de padres a hijos, de forma asimismo indefinida. Pues bien, de manera similar, quien emigró de España teniendo la condición política

de aragonés (porque en Municipio de Aragón tuvo su última vecindad administrativa) conserva indefinidamente esta condición y lo mismo sus descendientes. Esto es lo que, en mi opinión, quiere decir este apartado 2 del artículo 4.°, aunque el texto sea algo distinto, ya que se limita a decir que «gozan también de los derechos políticos contemplados en este Estatuto», evitando el concepto de «condición política de aragonés». Pero dado que la consecuencia única de esta «condición política» es el goce de los correspondientes derechos políticos, no parece que su condición sea distinta a la de los demás aragoneses contemplados en el apartado 1. Ciertamente, se les exige que acrediten su condición de aragonés (por haber tenido su última vecindad administrativa en Aragón) en el correspondiente Consulado de España; pero dado que no se señala plazo alguno para tal acreditación, esto no es requisito para conservar su condición de aragonés, sino tan sólo para el ejercicio («gozar», dice el Estatuto) de sus derechos políticos en cualquier momento que lo deseen. Del mismo modo ha de entenderse el inciso «si así lo solicitan», referido a los descendientes de aragoneses que emigraron al extranjero: podrán solicitarlo en cualquier tiempo, incluso si sus ascendientes nunca hicieron valer su condición política de aragoneses.

Con esta interpretación se da el alcance máximo posible a este apartado 2 del artículo 4.°, de acuerdo con su finalidad. Con ello no se viola norma ni principio jurídico alguno, antes al contrario, se da un cauce para que ciudadanos españoles residentes en el extranjero, en el pleno ejercicio de sus derechos políticos como españoles, no se vean privados de participar en la vida política autonómica española. Lo contrario tendería a convertirlos en españoles con derechos políticos restringidos: podrían, por ejemplo, elegir diputados a Cortes Generales, pero no participar en las elecciones a los Organos legislativos autonómicos.

3. La *nacionalidad española,* por tanto, que «se adquiere, se conserva y se pierde» de acuerdo con lo establecido por la Ley (en la actualidad, recordemos, conforme a los arts. 17 y ss. del Código civil, en la redacción de la Ley de 13 julio 1982), resulta determinante para la adquisición, conservación y pérdida de la *condición política de aragonés.* Asimismo, resulta necesaria, no solamente para quienes residiendo en el extranjero —es decir, sin tener *vecindad administrativa* en Aragón— desean disfrutar de «los derechos políticos contemplados en este Estatuto», sino también para «sus descendientes, si así lo solicitan». Como luego veremos, la legislación aragonesa configura otros derechos —además de los contemplados directamente en el Estatuto— cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a quienes ostenten la condición política de aragoneses, lo que, en principio, significa que de tales derechos no son titulares los españoles residentes en el extranjero, aunque hayan tenido vecindad administrativa en Aragón, ni sus descendientes aun cuando, habiendo adquirido la nacionalidad española, soliciten expresamente gozar de los derechos políticos contemplados en el Estatuto

de Aragón. Estos últimos son, por excepción directamente establecida en el artículo comentado, los únicos que pueden ejercerse por los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón o por sus descendientes, con nacionalidad española, cuando lo soliciten. Todo ello sin perjuicio de que las propias leyes aragonesas establezcan alguna otra excepción al respecto.

Pues bien, si la nacionalidad española es elemento determinante y fundamental para la ostentación de la condición política de aragonés, no lo es en menor grado, y como complemento indispensable, la tenencia de *vecindad administrativa* en cualquier municipio aragonés. Se trata, por consiguiente, de analizar el concepto de vecindad administrativa que, como ya se ha dicho, produce unos efectos diferentes a los de la vecindad civil regulada, con carácter general, en los artículos 14 y siguientes de nuestro Código civil.

Del mismo modo que el término o territorio municipal, junto a la riqueza imponible suficiente para sostener una organización municipal, es elemento necesario para la constitución de los Municipios, la *población* es un factor indispensable, hasta el punto de que su desaparición conlleva la de la propia Entidad municipal. Pero la población municipal constituye un conjunto de personas situadas en posiciones jurídicas muy diferentes, dependiendo de que habiten o no efectivamente en el Municipio, de que la residencia sea o no habitual o permanente, de que sean o no mayores de edad, de que sean de nacionalidad española o extranjera, etc. De ahí que las leyes de régimen local, en lo que concierne al elemento poblacional del Municipio, distingan a los habitantes en el territorio o término municipal en función de las circunstancias antedichas, u otras similares, y por motivos diferentes.

La anterior Ley de régimen local (texto refundido aprobado por Decreto de 24 junio 1955), así como su Reglamento de Población y demarcación territorial de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 17 mayo 1952, recogiendo una tradición legislativa prácticamente invariable clasifica a los habitantes de todo término municipal en *residentes* y *transeúntes*. Los residentes, personas que viven habitualmente en el término municipal, se clasificaban, a su vez, en cabezas de familia, vecinos y domiciliados. Los transeúntes son personas que se encuentran accidentalmente —ocasionalmente, sin residencia fija— en el término municipal. Esta segunda clasificación es irrelevante para el presente comentario, toda vez que por ningún concepto poseen la vecindad administrativa determinante para la condición política contemplada en este precepto.

Los residentes, sin embargo, cualquiera que sea su clasificación tienen *vecindad administrativa*, en sentido amplio, incluso por obligación, ya que «todo español o extranjero que viva habitualmente en el territorio nacional habrá de estar *empadronado* en un solo Municipio» art. 50 de la derogada Ley de régimen local). El Padrón municipal es el ins-

trumento público y fehaciente que contiene la relación circunstanciada de los habitantes del término municipal, según «sus respectivas calidades» (art. 52 de la Ley, desarrollado por los arts. 89 y ss. del Reglamento de Población citado) y en él deberán inscribirse obligatoriamente, por ello, que, en sentido amplio, la vecindad administrativa es perfectamente equiparable a la residencia habitual y efectiva en el término municipal, aunque, de conformidad con la legislación vigente en este momento, es necesario el transcurso de dos años o seis meses —depende de que, en este último supuesto, se solicite expresamente y se acredite la baja en el padrón de otro Municipio— para la adquisición de la condición de residente, esto es, de la *vecindad administrativa.* Es más: los funcionarios públicos adquieren la vecindad administrativa cuando toman posesión de su cargo o plaza salvo «autorización superior» para residir en otro Municipio; las mujeres casadas y los menores de edad no emancipados o mayores de edad incapacitados siguen, en principio, como ocurre con la vecindad civil —art. 14 Código civil— la condición de residente del marido o padre, salvo también «autorización expresa y escrita» de éste para que residan en otro Municipio (art. 10 del citado Reglamento de Población que, en este punto, y en lo que se refiere a la mujer casada, debe cuestionarse la vigencia a la luz del art. 14 Const.). El proyecto de ley reguladora de las bases de régimen local, aprobado como Ley, de 2 de abril de 1985, sin embargo, presenta algunas novedades dignas de mención.

Por de pronto, se ha suprimido con buen criterio la calificación de cabeza de familia, manteniendo la doble cualidad de *vecinos* y *domiciliados* para quienes residan habitualmente en un Municipio, según sean españoles mayores de edad y españoles menores de edad o extranjeros, respectivamente, siempre que, en ambos supuestos, figuren inscritos en el correspondiente Padrón municipal. La obligación de empadronamiento corresponde a «todo español o extranjero que viva en territorio español» y, en caso de vivir o habitar en varios Municipios, el español o extranjero residente «deberá inscribirse en aquel en que habitara durante más tiempo al año». En sentido amplio, por tanto, la vecindad administrativa sigue equiparándose a la condición de residente. Ahora bien, sólo los *vecinos,* es decir, los españoles mayores de edad que residan habitualmente en el término municipal y figuren inscritos con tal carácter en el Padrón, pueden ejercer en plenitud los derechos inherentes a tal condición, por lo que bien puede hablarse de un significado estricto de la vecindad administrativa. Así, por cierto, estaba previsto en la legislación de régimen local en curso de reforma —con algunas excepciones, pues los extranjeros residentes también disfrutaban de los derechos y estaban vinculados por los deberes propios de los vecinos, *salvo los de carácter político* (art. 48 de la Ley de régimen local de 1955)— y del mismo modo se encuentra previsto en la mencionada ley reformadora. En efecto, tras relacionar los derechos y deberes

de los vecinos en el artículo 18 —incluyendo los de carácter político, como ser elector y elegible, por ejemplo, para cargos municipales—, el apartado 2 añade que «los extranjeros domiciliados —es decir, residentes habituales— que sean mayores de edad tienen los derechos y deberes propios de los vecinos, salvo los de carácter político».

Después de estas apreciaciones, cabe concluir que el concepto utilizado por el artículo que comentamos respecto a la *vecindad administrativa* es el concepto amplio, es decir, el que equivale a la condición de residente y no de *vecino*, en sentido estricto, pues estos solamente lo son para la Ley cuando sean mayores de edad. Por esa razón se entiende que el Estatuto, como las demás normas autonómicas sin excepción, exija para ostentar la condición política de aragonés, además de la vecindad administrativa —esto es, la residencia habitual y no circunstancial en un Municipio, en cuyo Padrón se habrá de estar inscrito—, la nacionalidad española. También, en consecuencia, los menores de edad pueden ostentar tal condición política aunque no sean *vecinos* en el sentido estricto del término. Cuestión diferente es, por razones obvias, si el ejercicio pleno de los derechos inherentes a la condición política de aragonés queda condicionado, a su vez, por la mayoría de edad y si el goce «de los derechos políticos contemplados en este Estatuto» coresponde ilimitadamente a «los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón» o a «sus descendientes, si así lo solicitan». Hay que reflexionar sobre la confusa redacción de ambos apartados del precepto comentado, pues la introducción del término *también* que figura en el primer inciso del segundo apartado puede resultar equívoca.

En efecto, son aspectos diferentes el goce de la condición política de aragoneses, el goce de los derechos políticos contemplados en este Estatuto y el pleno ejercicio de los derechos inherentes o derivados de la condición política de aragonés, que no son siempre y en todo caso derechos políticos contemplados en el Estatuto autonómico. Para aclarar en lo posible estos confusos planteamientos, creemos que vale la pena, en resumen, decir lo siguiente:

a) ostentan la condición política de aragoneses los españoles, mayores o menores de edad, con residencia habitual en un Municipio integrado en el territorio de la Comunidad Autónoma (es decir, conforme al artículo segundo del Estatuto, en un Municipio integrado en alguna de las tres provincias aragonesas), o que se incorpore a la misma por efecto de las previsiones contenidas en el artículo décimo del Estatuto (véase comentario);

b) no son «aragoneses», es decir, no tienen esa condición política, en el sentido pleno del concepto, los españoles residentes en el extranjero o sus descendientes, aunque hayan tenido su última residencia efectiva en algún Municipio integrado en la Comunidad Autónoma de Aragón;

c) quienes ostentan la condición política de aragoneses y quienes sean españoles residentes en el extranjero, cuya última vecindad administrativa —o residencia habitual— fuera en algún Municipio aragonés, así como sus descendientes (si tienen nacionalidad española y, además, lo solicitan) aunque no hayan tenido su última residencia habitual en Aragón, tienen los *mismos derechos políticos, lo que no significa que unos y otros tengan los mismos derechos y deberes,* que es cuestión de mayor amplitud;

d) en todo caso —y ello se sobreentiende en el precepto comentado— el *ejercicio pleno* de tales derechos políticos solamente corresponde a los que son aragoneses por vecindad administrativa (apartado 1) o a quienes, por extensión «gozan también de los derechos políticos contemplados en este Estatuto» (apartado 2), *cuando unos y otros sean mayores de edad;*

e) el concepto de derechos políticos queda referido a «los contemplados en este Estatuto», que son, en general, los de sufragio activo o pasivo: ser elector y elegible, por ejemplo, para Diputado de las Cortes de Aragón, o para Senador designado por ellas conforme al artículo sesenta y nueve, apartado cinco, de la Constitución (véase Ley aragonesa de 28 de septiembre de 1983) —artículo 18 del Estatuto—, o ser Presidente de la Diputación General de Aragón —artículo 21—, etc.;

f) quienes ostentan la condición política de aragoneses por tener la nacionalidad española y la vecindad administrativa en algún Municipio de Aragón, pero no los «asimilados», es decir, aquellos que «gozan también de los derechos políticos contemplados en este Estatuto» por ser españoles o descendientes de los mismos con nacionalidad española y residencia en el extranjero, habiendo tenido la última vecindad administrativa en Aragón, pueden ejercer otros derechos de carácter similar a los derechos políticos —pues la línea definitoria es bastante poco precisa— como, por ejemplo, la *iniciativa legislativa popular.* De acuerdo con la Ley aragonesa de 21 de diciembre de 1984 el ejercicio de esta iniciativa corresponde a «los ciudadanos mayores de edad que ostenten la condición política de aragoneses (arts. 1.° y 3.° de la mencionada norma legal). Asimismo, y de acuerdo con su artículo 9.°, la condición de *fedatario especial,* para la autenticación de las firmas exigidas en este tipo de iniciativa, solamente puede ser atribuida a quienes ostenten la condición política de aragoneses.

Por último, vale la pena recordar que la condición política de aragonés —en ocasiones denominada nacionalidad secundaria o regionalidad (véanse Circulares de 6 y 26 de noviembre de 1980 que permiten la consignación, junto a la nacionalidad española, de su nacionalidad o regionalidad o condición política autonómica)— se ostenta «a los efectos del presente Estatuto» (según el inciso del comienzo del artículo comentado), pero también a otros muchos efectos. Las normas y resoluciones de los órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón derivan,

en definitiva, del Ordenamiento principal que el Estatuto autonómico representa. De ahí que, como ya dictaminó el Tribunal Constitucional (Sentencia, por ejemplo, de 18 diciembre 1981; «BOE» de 14 enero 1982), las sucesivas disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma aragonesa pueden establecer determinadas reglas relacionadas con los que posean la condición política de aragoneses, respetando naturalmente principios generales como el de igualdad ante la ley, el derecho a la elección de libre residencia en el territorio nacional y, por supuesto, la identidad de derechos y obligaciones que «todos los españoles tienen... en cualquier parte del territorio del Estado» (arts. 14, 19 y 139 del texto constitucional). En alguna ocasión, incluso, el propio Estatuto elimina expresamente posibles discriminaciones. Así, por ejemplo, el artículo 31, que considera mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón o la especialización en Derecho aragonés para el nombramiento de Magistrados, Jueces y Secretarios, Notarios y Registradores de la propiedad de nuestro territorio, prohibe establecer «excepción alguna por razón de naturaleza o de vecindad».

ART. 5. Aragón estructura su organización territorial en Municipios y provincias. Una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas.

Por J. BERMEJO VERA y G. FATÁS CABEZA

COMENTARIO:

En este precepto, íntimamente relacionado con el artículo 2.º del Estatuto, se resuelve el problema de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, al disponer su estructuración conforme a los postulados de la propia organización territorial del Estado. Existe una posibilidad adicional, la de la territorialización comarcal, cuyo alcance y significado debemos considerar con alguna atención. Conviene, previamente, aportar algunos datos históricos de interés que nos servirán para explicar las razones remotas y próximas del precepto comentado y el auténtico valor jurídico de las Entidades locales utilizadas como base de esta ordenación territorial aragonesa.

La ordenación territorial llevada a cabo por Roma (a partir de la primera división provincial, en 197 a. C.) acabó creando una trama básica de jerarquías urbanas que apenas ha sido alterada, en lo sustancial, por los regímenes y culturas posteriores.

Con excepción de la ciudad de Teruel (que alcanza tal nivel jurídico por obra de Alfonso II, en el siglo XII), las capitales provinciales se atestiguan como ciudadanos prerromanos, al igual que Calatayud, Tarazona, Borja, Ejea, Alcañiz, Jaca, Caspe, etc.

No obstante, como con casi todo lo aragonés, los antecedentes inmediatos de la organización municipal histórica se hallan en la Edad Media cristiana. La extensión, que fue bastante rápida, de un régimen de tipo municipal, parte de la existencia misma de Aragón como reino independiente, situación que se logra, con plenitud jurídica, bajo el segundo de sus monarcas privativos, Sancho Ramírez. Este, necesitado de un centro representativo, concede a Jaca, en 1077, el Estatuto de ciudad con fuero propio, situada bajo su directa tutela.

El municipio medieval aragonés se organizó en torno al concejo de

vecinos («conciliem»), términos éstos de municipio y concejo que acabaron por ser equivalentes. Inicialmente (durante el siglo XII) no conocemos para la organización municipal aragonesa más órgano específico, personal o colegiado, que el concejil, que se regía por un sistema de concejo abierto. Frente al delegado regio en la plaza (el «tenente» de la misma), que representaba de modo directo a la autoridad del soberano, el concejo de vecinos comenzó a segregar algunas funciones más especializadas, que se encomendaban a personas individuales.

Durante el siglo XIII irá aumentando la autonomía concejil hasta lograr un sistema municipal jurídicamente muy completo, dotado de capacidad judicial, política y legislativa.

No puede establecerse una tipología general puesto que, aunque sí es posible clasificar las entidades municipales según su fuero de origen (a menudo, el de Jaca), la concesión de privilegios concretos, por parte de la Corona, a numerosas entidades municipales hacía imposible la existencia de una reglamentación común, existiendo gran variedad de estatutos y ordenanzas. Sí parece característico de la Edad Media tardía el hecho de que, en las entidades mayores, la oligarquía urbana (inicialmente, los «boni homines» de la documentación altomedieval) acabase haciéndose con el poder municipal, en grave detrimento de lo que podríamos llamar la representación popular que llegó a quedar absolutamente marginada del sistema concejil, cada vez más en manos del patriciado socialmente dominante y de su funcionariado específico.

Vida municipal la hubo tanto bajo la jurisdicción de realengo cuanto bajo la de señorío, más propiamente feudal y menos abierta. Fernando el Católico estableció un régimen de mayor control sobre los municipios de dependencia regia, según el cual el soberano adquirió notables potestades para la modificación de las «ordinaciones» y, sobre todo, en la selección, más o menos indirecta, de las personas a cuyo cargo quedaban las municipalidades, con lo que, en la práctica, el rey o sus delegados ejercieron ampliamente el derecho de veto sobre la función municipal de gobierno.

La amplitud de facultades municipales, característica de la Edad Media, no quedó, por ello, mermada notablemente. Se trató, más bien, de garantizar la fidelidad política de los administradores de las mismas, de tal manera que, en los siglos XVI y XVII, siguen en pie competencias relativas a la ordenación de mercados (calendario, fijación de precios, inspecciones, tasas y admisión de productos), regulaciones profesionales (facultades sobre los gremios asentados en el término), ordenación de usos del suelo, obras públicas, etc.

La diversidad se marcaba en algunas funciones específicas. Así, Zaragoza, desde tiempos de Alfonso I, disfrutaba del privilegio de juzgar, inapelablemente, sobre desafueros cometidos contra la Ciudad, pudiendo aplicar penas que incluían la de muerte («Privilegio de los Veinte»). En varios concejos existían cargos como el de Justicia (con o sin lugar-

teniente), padre de huérfanos, racionales, clavarios, administradores de diversa clase (de la carne, del pan), almutazafes, contadores, notarios, procuradores de pobres y hasta un sinfín de empleos menores encargados de la policía urbana y rural, de la guarda de los montes o de las vegas, carceleros, inspectores («veedores») para determinadas actividades o productos (tejidos, calzados), alguaciles, etc.

Junto a la pervivencia, con potestades mermadas, del concejo general o abierto, se implantó el llamado concejo particular, formado por los munícipes propiamente dichos, órgano edilicio que llevaba el gobierno ordinario del Municipio. En algunas capitales (es conocido el caso de Barbastro) se promovió la existencia de un órgano de unión, especie de concejo particular ampliado (el «extraconcejo»), en el que tenían cabida algunos representantes de las parroquias o barrios («quartones») ciudadanos, convocado, por lo común, cuando alguna cuestión importante era debatida, sin lograr acuerdo, por el concejo general o abierto.

Desde el siglo XV, el procedimiento más generalizado para la elección de los cargos representativos era el de insaculación. Divididos los cargos en distintos niveles de importancia, los vecinos (cada vez más, los patricios) eran censados según su aptitud (normalmente, por abolengo y censo económico) y su fidelidad política (aquí, la intervención del poder real se hizo muy manifiesta). Los nombres seleccionados como pertenecientes a personas capaces o convenientes para tal o cual puesto eran escritos (generalmente en rollitos de papel, introducidos, luego, en bolitas de cera) y metidos en una bolsa o saquito («insaculación»), procediéndose, anualmente, al sorteo de los cargos.

Los más importantes exigían de los candidatos una determinada edad y cierta instrucción elemental, así como una renta económica (En Barbastro, no se podía optar a la insaculación para jurado en cap o para Justicia sin una renta de 1.200 libras jaquesas al año. En Zaragoza, además de condiciones semejantes, el jurado en cap había de tener 40 años cumplidos, cuando menos.)

Los oficios municipales estaban reservados a la población no nobiliar; así, los caballeros o infanzones estaban obligados a renunciar a su condición para entrar a formar parte del patriciado urbano.

Las ordinaciones municipales solían ser muy detalladas en cuanto al establecimiento de las diversas competencias de cada uno de los jurados y consejeros, para evitar conflictos en sus jurisdicciones, y también se detallaban las incompatibilidades (así, no podían estar en los cargos representativos más de tantos miembros de una familia, etc.). La modificación de tales estatutos correspondía, ordinariamente, al concejo general.

Durante el siglo XVII, por causas históricas de tipo general, la situación administrativa y jurídica de los concejos no varió grandemente, pero sí su situación financiera, que tendió a ser siempre deficitaria y,

a menudo, de franca y permanente bancarrota. El sistema más frecuente de enfrentarse con estos problemas fue el de la emisión de censales u obligaciones económicas de la municipalidad con sus prestamistas, los cuales adquirían tales documentos frecuentemente, y aun en la convicción de lo difícil de su cobro efectivo, para resarcirse imponiendo condiciones de otra clase al concejo. Los censalistas ejercieron, muchas veces, un control administrativo o político directo sobre las instituciones municipales.

Tal y como resume J. A. Salas (1982), «en el siglo XVIII, con la progresiva aplicación de los decretos de Nueva Planta, la fisonomía tan peculiar del Concejo aragonés fue cediendo paso a nuevas formas de concepción municipal importadas de Castilla. El sistema de insaculación quedó suprimido, la nobleza encontró vía libre al acceso y control de los cargos municipales, que llegó a monopolizar mediante la compra y herencia de las regidurías. La monarquía pudo, al igual que en Castilla, ejercer un control mucho más directo sobre la vida municipal».

Este proceso de reforma de las instituciones municipales culmina con las experiencias revolucionarias francesas del último tercio del siglo XVIII. La tendencia centralizadora (que entonces exige el nuevo régimen democrático) sirve para generalizar y uniformizar la organización local, a través de unos esquemas territoriales que pretenden, por un lado, acabar con la caótica situación heredada del Antiguo régimen —también visible en Aragón, como se ha podido observar— y, por otro, fortalecer el poder central. A partir de los inicios del siglo XIX, y como consecuencia de la «importación» de las nuevas ideas, se configura en España un régimen local uniforme y pretendidamente racionalizador que se caracteriza, sobre todo, por la desaparición de los privilegios y diferencias municipales —con salvedades escasamente significativas— y el diseño de la actual organización territorial de carácter municipal y provincial. No significa ello, claro está, que la uniformidad sea absoluta y alcance también a los límites territoriales de los municipios, puesto que los primeros conservan, en general, sus límites superficiales y las segundas se acomodan a criterios históricos, poblacionales o topográficos. A los municipios —entonces *pueblos*— se les reconoce *legalmente* homogéneos. A las provincias se les atribuye el carácter de órganos administrativos centrales, situándolas como circunscripciones dependientes del Estado, jerárquicamente superiores a los entes municipales. La implantación de este sistema de organización territorial, que es prácticamente copia del francés, tiene lugar en la Constitución de Cádiz (año 1812) pero el paso definitivo se da en 1833 al establecer la nueva división provincial (véase comentario al art. 2.º).

En el último tercio del siglo XIX se inicia el proceso de fortalecimiento de *las provincias* como *instituciones de carácter local* en una operación transformadora de gran alcance. Si, como hemos visto, la provincia comienza siendo una simple circunscripción territorial del

Estado, esto es, una división artificialmente realizada desde el Estado y para el cumplimiento más eficaz y equilibrado de los fines de aquél, a partir de la Ley de 1870 se irá conformando una nueva entidad local, con sustantividad propia, con intereses propios, cuya naturaleza de Corporación local vendrá a superponerse al carácter de mera circunscripción estatal que tenía en su origen. La consolidación definitiva de esta *doble naturaleza* se logra en el Estatuto provincial de 1925 y, posteriormente, con la legislación local de los años inmediatos a la guerra civil española. El Texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 julio 1945 y de 3 diciembre 1953, aprobado por Decreto de 24 junio 1955 —hoy sustituido por la nueva Ley de 2 de abril de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (B.O.E. del 3 de abril de 1985— recoge este *principio de la doble naturaleza* que la Constitución de 1978 va a elevar al plano constitucional, confirmando la tendencia observada desde sus mismos orígenes.

En efecto, recordemos que el artículo primero de la mencionada norma legal dispone lo siguiente: «El Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias...». Parece, en principio, acentuarse el carácer de «entidad natural» para los Municipios, mientras se atribuye a la provincia una función «integradora» de los primeros y, por tanto, de naturaleza secundaria. Otros preceptos, sin embargo, de la Ley desdibujan semejante diferencia en el plano real, dejando el carácter «natural» de los Municipios reducido a una referencia meramente simbólica y elevando a las Provincias al nivel de Corporaciones Locales con funciones e intereses propios. El artículo segundo, por ejemplo, se cuida de deslindar el doble carácter de la provincia asignándole el papel de, «a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional», *circunscripción determinada por la agrupación de Municipios*, cuya representación legal —al igual que para éstos ostentan los respectivos Ayuntamientos— pertenece a las Diputaciones provinciales, que son «Corporaciones a las que corresponde el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio» (art. 5.°). En este mismo precepto se les asignan —como a los Municipios— «*fines de orden económico-administrativo*, sin perjuicio de su carácter representativo de la integridad de la vida local», para cuyo cumplimiento las Provincias —igual que los Municipios— «tendrán plena capacidad jurídica, con sujeción a las leyes» (art. 6.°). Posteriormente, el artículo 203 divide al territorio de la Nación española «en cincuenta provincias, con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente», y el artículo 204 reitera que las provincias están formadas por agrupación de Municipios, constituyendo cada una de ellas (—tendrán idéntica categoría legal en cuanto a gobierno, administración y régimen económico, dice el art. 207—) «circunscripción administrativa intermedia entre

aquéllos y el Estado, con los fines propios que esta Ley determina». Finalmente, y sin perjuicio de otras consideraciones que podrían traerse a colación, basta comparar la redacción de los artículos 101 y 242 de la ley, así como los correspondientes que, a continuación, concretan las competencias de los Municipios y de las Provincias, para verificar el grado o la naturaleza de Entidad local que la Provincia posee. En uno y otro de los artículos mencionados se asigna como de competencia de los Municipios y las Provincias «el gobierno y administración de los intereses peculiares» de los pueblos o de la provincia, confirmando así la existencia de un círculo de intereses peculiares y propios de cada uno de esos Entes.

La Constitución, como hemos advertido, parte de idénticos principios, formulando a la provincia como «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.1), añadiendo que su gobierno y administración autónoma «estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo» (art. 141.2) y que «cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica» (art. 141.1, inciso final).

No cabe duda alguna respecto del significado de estas disposiciones constitucionales que el Estatuto de Aragón respeta y acoge. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha confirmado, por lo demás, que la autonomía provincial, al derivar directamente de la Constitución, exige pleno respeto de todos, incluso del Legislador, cuyas decisiones han de ser conformes con los principios que recoge la norma suprema. Recordemos cómo la sentencia (citada al comentar el art. 1.º) de 2 de febrero de 1981 resolvió las dudas acerca de la constitucionalidad —es decir, conformidad con el texto de la Constitución— de algunos preceptos de la legislación local entonces vigente (año 1955) que «limitaban» hasta un nivel no tolerable —según el Tribunal— el principio autonómico de los Municipios y de las Provincias. Poco tiempo después el mismo Tribunal —sentencia de 28 julio 1981 («BOE» de 13 agosto)— tuvo que declarar la no conformidad con la Constitución y consiguiente nulidad de algunos artículos de la Ley de 17 diciembre 1980, de la Generalidad de Cataluña, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones provinciales catalanas a la Generalidad (lo que suponía, en definitiva, la supresión de las Diputaciones provinciales de Cataluña, es decir, las Provincias). El Tribunal Constitucional argumentaba que los artículos 137 y 141 de la Constitución contienen «una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 de la Constitución), entidad titular de la iniciativa para la Constitución de las Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), *sino también, y*

muy precisamente entidad local (art. 141.1) *que goza de autonomía para la gestión de sus intereses* (art. 137)...». Posteriormente, se razonaba sobre las consecuencias que se derivaban de la coexistencia de *entidades de distinto nivel* (Estado, Comunidades autónomas, Provincias y Municipios) en el mismo territorio nacional español, entre las que destacaba la necesidad de redistribuir las competencias en función del respectivo interés, lo cual habría de suponer una pérdida para algunas en beneficio de otras. No obstante —concluía el Tribunal—, «estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses (...) No cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales, pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias».

En esta línea argumental insistiría después el mismo Tribunal en sentencias de 16 mayo 1983 («BOE» 20 mayo) y 8 noviembre 1984 («BOE» 28 noviembre), distinguiendo en esta última, con toda nitidez, el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las «nacionalidades y regiones» que integran la Nación española, y el derecho de cada provincia a la autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses» y al ejercicio de la iniciativa autonómica. Con ello queda ratificada, por una parte, la autonomía provincial, cuyo núcleo esencial, aun siendo cualitativamente inferior al de las Comunidades Autónomas en que se integran las Provincias (sentencias del Tribunal Constitucional de 2 febrero y 28 julio 1981), constituye un límite infranqueable para el Legislador —estatal o de la Comunidad Autónoma— quien «puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.

De ahí que la nueva Ley reguladora de las bases del Régimen local —a la que inevitablemente hay que referirse en este momento—, reconociendo el propósito de racionalización y homogeneidad que inspiró la introducción de la fórmula provincial, y respetando los principios y preceptos constitucionales sucintamente explicados, contemple a las Provincias, junto a los Municipios, como «entidades locales territoriales» (art. 3.º) con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 1.º2), para cuya efectividad no sólo les será asegurado su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (art. 2.º1), sino que les corresponden

las potestades reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, de programación y planificación, expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, de legitimidad y de ejecutividad de sus actos, de ejecución forzosa y sancionadora, de revisión de oficio de sus actos y acuerdos y la inembargabilidad, prelación y preferencia crediticia y demás prerrogativas públicas (art. 4.º), es decir, todo el conjunto de potestades formales que garantizan, junto a las competencias materiales reconocidas directamente como propias en esta Ley y en la legislación estatal o de las Comunidades Autónomas que se promulgue para los diferentes sectores de la acción pública (art. 36 y concordantes). La Ley, finalmente, atribuye a la Provincia *la naturaleza de entidad local determinada por la agrupación de Municipios,* con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, reiterando las líneas ya tradicionales y dejando claro que las Provincias son también piezas importantes en la organización territorial del Estado, cuya subsistencia garantiza la Constitución y respeta el Estatuto de Aragón.

Dicho todo lo anterior, queda por explicar el segundo de los incisos del presente artículo, cuya escueta formulación aconseja llevar a cabo algunas reflexiones de interés.

Como se ha puesto de relieve en el comentario al artículo 2.º la organización del territorio aragonés viene, en parte, *predeterminada constitucionalmente* por la garantía institucional autonómica de que gozan las Provincias y los Municipios, sobre los que sin duda ha de influir cualquier redistribución del poder global —conjunto de competencias— exigida por la creación, en primer lugar, de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en segundo lugar, por la eventual constitución de otras entidades públicas de base territorial. En la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 julio 1981 (que derogó —recordemos— determinados preceptos de la Ley de Cataluña de 17 diciembre 1980), se expresaba la idea de la siguiente forma: «El texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica (...), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios Municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta; pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producir igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial».

Efectivamente, no le falta razón al Tribunal cuando, sobre la base de las previsiones del artículo 141.3 de la Constitución, advierte que la creación de nuevos «entes territoriales» exige de inmediato una recomposición, un reparto, de los ámbitos competenciales hasta entonces existentes. Es innecesario aclarar que ese argumento va referido a la formación o constitución de nuevas Entidades públicas dentro del mismo espacio físico o territorial, dando por supuesto que las competencias jurídico-públicas a ejercer en ese ámbito territorial se encuentran previamente asignadas a otras Entidades de naturaleza pública. Como ya se explicó en el comentario al artículo primero del Estatuto, la recomposición o redistribución fundamental de las competencias públicas deriva, precisamente, de la transformación del Estado unitario en un Estado «de las Autonomías», puesto que a las Comunidades Autónomas de nueva creación se les atribuyen funciones o materias que, *anteriormente*, correspondían al Estado. La unidad del Estado (y de la Nación española: arts. 1 y 2 de la Constitución) se traduce así en *una organización para todo el territorio nacional*, pero —como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 febrero 1981— «los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución».

Este mismo principio es aplicable a la inversa, justificando las lógicas restricciones que sufren las Entidades públicas cuando se crean otras nuevas. Es así que tanto el artículo 141.3 como el 152.3 de la Constitución admiten el establecimiento o creación (ambos términos significan en los citados preceptos lo mismo) de «agrupaciones de Municipios» diferentes de la Provincia (art. 141.3) o —previa disposición en los Estatutos autonómicos— «circunscripciones propias», mediante la *agrupación de Municipios limítrofes*, que gozarán de plena personalidad jurídica (art. 152.3), lo que significa para Provincias o Municipios una *especie de relativa amenaza* en relación con su ámbito competencial específico.

El Estatuto de Aragón reconoce al Municipio y a la Provincia como piezas básicas de su organización. Pero además permite o autoriza (lo cual quiere decir que no dispone necesariamente sobre ello) a las Cortes de Aragón «ordenar la constitución y regulación de las comarcas». El problema jurídico que puede plantear tan peculiar redacción hace aconsejable, con carácter previo, la aportación de algunos datos documentales de especial interés.

Las subdivisiones más o menos espontáneas de las provincias aragonesas se conocen, actualmente, con la denominación, común en todos los territorios españoles de habla castellana, de *comarcas*. Han existido, en otros momentos históricos, agrupaciones de distinta especie y signi-

ficación similar, tales como las «comunidades de aldeas y pueblos (en las extremaduras aragonesas de la «reconquista»), las junterías y sobrejunterías, collidas y sobrecollidas, etc., acerca de cuya esencia y vicisitudes se dispone, desde 1982, de un completo estudio de Antonio Ubieto, en el que se examinan con detalle las divisiones administrativas aragonesas desde la Edad Media.

La *comarca,* en el contexto de las disposiciones constitucionales y estatutarias, es una circunscripción posible, de segundo nivel, tras el municipio y antes que la provincia. Están claras las fuertes limitaciones que la legislación superior impone a la hora de estructurar la administración de las Comunidades Autónomas en forma netamente distinta a la actual; pero, aparte ese problema, nos interesa aquí considerar brevemente sobre qué bases tradicionales y objetivas habría de moverse una consideración comarcalizada del territorio autónomo de Aragón.

Digamos que la conformación teórica de qué sea una comarca exige el empleo de una metodología particularmente compleja, interdisciplinaria y que no puede tener fortuna si no adopta cierta plasticidad en sus criterios taxonómicos. Hay comarcas con imagen e identidad fuertemente arraigadas pero que no tienen fácil justificación desde un punto de vista estrictamente geográfico o económico. Así, por ejemplo, sucede con la de las Cinco Villas (Ejea, Sos, Tauste, Sádaba y Uncastillo), cuya misma denominación proviene del hecho de que sus «universidades» (conjunto de vecinos libres, de realengo y no dependientes de señorío con jurisdicción feudal) tuviesen representación política conjunta (y excepcional) formando parte del «brazo de caballeros» en las Cortes de Aragón, y no, como el resto de las ciudades y villas con representación en las Cortes del Reino, en el brazo de «universidades»; pero incluso un observador poco experto apreciará, inmediatamente, diferencias profundas de ambiente geoeconómico entre los territorios francamente prepirenaicos de Sos del Rey Católico y las dilatadas llanadas cerealísticas de Ejea de los Caballeros.

Otras comarcas poseen, en cambio, una articulación natural notable, aunque hayan sido fragmentadas por la división administrativa de Javier de Burgos y, por ello, pertenezcan a provincias distintas. Tal es el caso del Bajo Aragón, una de las zonas con personalidad mejor individualizada en el conjunto aragonés.

La definición académica de la voz «comarca» señala que consiste en una «división de territorio que comprende varias poblaciones y suele ostentar nombre propio»; definición ambigua y laxa que, de por sí, muestra la dificultad de encerrar con precisión los límites de este concepto.

De los numerosos estudios que, en los últimos años, se han ocupado de este problema dos grupos de ellos parecen haber alcanzado mayor fortuna científica y más amplio empleo político. No hay diferencias

verdaderamente llamativas entre ellos y todas las que existen son justificables, puesto que se basan en la mayor atención que, ocasionalmente, se presta a tal elemento (un mercado de irradiación supralocal, una vía de comunicación privilegiada, un pasado común) en detrimento de otro de signo distinto.

Puede resultar de utilidad reproducir aquí, en primer lugar, la clasificación propuesta por V. Bielza y J. Gutiérrez (1977).

Se basa en la división geográfica que determina tres unidades mayores dentro de Aragón: el Pirineo, la Tierra Llana y el Sistema Ibérico.

El conjunto pirenaico podría considerarse dividido, a su vez, en dos grupos comarcales: el de los *Valles occidentales* (de Ansó, Echo o Hecho, Canfranc, Tena y la Canal de Berdún, paralela ésta a la cordillera y vía meridional de unión entre estos valles), con centro en Jaca, y el de los *Valles orientales* (de Broto, de Bielsa y Gistaín, de Benasque y la llamada «cuenca de Graus»), que forman Sobrarbe y Ribagorza.

Las comarcas de la Tierra Llana se agruparían en tres conjuntos: el *Somontano pirenaico* (con las comarcas de Sos, Hoya de Huesca, Somontano de Barbastro y La Litera), las *Riberas del Ebro* (Cinco Villas, Monegros, Violada, Bajo Cinca, Ribera Alta, Campo de Zaragoza y Bajo Aragón) y, por último, el *Somontano Ibérico* (con el Somontano del Moncayo, el Campo de Cariñena y La Almunia de Doña Godina y el Somontano bajoaragonés).

En tercer lugar, el grupo de las comarcas del Sistema Ibérico, repartidas entre las provincias de Zaragoza y Teruel, hecho éste que es considerado relevante por los autores de referencia, por lo que agrupan estas comarcas según su pertenencia provincial en comarcas *zaragozanas* o *turolenses*. Son las primeras las dos Comunidades (Calatayud y Daroca) y las turolenses la Depresión del Alto Jiloca, el Alto Guadalaviar (Turia), la Comunidad de Albarracín, la Hoya de Teruel, las Parameras de Montalbán, el Maestrazgo turolense y la Serranía de Javalambre.

En cuanto a la clasificación inicialmente propuesta por «Economistas Asociados», que después ha encontrado ecos en estudios económicos, es como sigue (las cifras de censo se ofrecen a título de orientación):

1. JACETANIA-SERRABLO, con dos cabeceras en cierto modo complementarias (Jaca y Sabiñánigo, ambas por encima de los 10.000 habitantes. Jaca está cerca de los 14.000).

Sus otros núcleos mayores son Biescas, Echo y Sallent, con un total comarcal algo menor que las 30.000 almas y una densidad de 9 h./km^2.

2. SOBRARBE. Sus dos centros urbanos más significativos son L'Aínsa o Ainsa y Boltaña (ambos en torno a los 1.000 h.). En lo que va de siglo ha sufrido un fuerte proceso de despoblación (ha perdido más de la mitad de sus 18.000 habitantes censados en 1900) y es la comarca oscense con menor densidad demográfica pues sólo cuenta con 3 h./km^2. La renta media es, igualmente, muy baja (en 1977, la mitad del promedio provincial).

3. RIBAGORZA. Con centro cabecera en Graus (cerca de los 4.000 h.) y núcleos secundarios en Benabarre (1.400 h.) y Arén (unos 500 h.), está también afectada por la despoblación rápida (de 28.000 a 14.000 h. en los últimos ochenta años, con una media algo inferior, actualmente, a los 6 h./km^2).

4. COMARCA DE HUESCA. Su centro es la capital provincial, cercana a los 45.000 habitantes, nucleando ciudades y villas de pequeño tamaño como Almudébar o Almudévar (2.800 h.), Grañén (2.500 h.), Gurrea (2.150 h.), Ayerbe (1.400 h.) y Tardienta (1.350 h.). El conjunto comarcal ha mantenido su valor demográfico pero por el hecho del crecimiento de la capital y de su influjo en el mercado de trabajo (especialmente, sector servicios).

5. La LITERA O LLETERA. Su capital es Binéfar (unos 7.800 h.) y otros núcleos importantes son Tamarite de Litera (cerca de 4.500 h.), Altorricón (1.600 h.), Esplús (1.600h.), Alcampel (1.300 h.) y Albelda (1.100 h.), con una población total algo por encima de los 20.000 habitantes y tendencia al crecimiento (ha sobrepasado recientemente en algo el promedio de 26 h./km^2).

6. BARBASTRO-MONZON. Al igual que en el caso de Jacetania-Serrablo (y la dualidad complementaria Jaca-Sabiñánigo, traducida en las mayores competencias administrativas y representativas de la primera y en el predominio de los servicios y el comercio frente a la industria), se produce aquí el binomio Barbastro (15.000 h. y sede episcopal, como Jaca)-Monzón (algo más de 14.500 h.).

El conjunto demográfico comarcal se mantiene estable, aunque los pueblos se han ido vaciando en beneficio de sus dos capitales (la comarca cuenta con unos 46.000 h.).

7. MONEGROS. Repartida su superficie entre las provincias septentrionales. Su centro oscense es Sariñena (unos 4.300 h.), con Lanaja (unos 2.000 h.) y Lalueza (1.500 h.). El centro zaragozano es Bujaraloz (1.200 h.). La densidad de población es baja (unos 10 h./km^2) y el conjunto comarcal está en torno a los 12.000 pobladores (14.000 en 1900). Destaca, en general, el alto índice de ocupación agraria de la población y su bajo lugar en el total regional de producción.

8. BAJO CINCA. Con cabecera en Fraga (11.000 h., aproximadamente), agrupa seis poblaciones que superan el millar de almas sin llegar a las dos mil: de mayor a menor, Zaidín, Belver, Alcolea de Cinca, Torrente, Ballobar y Albalate de Cinca. La población, cercana a los 25.000 habitantes, se ha estabilizado, en conjunto, desde comienzos de siglo y ofrece una densidad de 16 h./km^2.

9. COMARCA DE TERUEL. Es amplia (3.000 km^2) y despoblada (6 h./km^2, excluyendo la capital provincial, con cuyo cómputo el total se eleva a 10 h./km^2), agrupando a unos 42.000 moradores. Descontando la ciudad de Teruel, en el último quincenio ha perdido casi el 45 % de su demografía.

Sus núcleos secundarios son Cella (en torno a los 3.000 h.) y Santa Eulalia del Campo (que no llega a los 2.000 h.). Teruel tiene 28.000 h.

10. SERRANIA MONTALBINA, con centro principal en Utrillas, acrecida por la actividad minera (supera los 4.500 h.). Recibe su nombre del centro histórico, Montalbán (poco más de 2.000 h.) y agrupa a Muniesa (900 h.) y Escucha (no llega a los 1.500 h.). Sus apenas 16.000 pobladores suponen unos 9 h./km^2, con fuerte pérdida (cerca de la mitad de la cifra absoluta de población) en el presente siglo.

11. SERRANIA DE MORA DE RUBIELOS. Con 2.510 km^2, se articula sobre los Valles del Mijares y del Guadalaviar (nombre aragonés para el alto Turia) y serranías aledañas. Ha perdido cerca del 65 % de sus habitantes en ochenta años, quedando en la comarca en torno a los 11.000, agrupados en pequeños núcleos de los que únicamente dos superan el millar de moradores, sin llegar a los 1.500: Mora de Rubielos y Sarrión. La densidad, por tanto, es muy baja (en torno a los 4,5 h./km^2).

12. CUENCA DEL JILOCA. Cercana a los 2.000 km^2 y con una elevada velocidad de despoblación (casi la mitad de habitantes en 80 años), posee una densidad en torno a los 10 h./km^2. Su capital es Calamocha (4.600 h.) y destacan, como cabeceras secundarias Monreal del Campo (unos 2.500 h.) y Caminreal (1.000 h.).

13. BAJO ARAGON. Con más de 4.000 km^2 y repartida entre las provincias de Teruel y Zaragoza, se acerca a los 60.000 habitantes y ha perdido algo más de un tercio de sus pobladores desde 1900 hacia acá. Está su densidad demográfica en torno a los 12 h./km^2. Su centro principal es Alcañiz (con más de 11.000 h.), seguido por Andorra (sobre los 8.000 h. y en rápido crecimiento), Calanda y Alcorisa (en torno a los 3.000 h.), Albalate del Arzobispo (2.800 h.), Híjar (2.300 h.) y Valderrobres (cerca de 1.900 h.).

14. SERRANIA DE ALBARRACIN. La de menor cifra absoluta de habitantes (no llegan a 6.000), repartidos en pequeños núcleos, menores todos que Albarracín, su cabecera, que es la única población que llega escasamente a los 1.000 habitantes. El conjunto sigue decreciendo incesantemente, habiendo perdido en el siglo más de la mitad de su censo inicial.

15. MONCAYO-CAMPO DE BORJA, con centro episcopal y urbano en Tarazona (en torno a los 11.000 h.) y segunda capital, bien diferenciada, en Borja (sobre los 4.000 h.). Cuenta con Magallón y Ainzón (cerca de los 1.500 h.). El total no alcanza las 30.000 almas y ofrece una densidad de 25 h./km^2.

16. CINCO VILLAS. Ejea de los Caballeros es su población mayor (supera los 15.000 h.), seguida por Tauste (en torno a los 7.000 h.), Sádaba (algo más de 2.000 h.), Uncastillo (sobre el millar) y Sos del Rey Católico (asimismo en torno a los 1.100 h. y, como Uncastillo, decreciendo). La comarca enmascara su despoblamiento incesante por el crecimiento de sus dos núcleos principales. La subcomarca de Sos, en el

Prepirineo, ronda los 4 h./km² y ha dividido sus habitantes por tres en lo que va de siglo. Otros núcleos significativos que rebasan los mil pobladores son Biota y Luna, en la parte meridional, más próspera, con unos 15 h./km².

17. RIBERA DEL EBRO-ZARAGOZA. Con cifras distorsionadas por la presencia de la metrópoli regional (600.000 h., la mitad del censo total aragonés), agrupa a la población más joven de la provincia y la región. Los pueblos más importantes de la zona entre los tres y los seis mil habitantes, son Zuera, Utebo, Alagón, Gallur, Fuentes de Ebro y Mallén.

18. JALON MEDIO-LA ALMUNIA. Con centro en La Almunia de Doña Godina, que se acerca a los 5.500 habitantes, entre los dos y los cuatro mil se hallan Epila, Calatorao, Ricla y Brea de Aragón. Su población está estabilizada y la densidad en torno a los 22 h./km².

19. CALATAYUD. Fue esta ciudad, ahora capital comarcal, centro de la efímera provincia de su nombre (1822-1823). En torno a los 18.000 habitantes, Calatayud nuclea poblaciones entre 1.500 y 2.000 habitantes, como Ateca, Ariza y Alhama de Aragón. Pierde censo desde 1900, lenta pero constantemente, incluyendo su cabecera, que envejece demográficamente.

20. DAROCA-CAMPO ROMANOS-USED. Con centro en Daroca, incesantemente mermada (en torno a los 2.500 h.), la comarca no alcanza los 10.000 pobladores, con la baja densidad de 10 h./km². Hay una fuerte emigración a la ciudad de Zaragoza durante el último treintenio.

21. TIERRA DE BELCHITE, en la que son poblaciones principales Belchite (unos 1.700 h.), Lécera y Azuara (entre 900 y 1.200 h.). Su densidad es muy baja (8 h./km², escasamente) y su población disminuye sin parar, aumentando visiblemente su envejecimiento.

22. BAJO ARAGON. Secuencia natural del Bajo Aragón turolense (cfr. más arriba, número 13), tiene cabecera en Caspe (más de 8.000 h.) y figuran en ella, con población entre 1.500 y 3.000 almas, Mequinenza, Maella, Escatrón y Fabara, con un total comarcal en torno a los 20.000 habitantes. La emigración a Zaragoza y Cataluña se ha dejado sentir fuertemente desde 1960.

Tal y como puede apreciarse, los dos modelos más difundidos de división comarcal aragonesa presentan, respectivamente, treinta y dos y veintidós unidades. En la primera opción tienen lugar relevante las condiciones geográficas naturales, y se acepta, en principio, como unidad útil la que forma, por ejemplo, un pequeño valle pirenaico, pero siempre en articulación con la subdivisión intermedia; este criterio lleva a desglosar Sos (como Prepirineo o Somontano) del resto de Cinco Villas o a conceder entidad propia a La Violada.

Resulta, pues, evidente la dificultad de fijar criterios absolutos para la demarcación comarcal, salvo en casos excepcionales en los que, sin excepción, siempre se plantearán problemas de adscripción en las zonas

limítrofes. Un criterio razonable para la superación, para servir a determinados fines, de esta dificultad es la conciencia subjetiva de los habitantes y, secundariamente, la localización del centro comercial que más frecuentemente los acoge. No será, si se prescinde de estos elementos de autodefinición, nada sencillo estructurar a gusto de todos un mapa comarcal de Aragón con vocación universal y permanente. El tema de las agrupaciones comarcales ha de ser estudiado, en su caso, en función de las finalidades concretas para las que se elabore.

Respecto de su *regulación,* nada dice el Estatuto (salvo, como se ha visto, la exigencia de una Ley de Cortes de Aragón, que excluye cualquier eventual decisión de los órganos ejecutivos de la Comunidad Autónoma), lo que significa que el órgano legislativo aragonés podrá disponer libremente sobre las comarcas en cuanto a su ámbito territorial, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, competencias y recursos económicos asignados, etc. Sin embargo, la Constitución y la proyectada Ley estatal reguladora de las bases del régimen local establecen ciertos requisitos, de carácter general y específico, que la eventual Ley aragonesa ha de respetar.

En primer término, el texto constitucional garantiza la autonomía provincial y municipal (y el propio Estatuto aragonés lo reitera en cierto modo) no sólo en el plano de los principios, sino por clara deducción de sus preceptos. Aunque algunos autores se han mostrado remisos a aceptar el núcleo argumental utilizado por el Tribunal Constitucional sobre el significado de la «garantía institucional» de que gozan Provincias y Municipios, que impide su eliminación sin razones muy poderosas, nosotros estimamos que la posible *comarcalización* no puede ser utilizada para la supresión de otros Entes locales, salvo expresa voluntad de los mismos. Obsérvese, por ejemplo, que las «agrupaciones de Municipios» conforman las Provincias sin que, en ningún caso, ello signifique la desaparición de aquéllos. Exactamente lo mismo ocurre con las comarcas, *circunscripciones territoriales propias* de las Comunidades Autónomas que se establecerán «mediante la agrupación de Municipios limítrofes», sin que ello pueda equivaler a la eliminación de los mismos y mucho menos de las Provincias. A nuestro juicio, además, las comarcas —y, eventualmente, otras entidades locales diferentes— no gozan de la autonomía constitucionalmente garantizada, por lo que la ley constitutiva de las mismas es susceptible de derogación si las Cortes aragonesas así lo determinan. *La comarca no es pues una instancia territorial intermedia entre la Provincia y el Municipio, desde la perspectiva jurídico-constitucional, sino una entidad local diferente que gozará, sí, de plena personalidad jurídica,* pero no de «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» en el sentido que hemos explicado anteriormente. La comarca, en definitiva, no es una Entidad local territorial con intereses propios, sino solamente un instrumento de gestión de los intereses comunes a varios Municipios o de prestación

más eficaz de servicios de ámbito intermunicipal. Por cierto que la Constitución exige que los Municipios agrupados sean *limítrofes*, esto es, con términos municipales colindantes, condición o requisito que la Ley aragonesa habrá de respetar.

En segundo lugar, la Constitución se refiere a la «*propiedad*» de las circunscripciones comarcales (véase art. 152.3), en el sentido de que éstas juegan un papel eventualmente redistribuidor *en el seno de la Comunidad Autónoma de Aragón*, sin que ello implique necesariamente una recomposición de la organización territorial del Estado diseñada ya en el texto constitucional. Se trata —repetimos— de «circunscripciones territoriales propias» del Ente autonómico que, en ningún caso, condicionarán las acciones del Estado respecto de las entidades territoriales con autonomía constitucionalmente garantizada —salvo aceptación expresa del mismo y sin que ello suponga trastocar ni mermar las posiciones de otros entes eventualmente beneficiarios de la actividad estatal—, esto es, de las Provincias y Municipios.

En tercer lugar, la iniciativa para la creación de las comarcas puede surgir también de los propios Municipios interesados, y no solamente de las Cortes de Aragón. Así lo prevé el artículo 42.2 de la Ley de bases del régimen local ya mencionada, aunque se trata, claro está, de una *facultad de iniciativa*, que no contradice ni elimina la libertad de opción o determinación del Legislativo aragonés. Problema diferente —y difícil— es el que se plantea en relación con otras disposiciones del texto legal, puesto que, mientras el Estatuto aragonés no condiciona directamente la decisión de las Cortes de Aragón, aquél en cambio prohibe la creación de la comarca «si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipio representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente» (art. 42.2 de la Ley citada, excepcionado para Cataluña por la disposición adicional cuarta). Por añadidura, se requiere el informe favorable de las Diputaciones provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios «cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia», y, finalmente, se prohibe que el establecimiento de las comarcas ocasionen «la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar» determinados servicios propios y mínimos o prive a los mismos de toda intervención en algunas materias consideradas, en la Ley, típicas de la acción municipal (arts. 42.2 y 4, en relación con los artículos 25.2 y 26).

¿Se puede así plantear una colisión entre el Estatuto aragonés y la Ley estatal que mencionamos? Ha de respetar esas condiciones y requisitos la Ley de Cortes de Aragón que ordene la constitución y regulación de las comarcas en el territorio de la Comunidad Autónoma aragonesa? Las características del presente comentario desaconsejan una interpretación minuciosa de esa presunta contradicción. Pero adverti-

mos que, por una parte, la *cobertura constitucional* de la norma estatal citada se encuentra en el artículo 149.1.18 de la Constitución que, como señala la exposición de motivos de aquella Ley, está «en favor de una ordenación común, configurando las inevitables peculiaridades de la Administración Local desde ese fondo homogéneo, para su integración coherente en el mismo». Por otro lado, valgan las apreciaciones del principio ya formuladas en relación con la autonomía de Municipios y Provincias, cuya tutela y garantía impide veleidades susceptibles de vulnerar el texto constitucional. Por último, téngase en cuenta que el propio Estatuto de Aragón impone indirectamente esas condiciones al disponer que «Aragón estructura su organización territorial en Municipios y Provincias», lo que significa que una eventual formalización de nuevas Entidades públicas de base territorial como las comarcas no sería, por sí, válida jurídicamente para quebrar la estructuración territorial estatutaria. La *comarcalización aragonesa* es, pues, una operación potencialmente destinada a la mejor y más eficaz cobertura de los servicios públicos o prestación más adecuada de actividades de interés supramunicipal, además, claro está, de servir como alternativa válida a la organización periférica de los servicios propios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

ART. 6. 1. Los derechos, libertades y deberes fundamentales de los aragoneses son los establecidos en la Constitución.

2. Corresponde a los poderes públicos aragoneses sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

a) Promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social.

b) Impulsar una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses, propugnando especialmente las medidas que eviten el éxodo, al tiempo que hagan posible el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón.

c) Promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad.

Por JOSÉ BERMEJO VERA

COMENTARIO:

El contenido del presente artículo reitera, sustancialmente, todo lo establecido en la Constitución de 1978 sobre los derechos, libertades y deberes fundamentales de los españoles, añadiendo alguna consideración adicional respecto de la obligación de los poderes públicos aragoneses encaminada a evitar la emigración de los ciudadanos que «gozan de la condición política de aragoneses» o de quienes la perdieron por vivir y trabajar fuera de Aragón.

En rigor, pues, el precepto podría calificarse como reiterativo e innecesario —muy especialmente en su apartado uno y en el párrafo *a)* del apartado dos—, pero, por la transcendencia de sus contenidos y de los propósitos que los inspiran, la mayor parte de los Estatutos de autonomía incluyen en su articulado preceptos muy semejantes.

A este respecto, quizá merece la pena glosar, en líneas generales, algunos de los aspectos más destacados que ofrece el artículo, sin per-

juicio de lo que se deduce de su propia literalidad, bastante expresiva y programática por cierto.

En primer lugar, conviene recordar que la Constitución española de 1978 contempla con cierta minuciosidad un conjunto de derechos, libertades y deberes fundamentales —artículos 14 al 38— que suponen una concreción necesaria de los valores y principios que la inspiran. Por otra parte, su artículo 9.º formula un mandato consecuente con el reconocimiento de tales derechos y deberes, encaminado al logro de una efectividad real de los mismos, que reitera el párrafo *a)* del apartado dos del precepto comentado. Si, con razón, a la cláusula general del control judicial sobre la actividad de los poderes públicos se la pudo calificar como «el parágrafo regio del Estado de Derecho», bien podría considerarse a estos mandatos como «el parágrafo regio del Estado social y democrático de Derecho». El precepto del Estado aragonés aplica, pues, una doctrina general en perfecta armonía con el Texto Constitucional porque todos los poderes públicos —y, en consecuencia, la Comunidad Autónoma de Aragón que también posee esa condición— «están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (art. 9.º1).

En segundo lugar, el precepto resume las disposiciones contenidas en los artículos 40 (promoción del progreso social y económico), 42 (salvaguardia de los derechos económicos y sociales, incluido el derecho al retorno, de los emigrantes), 130 (equiparación del nivel de vida de todos los españoles), 131 (equilibrio del desarrollo por medio de las correcciones necesarias), 138 (principio de solidaridad entre las diversas partes del territorio) de la Constitución, y, al mismo tiempo, constituye una lógica reiteración del principio de igualdad de «todos los españoles» en cualquier parte del territorio del Estado, formulado en el artículo 139.1 del texto constitucional.

Y, en tercer lugar, reafirma indirectamente la voluntad garantizadora de la Constitución respecto al conjunto de derechos y deberes, tanto porque, sin expresarlo, otorga todas las fórmulas de protección efectiva de carácter individual —recursos ante los Tribunales, incluido el de amparo ante el Tribunal Constitucional para la defensa de los derechos contemplados en los artículos 14 al 29 y párrafo segundo del 30 del texto constitucional—, como porque, de otro lado, reitera el principio de *reserva legal* —es necesaria una Ley de las Cortes de Aragón, y no basta una disposición del poder ejecutivo aragonés— aplicable al desarrollo del resto de los derechos y deberes tutelados (artículo 53 de la Constitución).

Interesa señalar muy especialmente que en el conjunto de los derechos, libertades y deberes fundamentales figuran también los considerados como *derechos fundamentales* —artículos, según se ha dicho, 14 al 29 y párrafo segundo del 30 de la Constitución— que son derechos subjetivos, irrenunciables (naturalmente en cuanto a su tenencia, pero

no respecto de su ejercicio: distinción polémica, pero comprensible, que ha señalado el Tribunal constitucional en sentencia de 8 de abril de 1981), cuya eficacia deriva inmediatamente de su formulación constitucional y se plantea frente a los poderes públicos, pero también frente a los sujetos privados (véase, por ejemplo, sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de diciembre de 1982), cuya aplicación puede abarcar incluso a momentos anteriores a la Constitución —eficacia retroactiva—, aunque con el límite lógico del principio de seguridad jurídica (sentencia, entre otras, del Tribunal Constitucional de 15 de noviembre de 1982). Al mismo tiempo, los derechos fundamentales son «elementos del ordenamiento, están contenidos en normas jurídicas objetivas que forman parte de un sistema axiológico positivizado por la Constitución y constituyen los fundamentos materiales del orden jurídico entero» (sentencias del Tribunal Constitucional, de 13 de febrero y de 14 de julio de 1981, como pioneras) lo que supone un *reconocimiento objetivo de valores* que debe impregnar cualquier manifestación jurídica y, por tanto, también el Estatuto autonómico aragonés y sus futuros desarrollos normativos (véase sentencias del Tribunal Constitucional de 8 y 10 de mayo y 11 de junio de 1984). De ahí que sea al Estado a quien se reserva la competencia exclusiva para el desarrollo del núcleo esencial de estos *derechos fundamentales* —es precisa Ley orgánica (art. 81 de la Constitución) cuya aprobación corresponde solamente a las Cortes Generales— y para la fijación de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (artículo 149.1.1.ª del texto constitucional) que entiendo referible al resto —es decir, a los contenidos en los artículos 30 al 38, que también son derechos y deberes fundamentales de los españoles—, sin dejar de reconocer y advertir que esta es cuestión muy discutida doctrinalmente y todavía no zanjada definitivamente por el Tribunal constitucional (aunque sí ha razonado sobre la diferente función que unos y otros cumplen: véase, por ejemplo, sentencia de 20 de noviembre de 1982).

Recordemos, asimismo, que la protección de todos estos derechos se encomienda a los Tribunales —incluido, como hemos dicho, el Tribunal Constitucional para la defensa de los *fundamentales*— y, en Aragón, esa será una de las peculiares funciones *del Justicia* (véase comentario del artículo 33 del Estatuto), así como que la tutela dispensada alcanza a «los aragoneses» en sentido amplio, es decir, incluyendo a las *personas jurídicas*, cuya «regionalidad aragonesa» es posible a la vista de los artículos 9.°, apartado 11, en conexión con el 16, del Código civil (al menos esa es opinión que sustentan algunos magistrados del Tribunal Constitucional: véase voto particular a la sentencia de 29 de julio de 1983 —«BOE» de 18 de agosto—, a propósito de la eficacia territorial de una Ley de cooperativas de la Comunidad Autónoma Vasca), y a las que, en varias ocasiones, el Tribunal Constitucional ha

reconocido legitimación para defenderse —mediante recursos de amparo— de los atentados contra sus derechos fundamentales (véanse, entre otras, las sentencias de 31 de marzo de 1981 y 14 de marzo de 1983).

Por último, debo también advertir en esta sucinta explicación que la efectividad de todos estos derechos no puede implicar, en modo alguno, la paralización de la acción pública que en el precepto comentado se encomienda, sin perjuicio de la estatal, a «los poderes públicos aragoneses». Ni siquiera los *derechos fundamentales* —ha recordado el Tribunal Constitucional en más de una ocasión (véase, por ejemplo, sentencias de 8 de abril de 1981 y 29 de enero de 1982)— son absolutos o ilimitados pues «todo derecho tiene sus límites que ... establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras en otras el límite deriva de una manera de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar, no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos». La doctrina es transladable, sin más, al ordenamiento aragonés cuyo Estatuto refleja aquí perfectamente los principios y propósitos de la Constitución.

ART. 7. Las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico.

Por G. FATÁS CABEZA y J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

Este precepto, como es obvio, se ha incluido en el Estatuto aragonés con propósito similar al que inspiró la redacción del artículo 4 del Estatuto autonómico asturiano en relación con el «bable» y sus variantes locales. Confirma, por lo demás, tanto la «oficialidad» del castellano en el territorio aragonés, como la disposición que contiene el apartado 3 del artículo 3.º de la Constitución. Dice, en efecto, el texto constitucional que «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección», por lo que el Estatuto no hace sino insistir en el mandato. Se trata de «comprometer» a los poderes públicos aragoneses, muy especialmente —aunque, en cierta medida, el Estatuto vincula aquí a todos los aragoneses—, en las funciones de protección y tutela de las diferentes modalidades lingüísticas que puedan existir dentro o fuera del propio territorio aragonés, además, claro está, de las obligaciones de promoción que contempla el artículo 35, apartado 23 del Estatuto (véase comentario). De este precepto, sin embargo, no surge derecho individual alguno, al menos específicamente, salvo en lo que tiene relación con el derecho a la cultura en el que, indiscutiblemente, se integra,

La lengua oficial de la Comunidad Autónoma de Aragón es el español o castellano. Es hablado por la inmensa mayoría, si no por la totalidad, de sus habitantes (no existen indagaciones sistemáticas y exhaustivas sobre este punto). Tal situación jurídica no hace sino recoger una realidad secular, especialmente si se piensa en términos de «lengua de cultura». Con alguna pequeña y notable excepción, desde la Edad Moderna los aragoneses se han expresado fundamentalmente en castellano.

La tradición histórica aragonesa (incluso desde tiempos muy ante-

riores a la existencia de Aragón como entidad con personalidad política) es plurilingüe y, sin duda, políglota.

Las fuentes clásicas documentan, para los siglos inmediatamente anteriores a la Era vulgar o cristiana, la existencia de diversas lenguas en el territorio luego aragonés. Lenguas no dependientes entre sí, por otra parte.

Así, existió una vasta área indoeuropea, cuyo protagonismo principal correspondió a poblaciones celtibéricas (es decir, de habla indoeuropea céltica, en un estadio de evolución bastante antiguo con respecto a otras europeas contemporáneas de la misma familia). Cubrían los territorios del Moncayo, parte de la Ribera derecha del Ebro, las zonas de Azuara, Belchite y Cariñena y seguramente todo el sur de la provincia de Teruel. Existen importantes testimonios de estas lenguas célticas en lugares como Peñalba de Villastar y Botorrita, en forma de inscripciones sobre piedra o bronce, universalmente conocidas en Lingüística antigua.

Entre los siglos V y III a. de C. se documentan, también, amplios territorios ocupados por gentes ibéricas, que pueblan la mayor parte de la provincia de Huesca, las orillas del Ebro desde Zaragoza hasta Tortosa y las cuencas de los ríos Martín, Gualope y Matarraña. Estos pueblos hablan una lengua hasta ahora indescifrada y con amplia serie de testimonios escritos, que algunos investigadores, desde el siglo XIX, han querido emparentar, sin demasiado éxito, con las lenguas antiguas de las que el vaso actual, euskara o euskera, es único superviviente.

Por último, y antes de la llegada de Roma, en territorios del occidente zaragozano y del norte de Huesca, se hablaron lenguas del grupo que podríamos denominar pirenaico, que incluyó el vascón, el aquitano y la que hablasen los pobladores de los territorios jaqueses (que no eran vascones). Grupo del que sólo llegó a documentarse en tiempos modernos la lengua vasca. (Es, por lo demás, un exceso postular el vasquismo antiguo y medieval de la totalidad del Pirineo, hasta las costas gerundenses, como recientemente han hecho Corominas y Tovar, en un análisis escasamente matizado de algunas pervivencias.)

Sobre esta base tan variada, que hubo de ser compleja por la multiplicidad de fronteras y el mayor prestigio del ibero y del celta desde muy temprano, actuó el rodillo uniformador del latín. Latín, a su vez, peculiar, que sufrió el doble influjo importante de los hablantes indígenas y el de los emigrantes itálicos (procedentes de áreas no propiamente locales) a la Tarraconense en general y a la cuenca del Ebro en particular.

De la evolución local de este latín peculiar de la Tarraconense, en un territorio característico de cruce, como fue el de la actual Rioja (en la que existieron hablantes célticos, vasco-pirenaicos y latinos, cuando menos), surge la documentación escrita, en el siglo X, de las primeras expresiones romances conocidas en la Península (las anotaciones mar-

ginales o «glosas» emilianenses, en el monasterio de San Millán de la Cogolla, que algunos se atreven a fechar con precisión en el año 976).

Los estudiosos (comenzando por Menéndez Pidal) reconocen un fuerte influjo, en ese romance inicial, de la variedad que los lingüistas denominan «aragonés» o «navarro-aragonés»; esto es, de un modo romance directamente derivado, en Aragón y Navarra, del latín, y no surgido por transformación del aún inexistente castellano, en vías de génesis por entonces.

A partir de ese momento, cuando resulta más necesario el poder precisar, nos hallamos prácticamente desprovistos de documentos sobre el habla popular de cada zona, existiendo vacíos ahora mismo insalvables en nuestra documentación, ya que los textos literarios o de las cancillerías no muestran un estado popular de la lengua; y la documentación de carácter notarial, aunque tenida por algunos estudiosos como buen reflejo del habla vulgar, no puede tomarse como tal, si bien le está más próxima que los textos literarios o jurídico-políticos a que aludíamos.

Desde el siglo XIII será visible y eficaz la influencia del romance castellano sobre el romance aragonés (que, desde luego, es netamente diferente de aquél y, probablemente, algo más antiguo). Y el proceso de absorción se acelerará muy grandemente a partir del acceso a la Corona aragonesa de la Casa castellana de Trastamara.

Con alguna excepción en tiempos del gótico —como la de Fernández de Heredia— el aragonés (y, en el caso de escribirse literalmente, siempre influido por la potencia del castellano, como sucede en la recopilación foral de 1247, del obispo oscense Vidal de Canellas) no produjo una gran literatura propia y perdurable, si bien fue habitualmente hablado por la masa de la población medieval aragonesa.

No obstante esta escasez documental, existen piezas de diversa clase, a partir del siglo X (incluyendo versificación arromanzada, novelas y relatos que llegan hasta tiempos relativamente próximos), que atestiguan cómo, en efecto, puede distinguirse nítidamente el nacimiento y desarrollo de un romance peculiar, derivado directamente del latín.

De este romance y de sus transformaciones han sobrevivido, hasta la actualidad, diversas modalidades o dialectos, sobre cuya importancia y características no ha dejado de discutirse y de estudiarse desde finales del siglo pasado, a veces por especialistas internacionales de gran renombre; en los diez o quince últimos años, por la situación constituyente española y de las Comunidades Autónomas, la discusión sobre estos problemas aparece muy cargada ideológicamente, en el sentido que es de imaginar (neoaragonesismo *versus* posiciones tradicionales de franca aceptación del castellano).

Un resumen discreto de la cuestión podría ser el siguiente. Estas hablas («fablas») características aragonesas, reducidas (en tanto que sistemas completos supervivientes y diferenciados del castellano) a los

territorios pirenaicos, se hallan en rápida regresión; sus hablantes son, escasamente, del orden de los diez mil y la edad media de los mismos es muy avanzada. Frente a tal situación, algunos grupos han defendido la necesidad de utilizar un procedimiento de unificación de variedades que permita su normalización y enseñanza regular (y, así, se habla, en singular, de la «fabla», que viene a ser sinónimo del «aragonés», en un discurso relativamente paralelo al emprendido por la Academia de la Lengua Vasca o Euskalzaindía para con el vasco unificado o «euskera batua», en el que se uniformizan gramatical, léxica, fonética y ortográficamente las ocho variedades actualmente existentes del vasco). A ello se une la constante vindicación política de la cooficialidad de estas modalidades con el castellano en las zonas en que ambos se hablan y, últimamente, han surgido publicaciones periódicas escritas en esta «fabla», apoyadas por entidades de reciente creación, entre las que destaca el «Consello d'a Fabla» aragonesa, impulsor de ediciones y gramáticas, cursos y publicaciones de vario tipo.

De oeste a este, los lingüistas, con todas las matizaciones que se quiera, conceden personalidad singularizada a las hablas ansotana, chesa (de la Val d'Ebro o Valle de Hecho), tensina o panticuta (del Valle de Tena), al beletán (Bielsa), chistavín (de Gistaín o Chistán) y benasqués (que toma el nombre de Benasque o Benás), todas ellas en vías de consunción.

Estas hablas del aragonés guardan casi siempre la f inicial latina (fumo, ferrar, foz), diptongan a menudo la e latina (tiengo, viengo), y la o en ué, uó o uá (puante, por puente; ruaca, por rueca); pierden muchas veces las palabras la e final (chen, por gente, calién, por caliente), etc.

Es muy delicado, no obstante, establecer divisiones taxativas (como sucede en el caso del benasqués) entre lo que es propiamente aragonés y lo que es catalán, en cualquiera de sus variantes, sobre todo en zonas de secular contacto, que han producido híbridos y mixturas de difícil clasificación esquemática, como es normal no sólo en casos de larguísima convivencia y de constante interacción sino, además, cuando se trata de fenómenos que se producen entre lenguas de por sí muy próximas y con abundantes rasgos comunes.

Alvar ha podido escribir (1976) que «las hablas de la frontera catalanoaragonesa se nos presentan bajo dos tipos muy claros: uno, en el que aparecen rigurosamente separados el catalán y el aragonés; otro, donde las interferencias son muy numerosas. Ambas situaciones no son otra cosa que el resultado de unos hechos históricos: las tierras conquistadas antes del siglo XII mantuvieron su dialecto primitivo; al sur de Calasanz, las fronteras son uniformes, obedientes a la repoblación de gentes que ya traen su propia lengua. Es en la zona septentrional donde los contactos se producen con intensidad mayor, porque los límites no son amojonados, sino que cada fenómeno tiene su propia área

de expansión, con lo que —gracias a la dispersión de las líneas fronterizas— se puede caminar de un sistema (aragonés) a otro (catalán) dentro de unas posibilidades de intercomprensión. Así se explica, también, la existencia del benasqués, tan difícil de clasificar». Es tesis semejante a la que ya sostuviera en su día Menéndez Pidal.

Así como el asunto de las hablas aragonesas es un problema de simple supervivencia (esto es: las administraciones municipal, provincial y autonómica decidirán, en definitiva, si emprenden o no acciones destinadas a arraigar de nuevo, a través de la enseñanza primaria, estas modalidades aragonesas), el de la frontera entre catalán y aragonés (en buena medida coincidente con el de la frontera entre Cataluña y Aragón) está fuertemente teñido de reivindicaciones políticas y no solamente lingüísticas. Desde finales del siglo XIX ha sido constante la reivindicación, desde Barcelona, de la «catalanidad» esencial de muchas de estas tierras. Y, aparte las ediciones y estudios sobre cartografía lingüística, han menudeado, y siguen menudeando, las ediciones de mapas culturales y políticos en que se incluye, con notorio e irritante abuso (que ni siquiera se refugia en una tolerable ambigüedad en los términos) una «Cataluña aragonesa» (jamás se habla de un «Aragón catalán», al modo en que se puede hablar de una «Suiza alemana» para distinguirla de la «Suiza romanche» o de la «Suiza francesa»).

No es, pues, de extrañar que puedan cometerse errores graves en este punto, en el cual la susceptibilidad se halla a flor de piel, a menudo sensibilizada por los excesos que decimos, que hieren profundamente la neta conciencia subjetiva aragonesa de los habitantes de la «franja oriental» de Aragón.

A finales del siglo XIX y a partir, sobre todo, de los estudios del filólogo Saroïhandy, la cuestión ha ocupado ampliamente a los especialistas. Este científico, junto con Menéndez Pidal, Oliva, Navarro Tomás y otros, protagonizaron, en 1906, el I Congreso Internacional de la Lengua Catalana, de cuya reunión surgieron, luego, numerosos trabajos sobre el particular fronterizo.

En general, entre esa fecha y los años 30, los pronunciamientos de los estudiosos catalanes eran muy terminantes, y definían como catalán lo que hablaban los aragoneses de la franja, incluyendo lugares muy al interior y calificando de «catalán correcto» lo que allí escuchaban.

Ha sido lo que podríamos llamar la «escuela de M. Alvar» la que, por razones obvias, se ha ocupado, en los últimos cuarenta años, con mayor intensidad y mejor acierto del estudio de esos casos, haciendo siempre gala, a nuestro juicio, de una encomiable neutralidad o independencia ideológicas.

Aparte de los cambios ocasionales que hayan podido producirse (casi siempre en el sentido de una progresiva castellanización), recurramos de nuevo al diagnóstico que el académico aragonés establecía a mediados de los años 50.

Sobre materiales de encuesta editados por los estudiosos catalanes, Alvar rectificaba algunos asertos del emérito Saroïhandy. En efecto, éste aseguraba, en 1895, que el catalán llegaba unos años antes hasta el Esera y el curso inferior del Cinca. Y añadía: «Aún no hará tres siglos que Campo, Graus, Monzón y Albalate de Cinca eran de lengua catalana, como lo son aún Zaidín y Fraga». En tiempos de Saroïhandy ya no se hablaba catalán en Monzón y Albalate y añadía —según Alvar, con escasa perspicacia— que se hablaba bastante bien en Santisteban y Tamarite, Peralta de la Sal, Benabarre, Lescuarre, Espés y Castanesa, aunque a las gentes de estos lugares les parecía tener un habla «fiera» (esto es, «fea») y preferían el castellano. (El término «fiero», por lo demás, es aragonés.)

En 1912-1914 en lugares como Campo o Fonz el índice de catalanismo era despreciable (no llegaba al 7,5 %) y el estudio sobre Benasque obligaba a pronunciarse por su carácter aragonés. En Tamarite, Peralta y Benabarre, a pesar de lo arriba resumido, los catalanismos no sobrepasaban la tercera parte del léxico, por lo que resultaba rechazable el aserto de la bondad de su catalán.

Terminamos este breve estado de la cuestión resumiendo, nuevamente, conclusiones formuladas por Alvar.

En los pueblos catalanohablantes de Huesca hay una conciencia lingüística «menos firme que en los de Zaragoza, hasta tal extremo que en Benabarre, Peralta o Tamarite, donde se siente extraordinariamente la penetración castellano-aragonesa, se percibe, no una lengua híbrida, sino una como transición lingüística; esto es: sobre un fondo antiguo (catalán) aparecen abundantes elementos extraños (castellano-aragoneses), unos viejos, modernos otros...».

Alvar ha podido establecer, estudiando materiales de encuesta recogidos por los estudiosos catalanes de comienzos de siglo, que las hablas de Ribagorza y La Litera se distribuyen según una escisión de estas zonas en sentido vertical, de tal modo que en el este de la divisoria se habla catalán y al oeste, aragonés. A medida que se va descendiendo por la frontera con Cataluña, en territorio de Huesca, la conciencia lingüística de esos pueblos se va afirmando y, a partir de Fraga, el porcentaje de catalanismos en su habla no bajaba, para entonces, del 77 %, cuando en Tamarite (que era el punto de máxima catalanización en La Litera) no llegaba al 66 %.

Encuestas de fecha posterior (que Alvar recogía mediados los 50) daban, empero, a Fraga como bilingüe y a Torrente de Cinca, en la otra orilla del río y frente a ella, como castellana.

Hay, pues —podemos concluir—, que poner cuidado muy particular si llegara el momento de normar o legislar acerca de estas variedades lingüísticas habladas en Aragón. Debe evitarse el riesgo de caer en maximalismos tales como los de elegir denominaciones que no consientan sino bautizarlas como «catalán» «castellano» o «aragonés». El habla

benasquesa podría ser un buen ejemplo del cuidado que, para no incurrir en error de lesa ciencia ni en error de lesa política, ha de tener el legislador, el gobernante que se ocupe de estos negocios. Por definición, los sistemas lingüísticos son sistemas vivos, en perpetua mudanza y reflejo de situaciones de conciencia de los hablantes; situaciones influidas por la totalidad de los fenómenos que afectan a la vida individual y a la comunitaria, con efectos a corto, medio y largo plazo; difíciles, por ende, de dirigir y aun de prever.

Vistas estas cosas, no cabe duda de que quienes redactaron la actual fórmula que recoge el artículo 7.° del Estatuto de Autonomía fueron prudentes en la elección del término único «modalidades lingüísticas», puesto que la realidad es que bastantes de entre ellas no pueden definirse con referencia exclusiva al catalán, al castellano o al aragonés. Y no será, desde luego, protegerlas el reducirlas mecánicamente a lo que no son. En el artículo 35.1.23 (véase comentario), se retoma esta expresión, creemos que afortunada, en la que se concreta la forma de «protección» enunciada en el artículo 7, puesto que se habla de su «conservación» y de la «promoción de su estudio».

ART. 8. Los poderes públicos aragoneses velarán para que las Comunidades aragonesas asentadas fuera de Aragón puedan, en la forma y con el alcance que una Ley de Cortes aragonesas determine, participar en la vida social y cultural de Aragón sin que ello suponga en ningún caso la concesión de derechos políticos.

Por J. BERMEJO VERA y G. FATÁS CABEZA

COMENTARIO:

1. Al margen del valor simbólico y sentimental —además del político, por supuesto— que indudablemente tiene el contenido del precepto, así como el propósito que lo inspira, conviene señalar que su propio significado y desarrollo probable, siguiendo el *mandato* que en él se contiene, no deja de ofrecer ciertos problemas interpretativos, desde la perspectiva jurídica, o, cuando menos, algunas incógnitas no fáciles de despejar. De todos modos, la intención nos parece perfectamente coherente con el significado global de la autonomía aragonesa y, en particular, con la situación real de la que aquélla parte. Se trata de responder a los profundos desequilibrios de población generados en épocas precedentes y extender, en lo posible, o facilitar ciertos instrumentos para la expansión del concepto de lo aragonés, insusceptible de exclusiva reducción a momentos pasados, pero que tampoco puede circunscribirse sólo a una cuestión del presente y del futuro sin referencia alguna a la realidad de la que se arranca.

Y es que resulta reveladora la situación actual en lo que concierne al ámbito personal o poblacional de Aragón, sobre todo si se compara el fenómeno migratorio dentro, incluso, de las diferentes zonas del territorio español.

2. Con la excepción de Castilla-La Mancha y a la par que Extremadura, Aragón es la zona de España con menor densidad de población (unos 25 h. por km^2, frente a los 49 de Navarra, los 74 de Andalucía o los 187 de Cataluña, por establecer unos términos de comparación).

El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón supone el 9,44 % de la población española (47.669 km^2) pero, por el contrario, el mapa demográfico muestra a Aragón como a un país desertizado. Los arago-

neses, al mismo tiempo, son cada vez más viejos y en el ámbito rural son mayor número las poblaciones en donde, positivamente, se sabe con seguridad que no habrá nuevos nacimientos, puesto que el índice de fertilidad o fecundidad (relación entre la población de 0 a 4 años de edad y el número de mujeres de 20 a 40 años) es muy bajo y sigue disminuyendo.

El conjunto de la población residente (en torno a los 1.200.000 habitantes, de los que la mitad viven en la capital aragonesa) supera en muy poco el 3 % del total nacional y la tendencia es la de la disminución (mientras que, en el siglo XVIII, el total demográfico aragonés suponía algo más del 6 %).

El contingente más notable de emigrantes aragoneses lo recibe, en el interior, Zaragoza, que ha multiplicado su población por seis en lo que va de siglo. Ha actuado, en este sentido, como un gran receptáculo cuya existencia ha impedido, al revés de lo ocurrido en otras regiones o nacionalidades españolas, la emigración masiva e irreversible de naturales fuera de su zona de nacimiento.

No existen, que sepamos, estudios solventes sobre la emigración aragonesa al exterior. Con la matización que se ha indicado (la gran receptividad de Zaragoza ciudad), no se advierten concentraciones singulares de aragoneses en el extranjero, ni existen colonias de los mismos que sean muy numerosas en puntos concretos, aunque es mucho mayor la emigración a Europa que a América.

Los dos puntos que, en el siglo, han recibido más caudalosamente a los numerosos emigrantes aragoneses (que pueden estimarse, grosso modo y para la actualidad, en unos 300.000) son Madrid y, sobre todo, Cataluña, con Barcelona a la cabeza.

Aragón, a su vez, acoge numerosos contingentes de población emigrada (sobre todo, de Soria, que tiene más de 30.000 oriundos censados «de iure» en el área de Zaragoza capital, únicamente) y de las regiones colindantes (sin excluir la importante colonia vasca). No obstante, y a pesar del crecimiento de determinadas zonas, el saldo global relativo es netamente desfavorable, tal y como se advierte en la tercera columna de este cuadro:

Año	*Población*	*Porcentaje sobre la nacional*
1857	891.281	5,76
1877	896.917	5,39
1887	912.018	5,20
1900	912.711	4,90
1910	952.743	4,76
1920	997.154	4,66
1930	1.031.559	4,36
1940	1.058.806	4,07

Uno de los factores que más intensamente han influido en la corriente emigratoria aragonesa ha sido el de la estructura de la propiedad y de la actividad económica aragonesa, aplastantemente centrada en la agricultura durante todo el siglo XIX, a la vez que se conservaba, para antes de la desamortización, entre un 40 y un 50 % de las tierras de cultivo en régimen señorial (Bernal). Entre tanto, la industrialización atraía a poblaciones pobres por su origen social y castigadas a menudo por las carestías. Durante buena parte del XIX Zaragoza no se recuperó de la terrible devastación que supuso en la ciudad el repetido asedio napoleónico (tardó medio siglo en igualar su censo de 1800) y la guerra misma y el desarrollo de Valencia y Cataluña anquilosaron su sector textil. En términos generales, el mercado para los excedentes (harineros, por ejemplo) era Cataluña; de modo que la falta de industrialización y de mecanización y la imagen de país con recursos que ofrecía Cataluña determinaron, desde temprano, la dirección principal del flujo exportador de obra barata.

La dolorosa condición de tantos emigrantes (especialmente los que llegan a residir a Barcelona) les hace, en contacto con la realidad urbana de Cataluña, mucho más moderna desde todos los puntos de vista, nacer una sensibilidad casi exacerbada en lo que se refiere a los problemas de Aragón y a su identidad como pueblo y conjunto con una personalidad histórica acusada y en decadencia. De ahí que, en la historia ideológica y política del Aragón contemporáneo, la emigración barcelonesa haya tenido un singularísimo papel.

El ascendiente federal y republicano de muchos aragoneses del XIX lleva, en 1857, a V. Balaguer a crear, en la capital catalana, el periódico «La Corona de Aragón» y los grupos de aragoneses en Cataluña son un eslabón de contacto muy eficiente en los diversos intentos «panaragonesistas» que contempla la segunda mitad del siglo anterior.

Aunque, a comienzos de siglo, Zaragoza ciudad ha comenzado su crecimiento imparable (pasa de 101.000 habitantes en 1901 a 239.000 en 1940), no es capaz de absorber a todos los emigrantes regionales, si bien acoge ya a una cantidad importante de trabajadores industriales, en un ámbito en el que la producción azucarera ha sido la actividad-pauta del desarrollo (en 1917, Zaragoza es la ciudad española con más horas de huelga, tras Barcelona y en 1918, por delante de ésta).

En estos años, Cataluña es mirada, francamente, con admiración y envidia. La propia derecha ilustrada sueña con una «Lliga» y con un «Cambó» (aunque, desde luego, desaprovecha a Costa) y los federalistas, más populares, mimetizan «Acció Catalana». En todos estos hechos interviene decisivamente la colonia aragonesa en Cataluña, cuyo papel está por estudiar.

Papel que, en algunos momentos, fue de auténtico protagonismo, como cuando, a raíz de la creación de la Unión Regionalista Aragonesa, de tipo populista, su sección más reivindicativa y activa será la que

formen los emigrantes aragoneses en Barcelona bajo la batuta de Gaspar Torrente Español, acaso la personalidad más importante, en lo que va de siglo, de lo que podríamos denominar el «aragonesismo radical». Junto a él, Julio Calvo Alfaro. Entre los dos crearon la importante revista «El Ebro» (1919-1936), que marca, definitivamente, el panorama general de las reivindicaciones aragonesas más intensas, en una línea, compleja y muy interesante, originada en lo que Mainer, con sintético acierto, ha llamado «el despecho radical de los grupos de la diáspora catalana».

Naturalmente, tales aventuras y aspiraciones no encontraron, mediante la guerra civil, ocasión de granar posteriormente; pero dejaron huella profunda y los numerosos contingentes de aragoneses en Cataluña han mantenido, en lo posible y siempre desasistidos de casi toda ayuda oficial, la conciencia de su naturaleza.

Sería muy sencillo redactar un extenso anecdotario reciente que evidenciase la condición acreedora, respecto de los aragoneses residentes en Aragón, de los emigrantes. En Barcelona hay tres Centros Aragoneses diferentes. Incluso monumentos públicos han promovido y financiado en las calles de la Ciudad Condal, sobre motivos aragoneses imperecederos, siendo constante su comparecencia en los foros donde se dilucidan las cuestiones políticas de común interés.

En Barcelona —y, últimamente, en Madrid— se han constituido secciones filiales de la Institución «Fernando el Católico» (si bien la segunda apenas funciona), en un intento de insuflar mayor coherencia y fuste a determinadas actividades.

La tradición de estos emigrantes, por su calidad, antigüedad y número, exige de los poderes de la Comunidad Autónoma una atención especial, tal y como previene el Estatuto. Y no sólo como un deber moral hacia los aragoneses que hubieron de partir sino, ante todo, para saldar en parte una notable deuda contraída en los últimos cien años.

Hacer frente a esta situación, sintéticamente expuesta, no resulta fácil desde el propósito que inspira el presente artículo, que, en cualquier caso, no se encuentra completamente —o, al menos, no debe ser interpretado así— aislado sino, por contra, en plenitud de relación con otros importantes preceptos de la norma estatutaria. Pero, como al principio se insinuó, existen algunos problemas interpretativos a los que vale la pena responder.

3. En primer lugar, el propio concepto de *Comunidades* (aragonesas), fórmula imprecisa que aparece asimismo en una buena porción de los Estatutos autonómicos, puede referirse a tipos muy distintos de agrupación de personas (Centros, Casas regionales, Asociaciones, Entidades, etc.) con objetivos también muy diferentes. El único elemento diáfano y común a todas ellas —desde una vertiente jurídica— es precisamente el estar «asentadas fuera de Aragón» es decir, más allá de los propios límites territoriales de la Comunidad Autónoma Aragonesa.

Razón por la cual, la Ley de las Cortes de Aragón habrá de determinar, primeramente, a qué tipo de Comunidades alcanzará su contenido dentro de las condiciones básicas que en el precepto se establecen: participar en la vida social y cultural de Aragón —factor positivo— y no otorgamiento de derechos políticos (véase comentario al artículo cuarto) como límite negativo.

En principio, cualquier fórmula de agrupación personal puede, pues, ser objeto de la «protección» articulada en la correspondiente Ley aragonesa. Pero parece lógico pensar que esta última exija o señale ciertos requisitos —número de miembros existencia o no de ánimo de lucro, estructura general y representación, en su caso, del grupo personal, constitución de acuerdo con formas específicas, objeto «social» o finalidad perseguida, etc., etc.— a cumplir para ser susceptible de la mencionada tutela por parte de los poderes públicos aragoneses. A nuestro juicio, no existe inconveniente alguno para que, dentro del respeto al derecho fundamental de asociación que contempla y garantiza para todos el artículo 22 de la Constitución —y cuyo núcleo esencial sólo puede ser desarrollado por Ley orgánica (art. 81 del texto constitucional)—, las Cortes de Aragón establezcan determinadas condiciones a observar por tales Comunidades, compensadas con la configuración de derechos o reconocimientos de intereses para la participación *efectiva* en la vida social y cultural de Aragón. Así lo han hecho ya, por lo demás, algunas Comunidades Autónomas como la gallega —Ley de 15 de junio de 1983, de reconocimiento de la *galleguidad*— o la asturiana —Ley de 9 de mayo de 1984, de reconocimiento de la *asturianía*—, planteadas prácticamente en los mismos términos, en desarrollo, respectivamente, de los artículos 7.° y 8.° de sus Estatutos autonómicos.

En segundo lugar, parece evidente que el precepto se refiere exclusivamente a *Comunidades* como directas beneficiarias de la acción protectora, por lo que la alusión a lo *aragonés* excluye *jurídicamente* —claro está, que no en la práctica— a sus componentes o miembros individualizados. De ahí que el carácter de «aragonesas» no se puede confundir en modo alguno con el hecho de que sus integrantes lo sean, y menos en su totalidad, desde la vertiente comentada en el artículo cuarto del Estatuto. Precisamente por ello el inciso final del precepto prohibe expresamente —«sin que ello suponga en ningún caso», es la fórmula exacta— el otorgamiento de derechos políticos. Quienes los tengan ya reconocidos por consecuencia de la *asimilación* configurada en el apartado 2 del artículo cuarto del Estatuto (véase comentario) no necesitan otro reconocimiento. Por el contrario, quienes no ostentan la *condición política de aragoneses*, justamente como consecuencia de residir fuera de Aragón y poseer otra «nacionalidad o regionalidad autónoma», pero tampoco poseen derechos políticos por la excepcional asimilación que se prevé para los españoles con residencia en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en algun mu-

nicipio aragonés, son los posibles beneficiarios de la previsión del precepto.

Se trata, claro está, de evitar una eventual duplicidad de «condición política autonómica», al tiempo que se facilita o potencia una participación en la vida social y cultural de Aragón a todos los que por mantener la *vecindad civil* (véase comentario al artículo cuarto), por razones ideológicas o sentimentales, o de cualquier otro tipo —nacimiento, origen próximo en el tiempo, etc.— se «sienten aragoneses» pese a no serlo jurídicamente. En el componente social de las Comunidades figuran con frecuencia personas que no poseen vínculos legales de ningún tipo de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que no impide que el grupo, como tal pueda ser objeto de la especial tutela prevista en este artículo. A la inversa, de esas Comunidades pueden formar parte «aragoneses» por condición política autonómica o por asimilación —residentes españoles en el extranjero, con la última vecindad administrativa en Aragón, o sus descendientes—, sin que tampoco ello influya negativamente de cara a la proteción dispensable. Así parecen haberlo entendido los legisladores asturiano y gallego en las mencionadas normas legales.

Finalmene, el precepto no precisa el alcance de la promoción participativa, pues remite a la «Ley de Cortes aragonesas» la fijación del mismo. La formulación concreta, en consecuencia, de la participación en la vida social y cultural de Aragón por parte de dichas Comunidades «asentadas fuera de Aragón» —es decir, en el territorio de otra Comunidad Autónoma, o de otro Estado incluso— corresponde al órgano legislativo aragonés sin más límites que los previstos en el inciso final del precepto comentado.

ART. 9. 1. Las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán eficacia territorial sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el Estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad.

2. Las normas que integran el Derecho civil de Aragón tendrán eficacia personal y serán de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial.

Por J. BERMEJO VERA y J. DELGADO ECHEVERRÍA

COMENTARIO:

Con poco esfuerzo, se observa en el presente artículo un planteamiento radicalmente opuesto en los dos apartados que lo integran, pues se parte de fundamentos muy diferentes que, por otro lado, no resultan contradictorios si pensamos en la naturaleza de las normas a que ambos apartados se refieren. Ahora bien, mientras el primero ofrece una solución totalmente acorde con el resto de los Estatutos de Autonomía —su redacción es casi idéntica a la de otras normas estatutarias (véase, por ejemplo, el artículo 7.º1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña)—, coherente con el planteamiento general del Código civil en materia de eficacia normativa y adecuado a la lógica del «Estado de las Autonomías», no sucede lo mismo con el segundo apartado, en el que se adopta un planteamiento que puede entrar en conflicto con el de otros Estatutos —por ejemplo, el catalán (véase artículo citado) o balear (véase art. 7)— cuya solución, para la eficacia del Derecho civil especial, parece ser contraria.

Pues bien, dejando al margen este problema, conviene explicar, en primer término, el significado global del precepto, aparentemente sencillo, pero, previsiblemente, no exento de dificultades de interpretación respecto de su desarrollo.

1. El artículo comentado, en su apartado uno, resuelve la cuestión, en principio, de la eficacia de las normas aragonesas. Decimos en prin-

cipio, porque queda abierto un portillo para «las excepciones que puedan establecerse en cada materia», al mismo tiempo que se hace la salvedad de las «situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad».

Es absolutamente necesario entender el problema de la organización territorial del Estado español, cuyas normas principales despliegan sus efectos sólo *en el territorio español* —a salvo de las que (como las reglas sobre capacidad, estado civil, familia y sucesiones, etc.) se aplican a los españoles independientemente del lugar en que se encuentren—, para observar la lógica solución del precepto comentado. Por esa razón, debemos remitirnos ahora al comentario de los artículos 1.º y 2.º del Estatuto, en el que se ha explicado no solamente el significado del autogobierno aragonés —y, por tanto, de su capacidad de producción normativa—, sino también el de la delimitación de *su territorio* como espacio físico dentro de cuyos límites cobra valor aquella capacidad normativa. Por supuesto, no es el territorio de Aragón el único elemento de referencia, aunque sea fundamental, para el ejercicio de la autonomía, ya que también *la población* es parámetro o factor de suma importancia en la autonomía aragonesa —como en las demás—, tal y como ha quedado explicado en el comentario al artículo 4.º Conviene tener en cuenta, pues, ambos elementos de cara a la correcta comprensión del fenómeno de la eficacia de las normas jurídicas.

Porque ya no es el Estado, desde la Constitución de 1978, el único centro de producción de normas integrantes del Ordenamiento jurídico y susceptibles, en consecuencia, de desplegar sus propios efectos. También las Comunidades Autónomas —la suma de cuyos territorios constituye el territorio del Estado (hay que hacer la salvedad de las zonas o núcleos territoriales, todavía no constitutivos o integrantes de Comunidad Autónoma alguna: Ceuta y Melilla —véase Disposición transitoria quinta de la Constitución—, o Gibraltar, que responden a situaciones totalmente diferentes)— pueden promulgar *normas y disposiciones* para regular las materias que, conforme a la Constitución y sus respectivos Estatutos autonómicos, les corresponden, bien sea con carácter exclusivo (véase comentario al art. 35), o bien sea en desarrollo de las dictadas por el Estado (véase comentario, especialmente, a los arts. 36 y 37).

Pero, como es obvio, el auténtico valor o eficacia de las normas y disposiciones dictadas por cada Comunidad Autónoma ha de circunscribirse a su respectivo territorio. Decimos *auténtico valor o eficacia* porque, en puridad, cualquier manifestación normativa emanada de los numerosos centros de producción —Estado, Comunidades Autónomas, pero también Provincias, Municipios u otras Entidades constitucional y legalmente habilitadas para ello— se incorpora al bloque general del Ordenamiento jurídico, si ha sido *debidamente* promulgada, esto es, respetando los requisitos formales y sustanciales que han sido

señalados, y, en consecuencia, tiene validez desde la perspectiva jurídica. Ocurre, sin embargo, que el auténtico valor de una norma o disposición coincide con el de su eficacia. Y, lógicamente, ante el fenómeno de la multiplicidad de organismos o centros dotados de capacidad normativa, resulta absolutamente necesario —pues, de otro modo, la situación sería caótica— fijar los límites espaciales o territoriales dentro de los cuales dichas normas o disposiciones desplegarán sus efectos, serán realmente efectivas o podrá ser exigible su cumplimiento.

No es necesario añadir que las Comunidades Autónomas tienen competencias normativas, además, del mismo nivel que las que posee el Estado. Como ya se ha dicho, hay algunas *materias* —sobre las que, anteriormente, *legislaba* solamente el Estado— cuya regulación *por ley* corresponde ahora a las Comunidades Autónomas, pues son de su exclusiva competencia. Y estas *materias* —tomemos, por ejemplo, la vivienda (art. 148.1.3.° de la Constitución)— han sido ahora asumidas por todas y cada una de las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. Las diferentes leyes promulgadas por cada Comunidad Autónoma tienen idéntica validez —como antes la ley única del Estado—, pero el auténtico valor o eficacia de cada una de esas leyes se circunscribe al territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, pues ninguna de ellas aceptaría que una Ley de las otras desplegara sus efectos en su territorio. Este, por tanto, se convierte en el factor decisivo para una coexistencia pacífica de las reglas de Derecho, teniendo en cuenta la diversidad de Entidades capaces de formularlas dentro del territorio estatal.

De ahí que la fórmula general elegida para el correcto funcionamiento del Ordenamiento jurídico haya sido, lógicamente, la del principio de territorialidad que es, por lo demás, el mismo que juega en las relaciones interestatales, salvo las excepciones exigidas por la situación personal (estado civil, familia, etc.), según ya se ha dicho.

En el Estatuto aragonés aparecen numerosos preceptos que reiteran la regla de la territorialidad. Basta ahora una mención *ejemplificativa* a los apartados uno del artículo 25, uno, segundo, quinto, sexto y once del artículo 35, uno, *b)* y cuatro del artículo 36, dos del artículo 40, artículos 28 y 41, etc., etc., sin otra intención que confirmar la regla básica de la aplicación o eficacia territorial del Ordenamiento jurídico aragonés que tiene su culminación, por lo demás, en el artículo 42 donde se formula, en coherencia con el 149.3 del texto constitucional, la regla de preferencia del *Derecho propio de Aragón sobre cualquier otro,* «en su territorio», aunque sólo «en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma» (véase el correspondiente comentario).

Es importante señalar, asimismo, para evitar equívocas interpretaciones, que la eficacia territorial de las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Aragón es perfectamente compaginable —al menos teóricamente, pues los problemas prácticos son abundantes—

con la de las normas y disposiciones del Estado. Al elemento o *factor territorial* hay que añadir el elemento o *factor competencial,* pues sólo las *competencias exclusivas* —y, aún con matices: por ejemplo, la facultad de «armonización» normativa que se reserva el Estado por motivos de interés general (art. 150.3 de la Constitución)— atribuidas a las Comunidades Autónomas limitan negativamente los poderes normativos del Estado. Así se explica *la regla de la supletoriedad,* según la cual «en defecto de derecho propio, será de aplicación ... el Derecho general del Estado» (art. 42. dos del Estatuto, a cuyo comentario nos remitimos una vez más), que sirve, dentro del marco general de la supletoriedad del derecho estatal a que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución, para resolver los problemas de la falta de normas y disposiciones propias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta regla de la «territorialidad» del Derecho aragonés tiene numerosas excepciones. *En primer lugar,* vale la pena recordar que la Constitución formula un principio de difícil conjugación con aquélla, pues su artículo 139 establece que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». Se trata de un principio cuya interpretación sólo es posible realizar «generosamente», ya que, en otro caso, podrían quedar *vaciadas* las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (véase, al respecto, la excelente doctrina contenida en Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 —«BOE» de 28 de noviembre—, fund. jurídico 2.°). *En segundo lugar,* el apartado uno deja a salvo «las excepciones que puedan establecerse en cada materia» y «las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad». Aquí se formulan previsiones abiertas en orden a la posible «eficacia personal» —es decir, cuando algunas normas o disposiciones aragonesas sean aplicables a los *aragoneses,* independientemente del lugar en que se encuentren—, o a la eventual inaplicación de normas aragonesas en el propio territorio de Aragón (por algún motivo excepcional que la Comunidad Autónoma aragonesa acepte), o, finalmente, a los supuestos —raros, pero no totalmente inimaginables— en que normas y disposiciones aragonesas desplieguen sus efectos fuera del territorio de Aragón. (Un ejemplo, precisamente, podemos deducirlo del mandato formulado por el art. 8.° del Estatuto.) Y *en tercer lugar,* el apartado dos de este artículo establece, para la eficacia del Derecho civil de Aragón, un principio radicalmente contrario, como es el de la «eficacia personal» —salvo excepciones— de las normas que integran aquel ordenamiento que, concretamente, «serán de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa». De este supuesto tratamos a continuación con mayor detalle.

2. En el comentario al artículo 4.° hemos visto cómo la vecindad civil aragonesa y la condición política de aragonés son conceptos distintos y cualidades que pueden no coincidir en la misma persona.

Para la aplicación del Derecho civil de Aragón, a diferencia de lo que ocurre, en general, con las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma, lo decisivo no es la situación de las personas o de los bienes en Aragón (eficacia territorial), ni la condición política de aragonés, sino la vecindad civil aragonesa. De este modo la determinación de cuándo se aplica el Derecho civil aragonés queda, por obra de este apartado 2 del artículo 9.º del Estatuto, prácticamente de la misma forma que venía siendo desde 1888.

En efecto, la pluralidad de regímenes jurídicos civiles coexistentes en España es muy anterior a la Constitución de 1978. Por lo que respecta a Aragón, el Derecho civil aragonés preexiste al Estatuto de Autonomía, lo mismo que el Derecho civil catalán, el gallego, etc., preexisten a los correspondientes Estatuots. El Código civil (1888), que respetó su vigencia, señaló también las normas que determinaran cuándo corresponde aplicar uno u otro. Por ejemplo: ¿Se aplica el régimen catalán de separación de bienes, o el aragonés de comunidad, a un determinado matrimonio? ¿Qué ley civil (aragonesa, navarra, etc.) regula cómo se distribuye cierta herencia? ¿Quiénes pueden testar en la forma mancomunada aragonesa? En principio, el Código civil determinaba que respecto de los derechos y deberes de familia, los relativos al estado, condición y capacidad legal de las personas y los de sucesión testada e intestada se aplicaría la legislación correspondiente a la vecindad civil del sujeto. Y explicaba, luego, cómo se adquiere o se pierde una vecindad civil. La importante reforma del Título Preliminar del Código civil, de 31 de mayo de 1974, ha dado nueva y mejor redacción a esta materia. Esta regulación es la que sigue vigente. Queda claro, por tanto, que el concepto de «vecindad civil aragonesa» no lo crea el Estatuto, ni lo regula, limitándose simplemente a remitirse a una regulación anterior contenida en el Código civil. Tampoco podría, ahora, disciplinarlo de manera distinta una ley aragonesa, pues se trata de una de las materias reservadas al Estado en el artículo 149.1.8.º de la Constitución.

Veamos ahora quiénes tienen vecindad civil aragonesa, de acuerdo con los artículos 14 y 15 del Código civil (aunque éste, obviamente, no se refiera sólo a la aragonesa sino, de manera uniforme, a las siete vecindades civiles existentes). En primer lugar, los nacidos de padres aragoneses. Tanto si éstos lo son por nacimiento como por residencia (en la forma que luego se dirá); ya nazcan en Aragón, ya fuera de él, en España o en el extranjero. Prevalece, por tanto, el principio de la sangre *(ius sanguinis)* sobre el del lugar de nacimiento o posterior residencia. Se asemeja, en esto, más a la nacionalidad que a la «condición política» autonómica, como expresión del carácter más ligado a la persona que tiene el Derecho civil.

La regla básica que acabamos de enunciar, según la cual tienen vecindad civil aragonesa los nacidos de padres que tengan tal vecindad,

plantea problemas en los casos en que no coincida la vecindad del padre y la de la madre. Falta de coincidencia que, en principio, no podría darse tratándose de personas casadas, ya que el artículo 14-4 del Código civil dispone que «la mujer casada seguirá la condición del marido», pero que es probable en la filiación extramatrimonial. Entonces, de acuerdo con el citado precepto, el hijo seguiría la condición del padre, y sólo en defecto de éste la de la madre. Como se ve, el Código civil no respeta, en este punto, la igualdad entre los cónyuges, o entre varón y mujer, por lo que podría considerarse inconstitucional.

El lugar de nacimiento no es del todo irrelevante. Cuando el hijo de padres aragoneses nace fuera de Aragón (o, viceversa, en Aragón el hijo de quienes tengan otra vecindad), sigue la condición de sus padres, pero, si quiere, cuando llegue a la mayoría de edad podrá optar por la vecindad del lugar en que nació.

Todo español (y sólo los españoles) tiene, necesariamente, una vecindad civil desde su nacimiento. Queriendo y acaso con determinadas formalidades, podrá conservarla hasta su muerte. Pero si reside en otro lugar que el de origen (dentro de España), fácilmente adquirirá al cabo del tiempo otra vecindad civil, perdiendo la que tenía. Esta regla es muy importante para nosotros, dado el número de aragoneses de origen emigrantes a otros lugares de España. En concreto, por residencia continuada de diez años se adquiere la vecindad civil correspondiente al lugar en que se reside. Aunque no se sepa. Aunque, de saberlo, no se hubiera querido. A menos que, *antes* del transcurso de los diez años, se haga constar ante el encargado del Registro civil una declaración en contrario. Con esta declaración expresa —que, al parecer, no es muy usual entre los aragoneses emigrados, presumiblemente por desconocimiento— se conserva la vecindad que se tenía indefinidamente, sin necesidad de reiterarla por más tiempo que luego pase. Y esta vecindad será la que se transmita a los hijos, donde quiera que nazcan.

El aragonés que reside en el extranjero nunca pierde la vecindad civil aragonesa, mientras sea español. Y lo mismo sus hijos, y los hijos de sus hijos, mientras conserven la nacionalidad española, aunque nunca hayan visitado siquiera la tierra de sus mayores. Esto es así porque todo español, necesariamente, ha de tener una vecindad civil a efectos de la aplicación de uno de los Derechos civiles coexistentes en España. Sólo se pierde una vecindad al adquirir otra; y es obvio que esto último no ocurre viviendo en el extranjero.

El automatismo de la pérdida de la vecindad civil por residir diez años en otro lugar de España ha parecido a muchos censurable. Eduardo Ibarra —aragonés, al que la carrera universitaria llevó pronto a Madrid— se encontró en la necesidad de formular la declaración precisa para no adquirir la vecindad «de Código civil». Y escribió luego con cierto exceso:

«Uno de los actos a que en mi vida civil he concurrido con mayor indignación, fue presentar en un Juzgado municipal madrileño, un escrito diciendo ¡que yo quería seguir siendo aragonés!, única manera de no verme despojado por el execrable artículo 15 del Código civil (hoy sería el 14), de mi calidad de aragonés, de manera análoga a como podía perder la cartera en la plataforma de un tranvía, por descuido.»

La indignación que sintió nuestro paisano Ibarra, al menos en forma de preocupación, parece compartida por buen número de aragoneses. Por citar testimonios recientes, tanto las propuestas surgidas, primero, de una serie de reuniones entre juristas oscenses y zaragozanos en el Colegio de Abogados de Huesca en 1979, y, luego, de los trabajos llevados a cabo, durante 1980, por la Cátedra «Miguel del Molino», de la Institución «Fernando el Católico», cuanto las conclusiones del «Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos civiles territoriales en la Constitución» (Zaragoza, diciembre de 1981), propugnan el principio de voluntariedad en la adquisición de una vecindad civil distinta de la originaria. La residencia en otro teritorio durante cierto tiempo —por ejemplo, cinco años— daría derecho a adquirir la correspondiente vecindad si tal cosa se quiere. Pero sin que el mero silencio del sujeto se interprete como voluntad de adquirir otra vecindad. Acaso tampoco como voluntad de conservar la que tenía. Pero, entonces, ¿cómo conocer, en cada caso, su voluntad? Aquí reside el problema práctico crucial y difícil de resolver.

En la situación actual, se ha propuesto también muchas veces que se establezca un procedimiento sencillo por el que puedan recuperar su vecindad de origen quienes la perdieron sin saberlo. Hoy no está previsto, y la única posibilidad que tiene el aragonés de origen que perdió su vecindad civil por residir, por ejemplo, en Cataluña, es volver a residir en Aragón durante dos años y, entonces —como cualquier no aragonés en el mismo caso— declarar expresamente su voluntad de adquirir la vecindad civil aragonesa.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que sugerencias de reformas legales como las indicadas se enfrentan a los deseos de quienes preferirían que los emigrantes adquirieran cuanto antes y automáticamente la vecindad civil del territorio en que residen, para facilitar su integración social y política en la comunidad en que ahora viven y trabajan. Es un planteamiento tradicional de los países de inmigración. A favor de este planteamiento que propicia el rápido cambio de vecindad civil juega también, ahora, el hecho de que la «condición política» en una Comunidad autónoma se adquiera, simplemente, mediante la vecindad administrativa. Pues, aunque vecindad civil y condición política son conceptos distintos y cualidades personales que tienen consecuencias en órdenes jurídicos igualmente distintos, su separación no deja de producir alguna curiosa discordancia. Por ejemplo, a la hora de votar en las Cortes aragonesas una ley de reforma de la Compilación del Dere-

cho civil de Aragón, tomarán parte en la misma diputados que carecen de vecindad civil aragonesa (y todos habrán sido elegidos con votos de algunos aragoneses en cuanto a «condición política» pero no de vecindad civil aragonesa), a quienes no se les aplicará la ley civil que aprueben; mientras que regirá para muchos aragoneses de vecindad civil que por residir en otra Comunidad autónoma (y tener, por tanto, la «condición política» de la Comunidad en que residan) para nada han podido influir en la elaboración de la Ley aragonesa. Se evitarían, naturalmente, las apuntadas discordancias haciendo coincidir vecindad civil y condición política, y así lo han sugerido algunos. Ahora bien, si esto ha de significar que la aplicación a una persona de uno de los Derechos civiles españoles dependa, sin más, de su residencia habitual, ciertamente se habrán simplificado muchos problemas, pero se habrá atentado muy seriamente contra la pluralidad de Derechos civiles en España, pues esta pluralidad tiene sentido en razón del enraizamiento de cada uno de ellos en un grupo humano, con vínculos profundos y estables, que no pueden quedar al albur de un mero cambio de residencia.

Por todo lo dicho, resulta muy difícil hacer previsiones sobre una próxima reforma legal en esta materia. Reforma, por cierto, que corresponde a las Cortes Generales —y no a los órganos legislativos autonómicos— (véase comentario al art. 35.4.°) y que, si bien en cuanto a la adquisición de la vecindad por residencia, dados los puntos de vista contradictorios podría posponerse y mantener la actual regulación como solución transaccional, se hace sin embargo urgente abordarla por lo que se refiere a las consecuencias del matrimonio y de la patria potestad. Según el artículo 14.4 del Código civil, al que antes se ha aludido, «la mujer casada seguirá la condición del marido, y los hijos no emancipados, la de su padre, y, en defecto de éste, la de su madre». La manifiesta inconstitucionalidad del precepto, por ser contrario al principio de no discriminación por razón de sexo, invitaría a considerarlo derogado. Pero, si bien en su primera parte, por lo que hace a la mujer casada, entender que, entonces, la mujer conserva su vecindad civil a pesar del matrimonio es una solución posible, respecto de los hijos, y en ausencia de norma, no sabríamos a qué atenernos en muchos casos. Si los progenitores tienen distinta vecindad, y dado que no es posible que el hijo adquiera ambas, ¿cómo decidir entre una y otra? La intervención del legislador es imprescindible.

Al final del apartado dos del artículo comentado se hace una salvedad respecto de las disposiciones del Derecho civil aragonés «a las que legalmente se atribuya eficacia territorial», aplicables, por tanto, con independencia de la vecindad civil aragonesa de los sujetos. Las normas vigentes, y que componen el llamado «Derecho interregional privado», son las contenidas en el Código civil, por remisión de su artículo 16 a los 8 a 12 del mismo (relativos al «Derecho internacional privado»). Su reforma es competencia de las Cortes Generales. De ellas resulta,

por ejemplo, que la aplicación de las reglas sobre mayoría de edad, capacidad de los menores, relaciones entre ascendientes y descendientes, régimen económico matrimonial y sucesiones contenidas en la Compilación del Derecho civil de Aragón, depende de la vecindad civil aragonesa de los sujetos (el régimen económico del matrimonio, de la del marido en el momento de contraerlo; las sucesiones, de la del causante).

Estas normas constituyen la parte más importante de nuestro Derecho civil. El criterio de eficacia territorial afecta, por ejemplo, al régimen de luces y vistas, a la alera foral y a las servidumbres, de modo que las normas aragonesas se aplicarán solo a los inmuebles que se hallen en Aragón.

3. Para finalizar el comentario, conviene advertir que la solución a los importantes problemas prácticos que pueden plantearse no es nada sencilla. Se han presentado ya situaciones de colisión de normas y disposiciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, con extraordinaria flexibilidad, ha resuelto el Tribunal Constitucional. En líneas generales, el Tribunal Constitucional ha elaborado su importante doctrina sobre la base de tres postulados fundamentales:

a) el criterio de los límites territoriales de las Comunidades autónomas constituye un rígido marco para la eficacia de sus normas y disposiciones. Una sentencia de 28 de enero de 1982 resolvió sendos conflictos planteados por el Gobierno Vasco contra una norma del Estado reguladora de los coeficientes de fondos públicos de las Cajas de Ahorro, y del Gobierno de la Nación contra un Decreto de la Comunidad Autónoma Vasca regulador de las Cajas de Ahorro. El Tribunal Constitucional, entre otros muchos argumentos que no hacen al caso, atribuía la razón al Estado en el punto que nos interesa, pues aceptar la competencia pretendida por la Comunidad Autónoma Vasca «implicaría realizar fuera del territorio vasco unas potestades que los órganos de la Comunidad no pueden ejercer más que en el ámbito territorial del País Vasco»;

b) la posibilidad de interpretación matizada de los límites territoriales de la eficacia normativa. En la sentencia de 16 de noviembre de 1981, el Tribunal, al analizar esta concreta cuestión en relación con las facultades ordenadoras del transporte, estimaba que «esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ellos a esos órganos —los de una Comunidad Autónoma—, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional». Y el Tribunal añadía: «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimientos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría

necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación»;

c) el principio de la compatibilidad de normas y disposiciones con eficacia territorial sobre el mismo espacio físico. En la sentencia de 3 de julio de 1984, el Tribunal Constitucional señalaba que «la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio... Esa concurrencia es posible cuando, recayendo sobre el mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico» (en idéntico sentido, véase, por ejemplo, sentencia de 6 de diciembre de 1983 —«BOE» del 11 de enero de 1984—, fund. jurídico primero).

No es difícil imaginar que el juego combinado de estos principios constituye un delicado problema práctico, pues la regla de la eficacia territorial de las normas y disposiciones de las Comunidades Autónomas choca frecuente e inevitablemente, aun siendo la menos perturbadora posible con el criterio de la territorialidad general de las disposiciones estatales. Un repaso a las argumentaciones contenidas en las sentencias del Tribunal Constitucional —quien, en definitiva, resuelve tales conflictos, sin excluir a los Jueces y Tribunales ordinarios que examinan la cuestión del Derecho aplicable en cada caso controvertido— de 29 de julio de 1983, 27 de marzo y 3 de mayo de 1984, entre otras, ilustra perfectamente sobre las dificultades que la correcta interpretación del artículo comentado plantea.

ART. 10. Podrán incorporarse a la Comunidad Autónoma de Aragón otros territorios o Municipios, limítrofes o enclavados, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes, sin perjuicio de otros que puedan legalmente exigirse:

a) Que soliciten la incorporación el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar.

b) Que lo acuerden los habitantes de dichos Municipios o territorios mediante consulta expresamente convocada al efecto y previa la autorización competente.

c) Que lo aprueben las Cortes de Aragón y, posteriormente, las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.

Por J. BERMEJO VERA y G. FATÁS CABEZA

COMENTARIO:

Con este precepto se pone fin al Título preliminar del Estatuto aragonés, culminando, al mismo tiempo, el bloque de artículos que afectan a la estructura territorial de Aragón. En efecto, después de que en el artículo segundo se ha delimitado el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón por referencia al conjunto de los términos municipales que integran las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza, y tras la declaración que, respecto a la organización territorial, hace el artículo 5.° con relación a los Municipios y Provincias como elementos estructurales de Aragón —además de la posibilidad de que por Ley de las Cortes aragonesas se constituyan y regulen las comarcas, según hemos visto en el correspondiente comentario—, el presente artículo trata de hacer factible la ampliación del territorio aragonés delimitado, en la actualidad, de acuerdo con la fórmula contenida en el ya citado artículo 2.° Se observa, por tanto, la intención del legislador en favor de la posibilidad de aumentar, no solamente el territorio como elemento físico, sino también, y como consecuencia indirecta y lógica, la población asentada en el mismo cuando dicho territorio la tenga. A estos efectos, y sin perjuicio de lo que más adelante diremos, debe recordar-

se que la condición política de aragonés la ostentan quienes «de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Aragón» (véase el comentario al art. 4.º), por lo que cuando algún Municipio limítrofe o enclavado se incorpore a la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con el procedimiento establecido, también lo harán, lógicamente, sus vecinos que, desde entonces, lo serán de un Municipio aragonés. Lo mismo sucederá en el supuesto de que se incorpore alguna porción territorial de algún Municipio integrado en otra Comunidad Autónoma, cuando allí haya población residente. Sus vecinos, una vez realizada *legalmente* la operación, pasarán a gozar de la condición política de aragoneses por idénticas razones.

Se plantean, no obstante, ciertos problemas al interpretar estas previsiones del Estatuto aragonés, muy especialmente en lo relativo a la «audiencia» de la Comunidad o provincia a la que corresponden estos territorios o Municipios que pueden incorporarse a Aragón, de acuerdo con este artículo. Se trata de cuestiones muy delicadas que no es posible resolver, solamente, desde el planteamiento que hace aquí el Estatuto, ni siquiera contando con que «lo acuerden los habitantes de dichos Municipios o territorios», lo aprueben las Cortes de Aragón y, después, las Cortes Generales a través de una ley orgánica. Sobre ello, algo habrá de decirse posteriormente, pero vale la pena advertir, en primer lugar, que lo dispuesto en este precepto persigue unos objetivos muy diferentes a lo previsto en el artículo 35.1.2.º del Estatuto y, en segundo lugar, que en estas previsiones estatutarias subyacen algunas cuestiones de carácter «histórico» a las que, presumiblemente, se trata de dar una posible salida.

En lo que se refiere al primer punto —deslinde con el planteamiento del art. 35.1.2.º—, parece claro que una cosa es alterar los límites de los Municipios integrados en la Comunidad Autónoma aragonesa, es decir, dentro del territorio de Aragón, y otra muy distinta cambiar los límites territoriales de Municipios pertenecientes a otra Comunidad Autónoma. Por esa razón, en el primer caso, se atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón en «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio», de acuerdo con la legislación que, al efecto, promulgue aquélla. Hay que advertir, sin embargo, que la regulación de tales «alteraciones intraterritoriales» deberán respetar, por una parte, las condiciones mínimas que establezca la correspondiente ley del Estado —en concreto la de régimen local, dictada en desarrollo del art. 149.1.18.º de la Const., cuyo proyecto se encuentra ya aprobado (véase comentario al art. 35.1.2.º del Esta-ut to)— y, por otro lado, que cuando las alteraciones de términos municipales supongan o impliquen cambios en la delimitación provincial será necesaria una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales. Entendemos que lo dispuesto en el artículo 141.1 del texto constitucional

—«cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica»— es exigible incluso en el caso de que varien los límites de provincias pertenecientes a la misma Comunidad Autónoma. Y ello puede ocurrir cuando la alteración de límites afecte a términos de Municipios limítrofes integrados en diferentes provincias aragonesas.

Por lo que a la segunda cuestión se refiere —la explicación de tipo «histórico» subyacente—, no es difícil imaginar una velada alusión a dos supuestos —sin excluir otros posibles— relacionados con reivindicaciones tradicionales de carácter territorial, como ocurre, por otra parte, con previsiones de corte similar que figuran en los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 8.º) y de Castilla-León (Disposiciones transitorias 7.ª y 8.ª). En nuestro caso, se podría tratar del Municipio enclavado de Petilla, islote navarro en el norte de la provincia de Zaragoza, y del territorio limítrofe del Rincón de Ademuz, perteneciente a la provincia de Valencia. Algunos datos históricos podrían ser útiles para el lector de este comentario.

A) Por lo que respecta al Municipio navarro de Petilla o Pitilla, enclavado en la provincia de Zaragoza, la documentación permite pensar que, desde los comienzos del siglo X, el Rey Sancho Garcés I de Pamplona se había adueñado de las tierras de la zona de Luesia, puesto que en ese momento las fuentes registraban un ataque en esa área del gobernador musulmán de Tudela, Abdollah ibn Muhammad, el cual llevó a cabo una aceifa que no tuvo consecuencias en cuanto a anexiones. Durante ese tiempo parece que se consolidó el dominio navarro (recuérdese que aún no había nacido Aragón como reino), puesto que, a mediados de siglo, García Sánchez I ratificaba a los monjes de Leire una donación hecha anteriormente por el obispo de Pamplona, en la que les cedía, entre otras cosas, los diezmos correspondientes a los frutos de Pitilla de Aragón.

Esta población pasó a ser aragonesa en tiempos de Ramiro I, el primer soberano de hecho privativo de Aragón, posiblemente por conquista, pues, en efecto (y como consta en el Cartulario de San Juan de la Peña), el rey de Pamplona Sancho el Mayor incluyó Pitilla entre los lugares cedidos a su hijo García de Nájera, su sucesor principal. Que Ramiro I logró dominio sobre este Municipio lo prueba el hecha de que entre 1048 y 1050, cuando menos, el noble aragonés Lope Garcés figure en los registros como «tenente», por designación de Ramiro I, en Pitilla.

Ignoramos, de nuevo, el siguiente cambio político, que fue, sin embargo, inmediato, tal y como se deduce de que, al menos hacia 1060, era la población otra vez navarra, porque el tenente se llama Iñigo Sánchez (1064) y actúa en nombre del rey Sancho de Peñalén. Algunos documentos tardíos indican que el cambio se produjo a raíz de ciertos acuerdos de amistad llevados a cabo por este rey y por Ramiro I.

Continuó Pitilla en manos navarras durante la primera mitad del siglo XII (se documentan tenentes navarros de la plaza hasta 1141). Pero aragoneses y navarros volvieron a luchar por estas zonas fronterizas. Entre 1141 y 1143 hubo combates por el control de Lumbier y Sos, en los cuales Pitilla retornó a manos de Aragón, en las que continuó hasta comenzado el siglo XIII.

No obstante, la fijación definitiva de las fronteras entre Navarra y Aragón se había llevado a cabo, con leves excepciones, en 1135 (Pacto de Vadoluengo entre ambos soberanos y acciones subsiguientes). Su resultado, por la decidida acción de García Ramírez «el Restaurador», fue netamente favorable a Navarra: el Roncal, que el monarca navarro tenía en feudo, fue territorio de plena soberanía; Aibar, Sangüesa, Arguedas, Cascante, Monteagudo y Leire pasaban, asimismo, al lado navarro. La excepción fue, precisamente, Pitilla, enclavada en los territorios del rey de Aragón y sobre la que no hubo reivindicación que conozcamos.

Tres cuartos de siglo más tarde, en 1209, Sancho el Fuerte y Pedro II firmaron un tratado de amistad en el que se incluía un préstamo en metálico del primero al segundo; el aragonés daba, como fianza, los castillos de Peña, Gallur, Escó y Pitilla de Aragón. Tales fortalezas se encomendaban, para que las gobernase en nombre de los dos reyes, a Jimeno de Rada, quien había de tenerlas hasta el 28 de diciembre, fecha en la que Pedro II se comprometía a devolver el dinero (20.000 morabetinos) en su integridad, pagando en oro o en plata y excluyéndose, expresamente, el pago en plazos o partes. Si no se cumplía el compromiso, los castillos quedaban en manos de Navarra hasta la total restitución de lo acreditado. Así pasaron los castillos —en teoría, momentáneamente— a Sancho el Fuerte, sin que se alterase la relación de amistad, pues éste volvía a prestar dineros a Pedro, en parecidas condiciones (sobre el castillo de Trasmoz), en 1212.

Fallecido Pedro el Católico luchando en Muret (1213), los candidatos al trono (el Infante Fernando y el futuro Jaime I) parece que renunciaron a sus derechos sobre esas plazas para obtener apoyo navarro. Es seguro en el caso de Fernando (consta para 1213) y probable en el de su sobrino, puesto que, en 1232, realizó una renuncia formal que, en opinión de Antonio Ubieto, «causa la impresión de que se legaliza una situación ya vieja en esos momentos». En tal documento se renuncia a perpetuidad a los derechos sobre las cuatro poblaciones, incluida Pitilla.

Sin embargo, cuando Aragón se situó en condiciones favorables, intentó la recuperación, por la guerra, de este núcleo, tal y como sucedió en 1312, año en que fue sometida a cerco, resistiendo sus habitantes la acción, que fue abandonada. De las preocupaciones que los reyes navarros tuvieron en la Edad Media por conservar el enclave es prueba la conducta de Carlos II que, en 1365, con ocasión de la epidemia de peste

coincidente con la guerra frente a Aragón, eximió a los de Pitilla del impuesto o pecha de trigo que anualmente le pagaban, con objeto de facilitar la repoblación y defensa del lugar.

Así, y en resumen, el acto jurídico formal por el que los reyes aragoneses renunciaron a sus derechos sobre Pitilla, se fecha en marzo de 1232 y corresponde a Jaime I.

B) Por otra parte, no es territorio enclavado, pero sí lugar de larga pertenencia a Aragón y sobre el que se han levantado, ocasionalmente, reivindicaciones retóricas e historicistas, el del Rincón de Ademuz, en la provincia de Valencia.

También es Pedro II el protagonista principal del asunto, por haber sido él quien conquistase a los musulmanes Ademuz, en el verano de 1210, a la vez que tomaba Castielfabib (el 23 de agosto). Seguramente, en esta misma campaña, logró el aragonés El Cuervo y Serellas.

Y, de nuevo, concluye la historia con Jaime I. Este soberano, que tan grandes mermas territoriales decretó para Aragón, llevó a cabo una división de posesiones en 1243, la cual fue modificada en enero de 1248. En esta segunda ocasión, al disponer la herencia para cada uno de sus hijos, fijaba las fronteras territoriales de Aragón, Cataluña y Valencia. No se conserva el original, sino un resumen de Zurita, en el que se aprecia que Jaime incluye en Cataluña, Arán, La Ribagorza y Mequinenza y, en Valencia, Castielfabib, Ademuz y Alpuente.

Empero, en 1254 (4 de junio) el mismo monarca se compromete con el señor de Albarracín (Alvaro Pérez de Azagra) a no privarle de determinados beneficios que le tenía concedidos «en el Reino de Aragón», especificándose que los tales deben obtenerse sobre bienes de seis poblaciones entre las que están, nominalmente, Castielfabib, Ademuz y Alpuente. (Entre tanto, el testamento real de 1251 no modificó la situación en este punto, como no lo hicieron los de 1253, 1257 y el definitivo, de 1262, por lo que puede considerarse que, sin fundamento jurídico o histórico sólido, la desmembración aludida se llevó a cabo por un acto de la soberana voluntad del monarca).

Se trata, en cualquier caso, de datos referidos a una etapa bien alejada de las fechas de delimitación territorial que sirven de punto de arranque a la legislación decimonónica, por lo que deben ser entendidos con las necesarias cautelas. En este contexto conviene interpretar un precepto como el comentado, cuya inspiración y planteamientos no son habituales en el resto de los Estatutos autonómicos. Además de los casos ya mencionados, también las Disposiciones adicionales segundas de los Estatutos de La Rioja y Murcia ofrecen un contenido similar al del presente artículo del Estatuto de Aragón, sin que, por ello, hayan de ser enjuiciadas como muestras de una pretensión expansionista de las respectivas Comunidades Autónomas. Más bien habría que contemplar semejantes previsiones estatutarias como actitudes normativas

que facilitarían reestructuraciones «territoriales» —incluyendo, claro está, las elementales movilidades de población que implicarían— de Comunidades Autónomas vecinas, sin necesidad (excepto en el caso de Murcia, que expresamente prevé la necesaria reforma de su Estatuto autonómico para «cualquier alteración de los límites territoriales de la Región») de recurrir a las reformas correspondientes de sus Estatutos de Autonomía.

Resta, para finalizar, una breve referencia a los problemas procedimentales que en este precepto se plantean. El Estatuto aragonés ha sido prácticamente el único, de entre los de las Comunidades Autónomas vecinas, que contiene previsiones al respecto. El Estatuto de Autonomía de Castilla-León, cuyo territorio incluye a la provincia de Soria, colindante con la de Zaragoza, prevé en su disposición transitoria séptima, un complejo procedimiento para los supuestos de incorporación de provincias limítrofes y de *segregación* de territorios o Municipios «enclavados» en su territorio y pertenecientes al de Comunidad Autónoma distinta. Esta disposición parece haberse incluido en el Estatuto castellano-leonés como respuesta «defensiva» contra el artículo 8.° del Estatuto vasco —cuyo planteamiento es idéntico al de nuestro Estatuto, con la salvedad de la referencia a territorios o Municipios *limítrofes*— que establece un procedimiento de *agregación* o incorporación de zonas enclavadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

También el Estatuto de Autonomía riojano contiene una cláusula genérica de agregación de territorios enclavados «en su totalidad» dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, «mediante el cumplimiento de los requisitos que la Ley del Estado establezca» (Disposición adicional segunda).

Tanto en el primer caso como en el segundo, no parece que puedan plantearse problemas de colisión o contradicción con el Estatuto aragonés, por no existir reivindicaciones conocidas sobre territorios enclavados recíprocamente. Los dos supuestos mencionados en el presente comentario afectan a Navarra y a la Comunidad Valenciana, según vimos, cuyos Estatutos autonómicos —Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Focal, para Navarra— nada disponen al respecto. No obstante, los preceptos respectivos de la citada Ley navarra (art. 4.°) y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 3.°) establecen la delimitación territorial sobre la base de los Municipios integrados en las correspondientes provincias de una y otra Comunidad (Alicante, Castellón y Valencia, en el segundo caso; las *Merindades históricas* de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, en el primero), cuyos habitantes, además, gozan de la condición política de navarros o valencianos precisamente por tener la «vecindad administrativa» en cualquiera de los Municipios en ellas integrados.

Pues bien, el procedimiento previsto en el precepto del Estatuto aragonés que ahora se comenta podría chocar frontalmente con esas

disposiciones en el supuesto de pretender una aplicación —e interpretación— unilateral, es decir, sin tener en cuenta los artículos mencionados que —además, claro está, de los problemas políticos susceptibles de engendrarse— corresponden a «normas institucionales básicas» (Estatuto de Autonomía) de idéntico rango que la aragonesa. No siendo posible aquí aplicar criterios interpretativos de «temporalidad» —norma posterior deroga a la anterior— por tratarse de Ordenamientos jurídicos diferentes, y estando en cuestión, no solamente la alteración territorial, sino, como vimos, la movilidad de la condición política de sus pobladores, parece que el requisito previsto en el párrafo *a)* —«que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o Municipios a agregar»— del precepto comentado sería insuficiente entendido de forma literal. Ciertamente, la aprobación final por ley orgánica, prevista en el párrafo *c)*, que sólo pueden promulgar las Cortes Generales, constituye una garantía aparente. Pero advertimos que tampoco nos parece suficiente —sí lo es, en general, para los cambios de límites provinciales: art. 141.1 de la Const.— si se tiene en cuenta que las alteraciones territoriales y de población, que implican o suponen las segregaciones o agregaciones de territorios o Municipios limítrofes o enclavados, afectan a previsiones contenidas en Estatutos de Autonomía, cuya naturaleza jurídica es, en todo caso, algo diferente (véase comentario al art. 1.° del Estatuto) de la de las leyes orgánicas.

Quiere ello decir, en suma, que la «audiencia» de la Comunidad o provincia «a la que pertenezcan los territorios o Municipios a agregar» es algo más que un simple trámite procedimental y que por suponer, en cierto modo, una reforma estatutaria (recuérdese el caso ya mencionado de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Murcia) debe ser entendida como *acuerdo afirmativo.*

Por lo demás, el resto de los requisitos previstos en los párrafos *a)* y *b)* del precepto comentado no presentan problemas interpretativos. El acuerdo del Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados deberá ser adoptado mediante el «voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros» de la Corporación respectiva, a tenor de lo previsto en el artículo 47.2 del proyecto de Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. Respecto al acuerdo de «los habitantes de dichos Municipios o territorios mediante consulta expresamente convocada al efecto y previa la autorización competente», la disposición adicional de la Ley orgánica de 18 de enero de 1980, reguladora de las distintas modalidades de *referéndum*, se remite a la legislación de régimen local, salvaguardando, «en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización». El artículo 70 del proyecto de Ley antes citado atribuye a los Alcaldes, «de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga

competencia estatutariamente atribuida para ello... previo acuerdo del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación» la competencia para someter a consulta popular los asuntos correspondientes, «de la competencia propia municipal —añade el precepto— y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos». Difícilmente se podría encontrar otro supuesto que encajara mejor que el contemplado en el presente artículo.

TITULO I

Organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón

ART. 11. Son órganos institucionales de la Comunidad Autónoma las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General y el Justicia de Aragón.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

El artículo 11 del Estatuto nos introduce en el examen de la organización institucional de la Comunidad Autónoma aragonesa; organización que se vertebra ajustándose a los principios que sobre la organización política de las Comunidades Autónomas ha establecido el texto constitucional en su artículo 152.1.º

No obstante, como es bien sabido, las reglas o criterios de organización de las Comunidades Autónomas previstos en el artículo 152.1.º de la Constitución, no se imponen preceptivamente más que a aquellas Comunidades constituidas de acuerdo con el procedimiento del artículo 151 y, por tanto, con un nivel competencial más amplio que las que se hubieren ajustado a la vía procedimental del 143. Para las Comunidades Autónomas constituidas con arreglo al procedimiento del artículo 151, la Constitución establece, en efecto, que «la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa...; un Consejo de Gobierno... y un Presidente...», añadiéndose que «un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», referencia ésta última a la organización judicial que, como luego se verá, en rigurosos términos, queda al margen de la organización institucional propiamente dicha —como reflejo y plasmación del autogobierno político de las autonomías— de las Comunidades Autónomas. Nada establece al respecto el

texto constitucional, sin embargo, para los territorios que se constituyeren como Comunidades Autónomas con arreglo a las previsiones contenidas en el artículo 143, o, para ser más exactos, en relación a estas Comunidades Autónomas solo habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 147.2, que se limita a exigir que los Estatutos de Autonomía contengan «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias».

Con arreglo a las indicadas previsiones constitucionales, vale la pena recordar como en los primeros momentos de la puesta en funcionamiento del proceso autonómico no faltaron opiniones que entendían que la Constitución había configurado dos modelos de Comunidades Autónomas sustancial y cualitativamente distintos, cuya plasmación o reflejo más nítido estaría precisamente en la organización de que se dotaba a cada uno de ellos. Mientras que para las Comunidades Autónomas constituidas en base al artículo 151 y Disposición transitoria 2.ª, la organización básica que debían adoptar sería la prevista en el artículo 152.1, para las constituidas con arreglo al procedimiento del artículo 143 su organización debería ser distinta, ya que sólo para las primeras se preveía la existencia de Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente del mismo, al margen ahora de la mención al Tribunal Superior de Justicia como culminación de la organización judicial en su ámbito territorial.

Pues bien, aquí radicaría sin duda la inicial tendencia de una gran parte de los territorios con pretensiones de acceder a la autonomía a utilizar la vía más compleja del artículo 151 en la medida en que no pudieran acogerse a lo preceptuado en la Disposición transitoria 2.ª del texto constitucional, buscando con ello, pues, dotarse del sistema organizativo más completo y asumir, correlativamente, el mayor número posible de competencias. En realidad, el aspecto clave radicada, atendiendo a la tesis expuesta, en contar o no con Asamblea Legislativa y correlativamente con competencias de orden legislativo. De este modo, la relevancia del problema adquiría mucha más importancia, al hacerse depender de una determinada organización la posibilidad misma de disponer o no de potestad legislativa.

Las iniciales dudas, sin embargo, pronto quedarían disipadas, optándose de hecho por una generalización de los principios organizativos contenidos en el artículo 152.1.º a todas las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuera el procedimiento de constitución observado. Es así como la propia Comisión de Expertos en su Informe sobre Autonomías de mayo de 1981 postularía que todas las Comunidades Autónomas debían contar con Asamblea Legislativa, a la par que doctrinalmente se defendía igualmente la posibilidad constitucional de que todas las Comunidades Autónomas podían dotarse de una organización institucional coincidente con los principios constitucionales del artículo 152.1.º, y ello porque el hecho de que la Constitución imponga a las Comunida-

des Autónomas constituidas con arreglo al artículo 151 o Disposición transitoria 2.ª una determinada organización no equivale ni puede significar que haya prohibido a las restantes Comunidades el que adopten esa misma organización.

Ciertamente, el resultado final al que se ha llegado con la interpretación que acaba de exponerse, y que es la que se ha generalizado, no deja de ser, como ya se ha destacado por diversos autores, paradójica, en cuanto que «resulta, en efecto, que los poderes de autoorganización de las Comunidades de autonomía máxima están más limitados o condicionados (puesto que el art. 152.1.° les impone un modelo organizatico concreto) que los de las Comunidades de segundo grado (que pueden libremente, como han hecho en la práctica, seguir ese mismo modelo u optar por otro distinto)» (Muñoz Machado). En todo caso, no parece que las opciones respecto de la organización básica de contar con una Asamblea Legislativa y un Consejo de Gobierno sean en realidad muchas, máxime teniendo en cuenta que la existencia de Asamblea Legislativa resulta ser, a su vez, consecuencia misma de la asunción incuestionable por todas las Comunidades Autónomas en determinadas materias de competencias en régimen de exclusividad. Como ha declarado el TC, entre otras, en su sentencia de 23 noviembre 1982, a propósito del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana sobre protección de la zona volcánica de la Garrotxa, la competencia exclusiva en sentido estricto de una Comunidad Autónoma abarca incuestionablemente la potestad legislativa —sin perjuicio de que la competencia legislativa no puede ser considerada ilimitada o absoluta en cuanto debe situarse y acomodarse al marco constitucional—, no prohibiéndose en lugar alguno de la Constitución que en determinadas materias las Comunidades puedan asumir competencias exclusivas si así lo disponen sus respectivos Estatutos de Autonomía. De manera que constitucionalmente no hay distinción alguna entre unas y otras Comunidades por razón de la posibilidad de asumir o no competencias legislativas —otra cosa es, obviamente, la amplitud de las mismas—, ya que todas pueden disponer de potestad legislativa, con lo que algún órgano deberá ser el titular de la misma y ese órgano, en un sistema globalmente democrático y representativo, no puede ser sino una Asamblea Legislativa que represente al pueblo recipiendario, en última instancia, de los poderes que constitucionalmente le son atribuidos *(vid.* comentario al art. 12).

Se explica del modo expuesto como la Comunidad Autónoma de Aragón ha podido organizarse con arreglo a los principios contenidos en el artículo 151.2.° a pesar de haber seguido el procedimiento de constitución que marca el artículo 143 del texto constitucional. Cuenta, en efecto, con una Asamblea Legislativa que se denomina Cortes de Aragón y de un Consejo de Gobierno con su Presidente (que lo es de la Comunidad Autónoma) que se ha dado en denominar Diputación General, con lo que se articula, pues, una forma de gobierno claramente parla-

mentaria —al igual, por lo demás, que en todas las demás Comunidades Autónomas—, tal como podrá comprobarse a lo largo del comentario de los artículos que componen este Título I del Estatuto y que detallan las funciones, competencias, sistemas de relaciones, etc., etc., de los indicados órganos institucionales.

Y junto a las Cortes de Aragón, al Presidente y a la Diputación General, el artículo 11 del Estatuto menciona también como órgano institucional de la Comunidad Autónoma al Justicia de Aragón. Se trata de una particularidad o especificidad del Estatuto aragonés, si bien también otros Estatutos —no todos— la presentan, aun cuando bajo muy diversas denominaciones, que, como se verá en el comentario a los artículos 33 y 34 (Cap. V del Tít. I), rememora semánticamente la figura histórica del Justicia, pero que, en realidad, no hace sino introducir en el ámbito de la Comunidad un órgano cuyas funciones se orientan en la misma línea que las atribuidas por la Constitución al Defensor del Pueblo.

Con los referidos órganos, que bien podrían calificarse como órganos «estatutarios» en cuanto que, siendo previstos directamente por el Estatuto, constituyen el armazón básico del autogobierno de la Comunidad Autónoma, no se agota, sin embargo, necesariamente la estructura organizativa de que puede dotarse la Comunidad, y así ha sido ya señalado por la doctrina que la propia Comunidad puede proceder, en uso de su potestad de autoorganización —contenido básico y primario de la autonomía—, a crear nuevos órganos, de diverso carácter y naturaleza, a fin de cubrir aquellas necesidades insoslayables que la misma evolución de la autonomía aragonesa pueda desencadenar. Tal es el caso, por ejemplo, de determinadas necesidades consultivas o de control y fiscalización financiera y económica, que puedan en su momento exigir la creación, tal como ya ha sucedido en algunas Comunidades Autónomas, de órganos consultivos, de control financiero y de otro tipo, etc. Hay, por tanto, una vía abierta en la configuración final del entramado organizativo, de la que, si llega el caso y se estima necesario, podrá hacer uso la Comunidad aragonesa.

Finalmente, es necesaria una breve mención, antes de concluir esta introducción al estudio de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón, acerca del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. En realidad, basta ahora señalar que no estamos en presencia de un órgano propio de la Comunidad Autónoma aragonesa, y ello porque, a pesar de la referencia expresa del artículo 152.1.° de la Constitución al Tribunal Superior de Justicia como «culminación de la organización en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», el Poder Judicial es único e independiente (art. 117 Const.), correspondiendo al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (artículo 149.1.5.ª Const.). Es evidente, pues, que solo incorrectamente el Estatuto podía haber incluido en su artículo 11 al Tribunal Superior

de Justicia de Aragón como uno más de los órganos institucionales de la Comunidad, inclusión, no obstante, que si bien figuraba en el inicial artículo 11 del Proyecto de Estatuto, con acertado criterio, fue definitivamente suprimida tras su paso por las Cortes Generales. Otra cosa es, en fin, que el Capítulo IV relativo a la Administración de Justicia, dentro precisamente del Título I, resulte tras lo expuesto, sino equívoco, si al menos defectuoso o incongruente desde una estricta perspectiva sistemática. Pero oportunidad habrá de tratar con cierto detalle todas éstas y otras más cuestiones con ocasión del comentario específico a cada uno de los artículos que componen el Título I del Estatuto.

CAPITULO I

Las Cortes de Aragón

ART. 12. 1. Las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés, ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico.

2. Las Cortes de Aragón son inviolables.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

Se definen en el presente artículo las Cortes de Aragón atendiendo al carácter que a las mismas se atribuye como representantes del pueblo aragonés, para, a partir de este dato fundamental, fijar algunas de las más esenciales y características funciones y competencias por ellas a ejercer, sin perjuicio, como señala el inciso final del propio artículo en su párrafo 1.º, de aquellas otras que «les confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico».

En realidad, razones sistemáticas aconsejan que en este momento sólo se hagan algunas observaciones generales en relación al significado y alcance del carácter representativo con que se configuran las Cortes de Aragón, ya que las competencias y funciones que seguidamente se le reconocen, como consecuencia o resultado mismo de ese carácter representativo, se especifican y regulan en otros artículos a todo lo largo del Estatuto. Es así como el artículo 15.1.º reiterará que «las Cortes de Aragón ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad», como en el artículo 17 se concreta el mecanismo principal y más riguroso de control de la Diputación General y de su Presidente a través de la llamada moción de censura, complementándose este principio genérico de

control con lo dispuesto en el artículo 23.4.°, como en el artículo 21.2.° se atribuye al Presidente de la Diputación General la dirección y coordinación de la acción política que desarrolle, lo que suscita algún problema interpretativo —al igual que sucede con otros Estatutos, tal como ha señalado Piñar Mañas— si se observa que en el presente artículo se atribuye a las Cortes de Aragón la función no sólo de control sino de impulso de la acción de la Diputación General; y es así, en fin, como los artículos 55 y concordantes detallarán la competencia de las Cortes de Aragón en orden a la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma aragonesa. En cuanto a la inviolabilidad de las Cortes de Aragón que declara el párrafo 2.° del artículo que se comenta, sin perjuicio de que dicha inviolabilidad parece concretarse, tal como ha destacado Merino, de una parte, en la exigencia de que ninguna autoridad pueda inmiscuirse respecto del lugar o sede donde radiquen las Cortes y, de otra, en un seguro a su independencia, convirtiendo las ofensas a las mismas en un delito especial, lo cierto es que de nuevo hay que encontrar su reflejo más destacado en la propia inviolabilidad de sus miembros, de los diputados a Cortes de Aragón, reconocida y garantizada en el artículo 18.5.° del propio Estatuto. De manera que nada se dirá en este momento sobre las indicadas cuestiones, en cuanto que serán objeto de especial consideración al filo del comentario de cada uno de los artículos referidos, evitándose de este modo inútiles reiteraciones.

Hecha esta precisión inicial de carácter sistemático, importa llamar la atención de inmediato, en relación al único extremo sobre el que ahora me detendré, acerca del paralelismo existente —en realidad, se trata de una identidad plena atendiendo a sus términos literales— entre el artículo 12 del Estatuto y el artículo 66 del texto constitucional, artículo éste que refiriéndose a las Cortes Generales adopta la siguiente expresión a fin de caracterizarlas: «*Las Cortes Generales representan al pueblo español* y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado». Así pues, mientras que las Cortes Generales «representan al pueblo español», las Cortes de Aragón «representan al pueblo aragonés», fórmulas totalmente idénticas, por tanto, que merecen, no obstante, alguna precisión —elemental, por lo demás—, a fin de evitar cualquier posible equívoco sobre su real y verdadero significado.

En el sentido propuesto, que las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés no significa ni puede entenderse como «una clara afirmación de la soberanía popular de la que deriva el poder político de la Comunidad Autónoma» (Merino), ya que, en efecto, no es en el pueblo aragonés donde se residencia la soberanía popular, sino en el pueblo español en su conjunto y globalidad, correspondiendo precisamente la representación política del mismo a las Cortes Generales. La precisión es de todo punto decisiva y así lo ha mantenido desde la primera de sus sentencias dictadas en recursos de inconstitucionalidad el TC, concre-

tamente desde la sentencia de 2 febrero 1981, en la que se afirmaría textualmente que «la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución». *(Fdo. Jco.* 3.º). En consecuencia, por encima de los términos concretos utilizados en uno y otro caso (arts. 66.1.º del texto constitucional y 12.1.º Estatuto), está la evidencia de que en el pueblo aragonés no reside soberanía alguna, sino el poder que la Constitución le ha atribuido. No es, por tanto, un poder soberano o primario el que las Cortes de Aragón representan —a diferencia de las Cortes Generales—, sino un poder derivado y a la vez directamente incardinado y dependiente del texto constitucional.

Planteadas así las cosas, es obvio que el poder que al pueblo aragonés le ha sido atribuido —poder autónomo sí, pero ceñido a «la gestión de su respectivo interés»— en él efectivamente reside, si bien ese poder sea ejercitado a través de una serie de órganos institucionales, entre los cuales las Cortes de Aragón ocupan el lugar preeminente y fundamental en la medida en que precisamente representan políticamente a ese pueblo. Por lo demás, no pasará desapercibido que la adopción de esta fórmula parlamentaria no es más que una traslación o reproducción de la forma política de gobierno que para el Estado español ha previsto y sancionado el texto constitucional, forma apoyada en el principio democrático y en la institución parlamentaria a través de la cual se canaliza y proyecta la soberanía popular. En este sentido, el pueblo aragonés, al igual que los restantes pueblos de España constituidos en Comunidades Autónomas, aparece también como titular de un poder —aún cuando éste, reitero, no sea identificable como poder soberano, sino como poder de autogobierno dentro del marco constitucional y estatutario—, sirviendo de cauce instrumental para su efectivo ejercicio las Cortes de Aragón que asumen la representación del mismo.

Finalmente, baste añadir, sin perjuicio de lo que al respecto se comenta a propósito del artículo 18 del Estatuto, que esa representación política del pueblo aragonés por las Cortes de Aragón se articula sobre la base de un conjunto de principios, en la actualidad perfectamente asentados y consolidados, que simplificadamente pueden concretarse en los de periodicidad obligatoria de las elecciones y períodos de duración relativamente breves de los elegidos en el cargo, a la vez que en el de prohibición de mandato imperativo en la actuación de sus miembros o componentes (*vid.* al respecto el comentario al art. 18).

ART. 13. La sede de las Cortes de Aragón se determinará por una Ley de las mismas, sin perjuicio de que puedan celebrar sesiones en otros lugares dentro del territorio de Aragón.

G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

El Estatuto de Autonomía no ha querido fijar de manera definitiva por sí mismo cuál vaya a ser la sede de las Cortes de Aragón, remitiendo tal determinación a lo que, a tal efecto, disponga una Ley aprobada por las mismas Cortes. De esta manera, teóricamente al menos, se facilitan posibles cambios de criterios que serían mucho más dificultosos de llevar a término si el propio Estatuto hubiera establecido directamente la sede.

No obstante, hasta que la Ley fuera aprobada —y ya lo ha sido, como seguidamente se dirá—, la Disposición transitoria 12.ª del Estatuto precisó que «hasta que una Ley de las Cortes de Aragón determine su sede definitiva, éstas, con carácter provisional, radicarán en la ciudad de Zaragoza». Pues bien, esta provisionalidad dejó de ser tal con la aprobación de la Ley de 28 septiembre 1983 por la que se determina la sede de las Cortes de Aragón precisamente en la ciudad de Zaragoza (art. 1.1.º). La elección no parecía que pudiera ser otra si se tiene en cuenta, al margen de otras posibles razones justificativas, que el Estatuto, directamente por sí mismo en este caso, ha decidido que la sede de la Diputación General sea, igualmente, la ciudad de Zaragoza (artículo 24.1.º). Parece obvio, en este sentido, que la sede de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma radiquen en la misma ciudad, aunque sólo sea —como señala la propia Exposición de Motivos de la Ley de 28 septiembre 1983— «por las indudables ventajas que para la fluidez de las relaciones entre las Cortes de Aragón y la Diputación General se derivan de que ambas tengan su sede en una misma localidad». El criterio seguido parece, pues, perfectamente lógico y razonable. Que la sede de los dos órganos institucionales de la Comunidad radiquen en la misma localidad no debe entenderse, por lo demás, como

síntoma de centralismo en el ámbito de la propia Comunidad, sino como mera existencia de racionalización y economicidad en el funcionamiento de las instituciones.

Por otra parte, no debe pasar desapercibido que el artículo 13 que se comentá prevé expresamente que puedan celebrarse sesiones de las Cortes de Aragón en otros lugares distintos al de la sede, siempre dentro del territorio aragonés, previsión que ha sido reiterada por el artículo 1.2.° de la Ley en los términos siguientes: «Las Cortes de Aragón podrán, no obstante, celebrar sesiones en otros lugares del territorio de Aragón en la forma y condiciones que se establezcan en su Reglamento». Hay, por tanto, una nueva reiteración de la posibilidad de celebrar sesiones en lugar distinto al de la sede de las Cortes que queda, no obstante, dependiente de lo que, a tal efecto, disponga el Reglamento de la Cámara. Sorprendentemente, sin embargo, en la aprobación definitiva del Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 marzo 1984 nada se ha dispuesto al respecto, lo cual no puede significar una negativa tácita de las propias Cortes de Aragón a celebrar sesiones fuera de Zaragoza —que de hecho vienen celebrándose—, pero sí plantea la duda de cuáles sean los criterios y condiciones a que se vincula la celebración de esas sesiones en lugar distinto al de la sede de la Cámara. Tanto es así, que el hecho de haberse previsto por la citada Ley de 28 septiembre 1983 que tales sesiones de las Cortes de Aragón se celebrarán «en la forma y condiciones que establezcan en su Reglamento», y nada haberse dispuesto, sin embargo, en dicho Reglamento, puede llegar a determinar que *de iure* tales sesiones no puedan llevarse a cabo, so pena de desconocer los términos concretos del artículo 1.2.° de la Ley que, mientras no sean modificados por otra Ley posterior, también vinculan evidentemente a los propios órganos de las Cortes de Aragón.

ART. 14. 1. Las Cortes de Aragón establecerán su propio Reglamento, aprobarán su presupuesto y regularán el estatuto de sus funcionarios y personal. El reglamento se aprobará por mayoría absoluta de sus miembros.

2. Las Cortes de Aragón elegirán, de entre sus miembros, a un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente.

3. Las Cortes funcionarán en Pleno y en Comisiones.

4. Las Comisiones serán permanentes y, en su caso, especiales o de investigación. Las Comisiones Permanentes tendrán como misión fundamental dictaminar los proyectos de Ley, para su posterior debate y aprobación en el Pleno.

5. Durante el tiempo que las Cortes de Aragón no estén reunidas o cuando hubiere expirado su mandato se constituirá una Diputación Permanente, cuya composición, elección de sus miembros, procedimiento de actuación y funciones regulará el propio reglamento de las Cortes.

6. Los Diputados de las Cortes de Aragón se constituirán en grupos parlamentarios, cuyas condiciones de formación, organización y funciones regulará el reglamento de la Cámara. Dichos grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y Comisiones, en proporción a su importancia numérica.

7. Las Cortes de Aragón se reunirán en sesiones ordinarias y extraordinarias.

8. Los períodos ordinarios de sesiones comprenderán ciento veinte días y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer período, y entre febrero y junio el segundo.

9. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de las Cortes de Aragón, con especificación, en todo caso, del orden del día, a petición de la Diputación Permanente, de una quinta parte de los Diputados o del número de grupos parlamentarios que el reglamento de las Cortes determine, así como a petición de la Diputación General.

G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

I. Significado general del artículo

El Estatuto de Autonomía en el presente artículo traza las características generales que deberán observarse en la constitución, organización y funcionamiento de las Cortes de Aragón, abordando, en consecuencia, la regulación de una cuestión capital y decisiva para la configuración misma de la institución parlamentaria.

Dicha regulación, que seguidamente será objeto de análisis, no presenta, sin embargo —y no podría ser de otra forma—, especialidades dignas de mención respecto de las tradicionales prerrogativas que en los sistemas parlamentarios se reconocen y atribuyen a las Asambleas Legislativas. En efecto, las Cortes de Aragón aparecen dotadas de una serie de prerrogativas típicas y características de las instituciones parlamentarias en los sistemas fundamentados en el principio de separación de poderes, que se concretan según precisa el apartado 1.º del presente artículo:

— en el poder de autonormación interna que se plasma en la aprobación de un Reglamento que regulará la organización interna y el funcionamiento de la Cámara;

— en la potestad de fijar y aprobar autónomamente su propio Presupuesto, así como gestionar y administrar, sin ningún control, en principio, los fondos asignados, todo lo cual se resume, pues, en la autonomía financiera y presupuestaria de las Cortes de Aragón; y

— en la autonomía organizativa y administrativa de la Cámara que se refleja, de manera especialmente significativa, en el estatuto propio de los funcionarios y personal a su servicio.

La supremacía que en la organización institucional de la Comunidad aragonesa ostentan, como ya se ha señalado, las Cortes de Aragón, explica y justifica sobradamente la atribución de prerrogativas tan destacadas y relevantes, prerrogativas a cuyo análisis en sus determinaciones concretas debe ya procederse sin más dilación.

II. El Reglamento de las Cortes de Aragón: significado y naturaleza jurídica

Tal como acaba de indicarse, las Cortes de Aragón gozan de un poder de autonormación a fin de regular la vida y funcionamiento interno de la propia Cámara legislativa, plasmándose ese poder autonormativo en la aprobación del oportuno Reglamento que se elabora y aprueba libremente, sin intervención alguna del poder ejecutivo —la Diputación General, en nuestro caso— y sin ningún otro condicionamiento que las prescripciones constitucionales y estatutarias.

La relevancia del Reglamento Parlamentario como norma jurídica que es —y que constituye, en gran medida, el núcleo central del llamado Derecho Parlamentario—, se refleja de muy diversas maneras, si bien nada más ilustrativo al respecto puede resultar que el análisis de cómo se articulan las relaciones entre el Reglamento de la Cámara y las demás normas jurídicas, especialmente las leyes, sean estatales o propias de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, en líneas generales, no suele dudarse en reconocer que entre la Ley y el Reglamento Parlamentario no se da una relación susceptible de explicarse con arreglo al tradicional principio de la jerarquía normativa, y ello, sencillamente, porque entre dichas normas no existe sino una mera división horizontal —y no vertical, en términos de jerarquía— con arreglo a las diversas, y a la vez específicas, materias que constituyen su objeto. El criterio de la jerarquía cede aquí, pues, al igual que ocurre en otros casos —relación entre la Ley orgánica y la Ley ordinaria, o entre las Leyes estatales y las Leyes de la Comunidad Autónoma—, ante el principio o criterio de la competencia. En este sentido, si se prescinde ahora de los límites generales a la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón que alcanzan también al Reglamento de las Cortes (vid. el comentario al art. 15), con carácter general, en lo que es específicamente el funcionamiento interno, los llamados *interna corporis*, de las Asambleas Legislativas, sólo al Reglamento surgido de las mismas le cumple adentrarse en su regulación. Este es el planteamiento y significado tradicional de los Reglamentos Parlamentarios que nuestra Constitución de 1978 ha asumido plenamente en su artículo 72, precepto constitucional que ha inspirado, asimismo, en su totalidad la redacción del párrafo 1.° del artículo 14 del Estatuto que se comenta.

En consecuencia, entre el Reglamento de la Cámara y la Ley no hay relación alguna de superioridad de una norma sobre la otra, lo cual determina que las cuestiones reguladas por aquel no pueden ser modificadas o desconocidas por cualesquiera normas legales. Fácilmente se comprende, pues, la trascendencia de que una determinada materia sea objeto de regulación en el Reglamento de la Cámara o, por el contrario, en una Ley, ya que —al margen del diverso procedimiento que en orden a la elaboración y aprobación de la misma deba observarse en cada caso— de ello se derivan importantes efectos en orden a posibles modificaciones posteriores de la regulación inicialmente establecida. Aspecto éste, como luego podrá comprobarse, que ofrece interesantes ejemplos en el Estatuto de Autonomía y en el propio Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 marzo 1984.

Esta singular posición de los Reglamentos Parlamentarios, y, por tanto, del Reglamento de las Cortes de Aragón, en el sistema de fuentes del Derecho, explica, a su vez, que sólo al TC competa su enjuiciamiento

por posibles vicios de inconstitucionalidad, tanto directos como indirectos por presunta infracción de cualquier disposición del Estatuto de Autonomía. De esta forma, en aplicación del artículo 161.1.°*d)* del texto constitucional, la Ley orgánica del Tribunal Constitucional de 3 octubre 1979, específicamente declara en su artículo 27.2.°*f)* que «son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: *f)* Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», previsión, por otra parte, perfectamente explicable, como ya se ha dicho, por el propio carácter y naturaleza jurídica de estas normas. Que la relación Ley-Reglamento Parlamentario no pueda explicarse en términos de jerarquía, sino de separación según la competencia asignada a cada una de ellas, que el Reglamento Parlamentario sea susceptible de control por el TC, que el Reglamento Parlamentario, incluso, pueda y deba ser tomado en consideración, integrando el bloque de la constitucionalidad, en orden a juzgar la adecuación al Estatuto, e indirectamente a la Constitución, de las Leyes aragonesas, se explica, en efecto, como ya se anticipó más atrás, por el propio ámbito material al mismo reservado constitucional y estatutariamente.

El punto central del análisis queda así desplazado a la determinación de cuál sea, en concreto, el ámbito material propio del Reglamento Parlamentario, concreción que, hay ya que anticipar, no siempre resulta fácilmente dilucidable. En este sentido, todo Reglamento Parlamentario, en cuanto resultante de una potestad autonormativa de las Cámaras Legislativas —expresión, a su vez, del autogobierno que les corresponde—, se encamina por definición a regular las condiciones de su organización y funcionamiento interno, de manera que dogmáticamente parece posible discernir la materia parlamentaria propia de esa potestad autonormativa. Es así como la organización interna y funcionamiento de la Cámara, el estatuto de sus miembros, la iniciativa y el procedimiento legislativo, el control de la acción del Gobierno, etc., etc., tradicionalmente vienen constituyendo la «materia parlamentaria» reservada al Reglamento de la Cámara, lo cual ha sido refrendado por el texto constitucional vigente en diversos artículos cuya cita detallada excuso en este momento. Todas las materias indicadas son materias cuya regulación corresponde al Reglamento Parlamentario con exclusión de cualquier otra norma, lo que explica, reitero, que la ley que no respete dicha reserva incurra en inconstitucionalidad, pasando, por tanto, el Reglamento de la Cámara a integrar el bloque mismo de la constitucionalidad.

No obstante, en relación al Reglamento de las Cortes de Aragón, surgen algunas dificultades en orden a la determinación de la materia parlamentaria reservada al mismo, en la medida en que el Estatuto de Autonomía, a lo largo de su articulado, no siempre se ha ajustado a los contenidos que, dogmática y tradicionalmente, han integrado esa «materia parlamentaria». Baste un mero ejemplo ahora, sin perjuicio de lo

que posteriormente se diga con ocasión del comentario al artículo concreto en cuestión. Si la regulación de la iniciativa legislativa, a salvo de modalidades recientísimas como es el caso de la llamada «iniciativa legislativa popular», parece ser un supuesto claro de materia propia del Reglamento de la Cámara, de acuerdo siempre con las previsiones constitucionales establecidas al respecto en el artículo 15.3.°, el Estatuto aragonés, desentendiéndose del planteamiento tradicional, curiosamente apela a una Ley de Cortes de Aragón para la regulación de dicha iniciativa legislativa. Así, mientras que el artículo 87.1.° de la Constitución establece que «la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras», el artículo 15.3.° del Estatuto ha adoptado por afirmar que «la iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General, en los términos que establezca una Ley de Cortes»; Ley que ha sido ya aprobada y que originó un debate de cierto interés, tal como luego se dirá, precisamente por la aparente heterodoxia que incorpora fórmula semejante, si bien, con posterioridad, el Reglamento de las Cortes de Aragón haya asumido el contenido de dicha Ley obviando las dificultades que pudieran dimanar del hecho de hallarse regulada la señalada materia en una simple Ley ordinaria.

Más supuestos en los que el Estatuto ha remitido la regulación de materias, claramente relacionadas con la práctica parlamentaria, a la Ley y no al Reglamento de las Cortes aragonesas, podrían traerse a colación (caso, p. ej., de la moción de censura en el art. 17 del Estatuto), así como tampoco faltan los de signo contrario, es decir, aquellos en los que, sin cobertura estatutaria para ello, el Reglamento de las Cortes ha procedido a regular determinadas materias o cuestiones (vid. de nuevo el comentario al art. 15, a propósito ahora de la técnica de la delegación legislativa); ejemplos todos ellos —que a lo largo del comentario oportunidad habrá de ir especificando— que ilustran muy adecuadamente la complejidad a la que vengo refiriéndome en lo atinente a la delimitación de los contornos mismos de la reserva material a favor del Reglamento Parlamentario.

Se señalará, finalmente, que el Reglamento se aprueba por mayoría absoluta de sus miembros, y que el 28 marzo 1984 el Pleno de las Cortes de Aragón aprobó definitivamente el vigente Reglamento, que, en sus rúbricas generales, ha regulado concretamente lo relativo al Estatuto de los Diputados, los Grupos Parlamentarios, la organización y funcionamiento interno de la Cámara, el procedimiento legislativo y las proposiciones no de ley, el control de las disposiciones de la Diputación General con fuerza de ley, el control de la acción del Gobierno aragonés y otra serie de cuestiones más específicas, como son la designación de los Senadores representantes de la Comunidad, la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, así como la iniciativa para la reforma de la

Constitución, el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, los convenios de gestión y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas y la competencia que el Estatuto reconoce a las propias Cortes respecto de Tratados y Convenios internacionales.

III. La autonomía financiera de las Cortes de Aragón

La atribución y pleno reconocimiento de autonomía financiera a las Cortes de Aragón responde al principio de garantizar su total y absoluta independencia, al margen de cualquier interferencia de otros órganos de la Comunidad Autónoma. Y es que, en efecto, el funcionamiento de la Cámara Legislativa podría verse gravemente perjudicado si no se garantiza desde la perspectiva de los medios financieros su plena capacidad de decisión, circunstancia que explica el que el Estatuto expresamente atribuya a las Cortes de Aragón la aprobación de su propio Presupuesto. Por tanto, se trata de una premisa básica y perfectamente lógica en cualquier sistema parlamentario que refuerza la posición de los órganos legislativos, posibilitando el cumplimiento adecuado de las funciones que les son asignadas.

Esta autonomía financiera se concreta, en primer término, en la aprobación por las Cortes de Aragón de su propio Presupuesto, Presupuesto que se adjunta como una Sección más de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma que aprueban, asimismo, las Cortes, pero con la particularidad de no detallarse los diversos conceptos y partidas que integrarán el importe global asignado a las mismas. Ese desglose solo a la Cámara le corresponde, sin intervención alguna de la Diputación General, habiéndose previsto concretamente que sea la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, quien elabore el Proyecto de Presupuesto (art. 29.2.º del Reglamento de las Cortes de Aragón).

Por otra parte, la autonomía financiera no sólo determina la autonomía de las Cortes de Aragón para elaborar y aprobar su Presupuesto, sino que engloba también todo lo relativo a la ordenación y administración del gasto. De ahí la existencia de normas propias y específicas, al margen de las aplicables a la Administración de la Comunidad Autónoma, que aprueban y ordenan el gasto de la Cámara, correspondiendo, en principio, tal ordenación a la Mesa de las Cortes, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar, dando cuenta de ellas a la Junta de Portavoces» (art. 29.4.º del Reglamento). Por el momento, baste indicar, finalmente, que la Mesa adoptó con fecha 19 de enero de 1984 un conjunto de normas sobre ordenación del gasto que se realice con cargo al Presupuesto de las Cortes de Aragón.

No quiere esto decir, sin embargo, que no quepa ningún control externo de las cuentas de las Cortes de Aragón. Ese control externo parece posible y el propio Estatuto da base más que suficiente para ello, si

bien no se tratará de cualquier control sino del que corresponde ejercitar al Tribunal de Cuentas. En este sentido, establece el artículo 16 del Estatuto, en su apartado *h)* que «es también competencia de las Cortes de Aragón: *h)* Examinar y aprobar sus propias cuentas y las cuentas de la Diputación General de Aragón, *sin perjuicio del control que corresponda al Tribunal de Cuentas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución*»; control por el Tribunal de Cuentas con arreglo a lo dispuesto en la Ley orgánica reguladora del mismo de 12 mayo 1982 que será objeto de consideración en el comentario al artículo 53.3.° del Estatuto.

IV. El estatuto de los funcionarios y personal al servicio de las Cortes de Aragón: en especial, el problema de su justiciabilidad y de los actos dictados en su aplicación

Nueva manifestación de las prerrogativas reconocidas a las Cortes de Aragón es la referencia explícita del Estatuto a que «las Cortes de Aragón regularán el Estatuto de sus funcionarios y personal». La autonomía organizativa que a toda Asamblea Legislativa debe reconocerse en un sistema democrático basado, como ya se dijo anteriormente, en el clásico principio de la separación de poderes, se plasma o refleja ahora en la autonomía para reclutar y designar a sus propios funcionarios. De ahí que en ese Estatuto se prevean las diversas clases de funcionarios al servicio de las Cortes de Aragón (letrados, administrativos, ujieres, etc., etc.), los procedimientos de selección y adquisición de su condición, sus derechos y obligaciones, el régimen disciplinario al que quedan sujetos, etc., en una regulación, pues, propia y privativa, al margen del régimen jurídico aplicable a los funcionarios y personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, dependiente de la Diputación General.

No obstante, prescindiendo ahora de un examen pormenorizado de las características generales que pueda presentar el futuro Estatuto del personal de las Cortes de Aragón, hay que destacar de inmediato que la indicada autonomía en esta materia tradicionalmente ha conllevado —en relación, claro es, al personal al servicio de las Cortes Generales— el importante efecto jurídico de la injusticiabilidad o exención de los actos dictados en relación a la misma. Las resoluciones que en materia de personal dictaran los órganos y autoridades de las Cortes Generales quedaban exceptuados de cualquier fiscalización y ello porque el control a través de la jurisdicción contencioso-administrativa no parecía ser posible al conocer esta únicamente de los actos y disposiciones de las Administraciones Públicas (art. 1 de la L. J. C. A.).

Esta grave consecuencia, dado el paralelismo existente entre las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autó-

nomas, podría inducir a estimar injusticiable, asimismo, el Estatuto del Personal de las Cortes de Aragón y de los actos dictados en su aplicación. Y así se ha mantenido, en efecto, por uno de los primeros comentaristas del Estatuto. Según Embid Irujo, para el control del Estatuto de los funcionarios y personal de las Cortes aragonesas «debe descartarse *a priori* el juicio del Tribunal Constitucional, por la falta de mención concreta en el artículo 27 (de la LOTC), y también el control por los Tribunales contencioso-administrativos, que sólo conocen de los actos y disposiciones de la *Administración pública,* carácter del que carece, evidentemente, la Asamblea aragonesa. Nos encontramos, entonces, ante una norma sin posible control judicial, imposibilidad de control que se extiende a sus actos de aplicación concreta para los funcionarios y personal de las Cortes. Estos, en principio, no podrán acudir ante los Tribunales para la defensa de los derechos que creen violentados, al carecer de jurisdicción hábil ante la que ejercitarlos». Y concluye el citado autor: «Sin duda, debería llegarse a la atribución a los Tribunales contencioso-administrativos —como jurisdicción propia de los poderes públicos— de la capacidad para enjuiciar actuaciones del tipo de las nombradas, pero ello parece todavía improbable a la vista de la legislación existente».

En realidad, el mismo problema se suscitó en un primer momento respecto de los actos y resoluciones en materia de personal del TC, así como del Consejo General del Poder Judicial, originándose así un debate de gran interés sobre todo desde una perspectiva dogmática en orden a dilucidar el concepto mismo de Derecho Administrativo, si bien, finalmente, el derecho positivo ha resuelto la cuestión de una manera taxativa atribuyendo a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de tales actos y resoluciones (vid. arts. 99.3.° LOTC y 47 LOCGPJ).

Pues bien, en la misma línea, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales de 23 junio 1983 (publicado en el «BOE» del día 19 junio), en su artículo 35.3.° ha dispuesto que «contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción».

El derecho positivo, pues, ha eliminado ya cualquier duda al respecto, atribuyendo a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de los recursos que contra los actos dictados por las Cortes Generales en materia de personal se formalicen. Esta solución, por lo demás, viene a coincidir en cuanto a los resultados prácticos con las tesis que habían mantenido el carácter o naturaleza administrativa de tales actos y del propio Reglamento parlamentario aprobando el Estatuto del Personal, deduciendo a partir de esa premisa la plena competencia para su enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa (Guaita), y esa misma solución debe entenderse aplicable al caso

de los Estatutos reguladores del Personal al servicio de cada una de las Asambleas Legislativas, incluida por tanto la Asamblea Legislativa aragonesa. Solución, en fin, perfectamente lógica y acorde con el Estado de Derecho, ya que, por otra parte, como ha señalado Santaolalla, «la autonomía parlamentaria no sufre porque actos y resoluciones típicamente administrativas sean fiscalizadas por instancias extrañas a las Cámaras. Se trata de un control limitado a asegurar el principio de leglidad, que debe amparar a los funcionarios parlamentarios como a cualquiera otros, y que no afecta a la independencia jurírico-política de las Asambleas representativas. De ahí que estos actos puedan dar lugar a recursos contencioso-administrativos como si hubiesen sido dictados por alguna Administración Pública».

V. La organización interna de las Cortes de Aragón

Al igual que en las demás Comunidades Autónomas, la potestad legislativa propia de la Comunidad aragonesa se atribuye a una única Asamblea Legislativa, las Cortes de Aragón, que tienen por tanto, carácter unicameral, tal como afirma expresamente el artículo 18.1.° del Estatuto. Es perfectamente lógico este carácter unicameral de las Cortes de Aragón al no concurrir ninguna de las razones que, aun con cierta polémica, han determinado la estructura bicameral de las Cortes Generales.

Sin embargo, no es el momento de insistir en esa cuestión que es objeto de consideración al comentar el artículo 18 del Estatuto, sino que de lo que ahora se trata es de examinar la organización de las Cortes de Aragón, tal como ha sido regulada en sus líneas generales en este artículo 14 y completada en sus determinaciones por el Reglamento de la Cámara. Regulación, por lo demás, que presenta un indiscutible paralelismo con los principios que ordenan la organización del Parlamento estatal, sin perjuicio de ciertas adaptaciones ineludibles dada la diferente realidad entre ambas Asambleas Legislativas.

Concretamente, el Estatuto dispone la existencia de un Presidente, de una Mesa y de una Diputación Permanente, debiéndose efectuar su elección por las Cortes entre sus propios miembros, tal como establece el párrafo 2.° del artículo 14. Junto a ellos, el Reglamento de las Cortes de Aragón ha previsto también la constitución de una Junta de Portavoces, así como ha detallado la constitución y funcionamiento de las Comisiones Parlamentarias y de los Grupos Parlamentarios de acuerdo con la remisión que, a tal efecto, prevén los párrafos 4.° y 6.° del mismo artículo 14 del Estatuto.

Las Cortes de Aragón, por tanto, se configuran —no podía ser de otra forma— como una institución compleja que abarca en su seno una variada gama de órganos, si bien debe advertirse que las funciones par-

lamentarias que asumen normalmente presentan una estricta finalidad preparatoria de las decisiones del Pleno de la Cámara. Pero, veamos ya, separadamente, las características de cada uno de los órganos citados.

1. *El Presidente de las Cortes de Aragón: nombramiento y atribuciones*

En todo órgano colegiado, y las Cortes de Aragón lo son, es evidente la necesidad de una autoridad que lo dirija y coordine, que resuelva las controversias que en su seno puedan surgir, que ordene, en fin, su funcionamiento.

Pues bien, establece el Estatuto en el artículo que se comenta que las Cortes de Aragón elegirán de entre sus miembros a un Presidente. El procedimiento de elección del diputado de las Cortes de Aragón que ostentará la condición de Presidente de las mismas aparece regulado, no obstante, en el artículo 37 del Reglamento de la Cámara, previéndose un sistema en todo idéntico al regulado en el artículo 37 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Concretamente, el procedimiento consiste en que, una vez proclamados los candidatos de las distintas formaciones políticas presentes en la Cámara (art. 35), «cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta, y resultará elegido el que obtenga la mayoría absoluta. Si no la obtuviere en primera votación ninguno de los candidatos, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones, y resultará elegido el que obtenga mayor número de votos» (art. 37). Se exige, pues, mayoría absoluta en primera votación, resultando elegido Presidente de las Cortes de Aragón en segunda votación, para el caso de que aquella mayoría absoluta no se hubiere obtenido, el candidato que más votos obtenga si es que fueren varios los aspirantes. Como quiera que pudiera suceder, no obstante, que la votación registrara empate, el artículo 40 del Reglamento ha previsto que se celebren «sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos, y si el empate persistiera después de tres votaciones, se considerará elegido el candidato que forme parte de la lista más votada en las elecciones autonómicas». Por lo demás, obviamente, si sólo hubiere un candidato éste será proclamado Presidente en segunda votación cualquiera que sea el número de votos favorables que obtenga. El procedimiento de elección, por tanto, no presenta ninguna complejidad.

Finalmente, el artículo 43 prevé, asimismo, que para la provisión de la vacante en la Presidencia de las Cortes que a lo largo de la legislatura pueda producirse se seguirá el mismo procedimiento de elección, mientras que los artículos 44 y 45 arbitran la necesidad de nueva elección cuando se produzcan, también a lo largo de la legislatura, cambios sustanciales en la titularidad de los escaños de las Cortes respecto de sus miembros originarios.

Parco es el Estatuto en el extremo relativo a las atribuciones que deban corresponder al Presidente de las Cortes de Aragón. Sólo se nombra, exactamente, la de convocar las sesiones extraordinarias de las Cortes siempre que concurran las circunstancias previstas en el apartado 9 de este mismo artículo, razón por la cual ha sido una vez más el Reglamento de la Cámara la norma que ha especificado y concretado sus atribuciones y funciones.

Sin perjuicio de otras atribuciones que aparecen diseminadas a lo largo del Reglamento, el artículo 30 ha establecido los rasgos generales que caracterizan a la Presidencia de las Cortes de Aragón. Al igual que sucede en otros Parlamentos, al Presidente, según el señalado artículo 30, ostenta la máxima representación de las Cortes de Aragón, correspondiéndole, en sus aspectos más destacados,

— establecer y mantener el orden de las discusiones;

— dirigir los debates y asegurar la buena marcha de los trabajos; y

— cumplir y hacer cumplir el Reglamento de la Cámara, reconociéndosele la potestad de interpretarlo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión.

No se agotan con éstas, obviamente, las atribuciones que corresponden al Presidente de las Cortes de Aragón, pero sí son las más significativas. Oportunidad habrá de ir señalándolas con ocasión del examen de los restantes órganos parlamentarios y del funcionamiento de la Cámara, si bien, como ya se habrá notado, sus funciones están fundamentalmente referidas al gobierno y administración de la Cámara (véase, por ejemplo, los arts. 102 y ss. del Reglamento sobre el orden, asistencia y disciplina en el desarrollo de las sesiones parlamentarias), en cuyo desempeño —y es un rasgo sustancial— parece obligada la máxima objetividad, por servir, al fin y al cabo, a los intereses generales de la Cámara y no a los intereses de facción o partido. En caso contrario, como ha podido decirse, «la confrontación política se trasladaría de los problemas políticos y sociales, cuyo conocimiento y debate es la esencia misma de los Parlamentos, a problemas no estrictamente políticos, como son los derivados de la Administración y gobierno interno de las Cámaras, erosionando así la base objetiva y neutra que permite a éstas la realización de sus tareas constitucionales. De ahí la necesidad de que el cargo de Presidente sea ejercido lo más imparcialmente posible» (Santaolalla).

2. *La Mesa de las Cortes de Aragón: composición y atribuciones*

Al igual que en el caso del Presidente, el Estatuto se ha limitado a establecer que las Cortes de Aragón elegirán, de entre sus miembros, una Mesa, quedando remitido todo lo relativo a su composición y atribuciones al Reglamento de la Cámara.

Los artículos 28 y siguientes del Reglamento han regulado, en efecto, todas esas cuestiones, comenzando por establecer que «la Mesa es el órgano rector de las Cortes de Aragón y ostenta la representación colegiada de éstas en los actos a que asista» (art. 28.1.°). Precisamente por ese carácter representativo de carácter colegiado que le corresponde, pudiera haberse pensado que todos los grupos parlamentarios, en proporción al número de miembros que tengan, debieran participar y formar parte de la Mesa. Obviamente, no es así, no debiéndose confundir la función que corresponde a la Mesa y la que corresponde a la Diputación Permanente y a las Comisiones, tal como luego se verá. Quiere esto decir, pues, que la composición de la Mesa aparece predeterminada y que, por tanto, tendrán acceso a la misma los representantes de las distintas formaciones políticas que mayor número de diputados acumulen. Por lo demás, este mismo carácter no representativo de los diversos Grupos Parlamentarios constituidos en la Cámara, unido a las funciones que se le atribuyen —básicamente de índole de orden administrativo y de gobierno de la Cámara— hacen que la Mesa deba observar, al igual que el Presidente, un marcado carácter imparcial o neutro en el desarrollo de sus funciones.

La Mesa está integrada por el Presidente de las Cortes —que dirige y coordina la acción de la Mesa—, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, siendo elegidos los Vicepresidentes y Secretarios a través de un procedimiento idéntico al seguido para la elección del Presidente de la Mesa y de las Cortes, con la única diferencia, lógicamente, de que en este caso hay una única votación del Pleno de las Cortes en la que resultarán elegidos los dos candidatos a Vicepresidentes y a Secretarios que, por orden correlativo, obtengan el mayor número de votos (artículos 35 y ss.). El Reglamento prevé, asimismo, el caso de empate en la votación, optando por la misma solución que para el caso de empate en la elección del Presidente, al igual que en lo relativo a la provisión de vacantes que puedan producirse a lo largo de la legislatura y a la nueva elección que deba realizarse cuando se produzcan alteraciones sustanciales en la titularidad de los escaños de las Cortes (arts. 40 y ss.).

Sin perjuicio de las funciones que colegiadamente corresponden a la Mesa y a las que seguidamente me referiré, hay que señalar que los Vicepresidentes y Secretarios de la Mesa tienen asignadas unas funciones individuales que los artículos 31 y 32 del Reglamento han previsto en términos siguientes:

— «Los Vicepresidentes, por su orden, sustituyen al Presidente, con sus mismos derechos, deberes y atribuciones, en los casos de vacante, ausencia o imposibilidad de aquél, y desempeñarán además, cuantas otras funciones les encomienden el Presidente, la Mesa o este Reglamento» (art. 31); y

— «Los Secretarios supervisarán y autorizarán, con el visto bueno del Presidente, las actas de las sesiones plenarias, las de la Mesa y las

de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones que, de todo orden, hayan de expedirse; asistirán al Presidente en las sesiones para asegurar el orden de los debates y la corrección en las votaciones; colaborarán al normal desarrollo de los trabajos de las Cortes, según las disposiciones del Presidente; y ejercerán, además, cuantas otras funciones les encomienden el Presidente, la Mesa o este Reglamento» (artículo 32).

Funciones, pues, idénticas también a las previstas en el Reglamento del Congreso de los Diputados para los cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios que componen la Mesa (arts. 33 y 34).

Por lo que respecta a las atribuciones de la Mesa de las Cortes, el artículo 29 contiene una larga enumeración de las mismas, sin perjuicio de corresponderle cualesquiera otras que le encomiende expresamente el propio Reglamento de la Cámara, así como las de carácter ejecutivo que no estén atribuidas a un órgano específico de las Cortes, tal como declara el número 10 del mismo artículo 29.1.º Esas atribuciones de la Mesa —de funciones habla, no obstante, el Reglamento— se refieren tanto a lo que puede considerarse como estricto trabajo parlamentario como a competencias para la administración misma de la Cámara, siendo exactamente las que siguen:

— adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara;

— elaborar, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el Proyecto de Presupuesto de las Cortes, así como dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento;

— ordenar los gastos de las Cortes, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar dando cuenta de ellas a la Junta de Portavoces, función ésta que, desde una perspectiva global del procedimiento de gasto, se complementa con la que, según dispone el artículo 30.2.º, corresponde al Presidente para ordenar los pagos, «sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar con expreso conocimiento de la Mesa»;

— calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar su admisibilidad o inadmisibilidad y decidir, en su caso, la tramitación de los mismos remitiéndolos a la Comisión correspondiente. La decisión de la Mesa es, no obstante, susceptible de reconsideración a solicitud de los Diputados y Grupos Parlamentarios, debiendo decidir definitivamente al respecto mediante resolución motivada y de acuerdo con la Junta de Portavoces;

— fijar, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el número de miembros de cada Grupo Parlamentario que deberán formar las Comisiones, y que habrá de ser proporcional a la composición de cada Grupo;

— asignar los escaños en el Salón de Sesiones a los diferentes Grupor Parlamentarios, oída la Junta de Portavoces;

— fijar el calendario de actividades del Pleno, de las Comisiones y

de la Diputación Permanente para cada período de sesiones y coordinar los trabajos en sus diferentes órganos, de acuerdo con la Junta de Portavoces; y

— aprobar la composición de las plantillas del personal de las Cortes de Aragón y las normas que regulen el acceso a las mismas.

Finalmente hay que decir que la Mesa de las Cores de Aragón, que actúa bajo la dirección y coordinación de su Presidente, están asesoradas por el Letrado Mayor de las Cortes, funcionario parlamentario al cual se le asigna, entre otras funciones, la de redactar el acta de las sesiones que celebre la Mesa y la de cuidar, bajo la dirección del Presidente, de la adecuada ejecución de los acuerdos que se adopten, tal como establece el artículo 31 del Reglamento.

3. *La Junta de Portavoces: composición y atribuciones*

Este órgano parlamentario, no mencionado en el artículo 14 del Estatuto, aparece previsto en los artículos 46 y 47 del Reglamento de las Cortes de Aragón, integrándose por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios bajo la presidencia del Presidente de las Cortes. Esta misma circunstancia hace que la Junta de Portavoces aparezca caracterizada como un órgano de participación de todos los Grupos Parlamentarios presentes en la Cámara, lo que hace que, a diferencia de la Mesa, tenga un marcado carácter político. Hecho que se refleja, en fin, en la regla según la cual «las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado, representando cada Portavoz un número de votos igual al de Diputados que integran su Grupo Parlamentario» (art. 46.6.° del Reglamento).

Las funciones que corresponden a la Junta de Portavoces aparecen desperdigadas a todo lo largo del Reglamento de la Cámara, consistiendo fundamentalmente en colaborar ejecutivamente junto con la Mesa de las Cortes en la toma de determinadas decisiones básicamente referidas a la ordenación del trabajo parlamentario. Tal como se acaba de señalar al describir las funciones correspondientes a la Mesa de las Cortes, la Junta de Portavoces actúa conjuntamente con la Mesa en la elaboración del Proyecto de Presupuestos de las Cortes, en la resolución definitiva de las reclamaciones que puedan plantearse por Diputados y Grupos Parlamentarios respecto de la admisibilidad o no y su tramitación de cualesquiera escritos y documentos de índole parlamentaria, en la fijación del número de miembros de cada Grupo Parlamentario en las respectivas Comisiones, etc., teniendo especial importancia la participación de la Junta de Portavoces en la fijación del Orden del día del Pleno, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, tal como señala el artículo 76.1.° del Reglamento, o en la determinación del calendario de sesiones para cada período, de acuerdo, en este caso, con la Mesa

(art. 76.3.°). Precisamente, en relación a esa fijación del Orden del día, y dado el sistema de voto ponderado que se sigue para la adopción de acuerdos por la Junta de Portavoces, no han dejado de señalarse los peligros que puede entrañar el ejercicio de esta función para el correcto funcionamiento de la Cámara. De ahí el papel decisivo que cabe cumplir al Presidente de las Cortes, ya que, la Junta de Portavoces propiamente dicha, puede incurrir en un bloqueo sistemático —por el propio sistema de adopción de acuerdos— de aquellos temas que los grupos minoritarios puedan proponer para su debate a través del cómodo expediente de no inclusión en el Orden del día.

Al lado de estas competencias decisorias que, conjuntamente con la Mesa o con el Presidente, corresponden reglamentariamente a la Junta de Portavoces, el Reglamento prevé, asimismo, que ésta sea previamente consultada en la toma de determinadas decisiones por otros órganos parlamentarios, tal como ya ha habido oportunidad de señalar en el epígrafe anterior a propósito de la Mesa de las Cortes.

Resta por indicar, que la Junta de Portavoces, que durante los períodos ordinarios de sesiones se reunirá, al menos, una vez cada quince días (art. 46.2.°), se reunirá por expresa convocatoria del Presidente, bien a instancia propia, a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la décima parte de los miembros de la Cámara, asistiendo a las reuniones, como mínimo, un Vicepresidente y un Secretario de la Mesa y el Letrado Mayor de las Cortes u otro que le sustituya (art. 46.1° y 5.°). Podrán asistir, asimismo, a dichas reuniones un Consejero de la Diputación General, «cuando, a juicio del Presidente de las Cortes, existan en el Orden del día de la sesión asuntos que afecten o sean de interés para el Gobierno aragonés» (art. 46.7.°).

4. *La Diputación Permanente de las Cortes de Aragón: composición y atribuciones*

El artículo 14.2.° del Estatuto, junto al Presidente y a la Mesa de las Cortes de Aragón, añade un tercer órgano constituido también por miembros de las Cortes y que se denomina Diputación Permanente. La razón de ser de este nuevo órgano parlamentario es bien clara y apenas necesita comentarios. Se trata de mantener el carácter permanente del Parlamento, de las Cortes de Aragón, sin interrupciones o vacíos, es decir, de garantizar la permanencia del poder legislativo y de la representación del pueblo aragonés. De este modo, el párrafo 5.° del mismo artículo 14 establece que «durante el tiempo que las Cortes de Aragón no estén reunidas o cuando hubiere expirado su mandato se constituirá una Diputación Permanente, cuya composición, elección de sus miembros, procedimiento de actuación y funciones regulará el propio Reglamento de las Cortes». Poco más añade al respecto el Estatuto,

limitándose a exigir que en la composición de la Diputación Permanente se observe, en términos de proporcionalidad, la importancia numérica de los diversos Grupos Parlamentarios (art. 14.6.°). Es, pues, en el Reglamento de las Cortes de Aragón donde debe localizarse la regulación detallada de la composición y funciones que se atribuyen a la Diputación Permanente.

Por lo que respecta a la composición y elección de sus miembros, el artículo 66 del citado Reglamento ha determinado que «estará integrada por el Presidente de las Cortes, que la presidirá, y un número de Diputados equivalente a la sexta parte de los miembros de derecho de la Cámara, representantes de los diferentes Grupos Parlamentarios». Quiere decirse, pues, que en la actualidad, dado que el número de Diputados de las Cortes de Aragón es de 66 (véase comentario a la Disposicón trans. 1.ª del Estatuto), la Diputación Permanente está compuesta de 10 Diputados más el Presidente de las Cortes. Esos 10 Diputados, que con el Presidente forman la Diputación Permanente, son designados, respectivamente, por los Grupos Parlamentarios a los que «representan», correspondiendo designar a cada uno de ellos un número de Diputados titulares proporcional a su importancia numérica, incluido el Presidente, así como un número equivalente de Diputados suplentes. El propio artículo 66 del Reglamento añade que la Diputación elegirá de entre sus miembros dos Vicepresidentes y dos Secretarios, siguiéndose a tal fin el mismo procedimiento previsto para la elección de los miembros de la Mesa; que ningún Diputado que sea miembro de la Diputación General podrá serlo de la Diputación Permanente; y que ésta será convocada por su Presidente «a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de aquélla» (párrafos 3.° y 5.° del art. 66).

El aspecto más relevante de la Diputación Permanente es el relativo a las funciones que le corresponden. Funciones que presentan características en parte diversas en atención a que sean ejercitadas, bien durante el período de tiempo en que las Cortes no estén reunidas, bien cuando se haya producido la disolución de las mismas. Con arreglo a esta distinción apoyada en circunstancias temporales pueden enumerarse dichas funciones en los términos siguientes:

— cuando las Cortes hayan quedado disueltas, el párrafo 1.° del artículo 67 del Reglamento ha previsto que la Diputación Permanente asumirá las facultades siguientes:

1.° Ejercerá el control de la legislación delegada a que se refiere el artículo 8 de la Ley 4/1983, de 29 de septiembre, de las Cortes de Aragón.

2.° Conocerá la delegación temporal de las funciones ejecutivas del Presidente de la Diputación General en uno de sus Consejeros.

3.° Conocerá de todo lo referente a la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.

4.° Podrá autorizar ampliaciones o transferencias de crédito, cuan-

do lo exijan la conservación del orden, una calamidad pública o una necesidad financiera urgente de otra naturaleza, de acuerdo con la mayoría absoluta simple de sus miembros de derecho.

5.° Acordará la interposición, en su caso, de acciones y recursos de todo orden, inclusive el de inconstitucionalidad, y podrá acordar la personación ante los Tribunales competentes, mediante acuerdo de la mayoría absoluta simple de sus miembros de derecho.

— por su parte, para el tiempo de inactividad parlamentaria que media entre los períodos ordinarios de sesiones, el párrafo 3.° del mismo artículo 67 ha dispuesto que la Diputación Permanente tendrá facultades para:

1.° Autorizar presupuestos ordinarios, suplementos de crédito y créditos extraordinarios, a petición de la Diputación General, por razones de urgencia y de necesidad justificada, siempre que así lo acuerde la mayoría absoluta de sus miembros de derecho.

2.° Recibir las informaciones a que se refiere el artículo 155 de este Reglamento.

3.° Sustituir al Pleno en la sustanciación de las interpelaciones y preguntas con respuesta oral, planteadas fuera del período de sesiones, y de las que hubieren queda pendientes, cuando así lo solicite el interesado.

Asimismo, la Diputación Permanente, en este mismo supuesto de inactividad parlamentaria fuera de los períodos ordinarios de sesiones, asume también las mismas facultades que en el caso de disolución de las Cortes prevé el párrafo 1.° y que antes se han expuesto, con la única salvedad de que no pueden interponer recurso de inconstitucionalidad ante el TC, al quedar reservada tal facultad única y exclusivamente para el supuesto de disolución de las Cortes (párrafo 2.° del art. 67).

— en ambos casos, por lo demás, corresponde a la Diputación Permanente «velar por los poderes de las Cortes de Aragón» (párrafo 1.° del art. 67).

Expuestas las funciones de la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón con arreglo al indicado esquema sistemático, procede seguidamente formular algunas observaciones, de carácter general unas, más específicas otras.

Comenzando por la última de las atribuciones expuestas, la de «velar por los poderes de las Cortes de Aragón», es obvio que el Reglamento se ha fijado en lo dispuesto en el artículo 78.3 de la Constitución, que, en relación a las Diputaciones Permanente del Congreso de los Diputados y del Senado, ha recogido precisamente esa misma fórmula. Fórmula ésta, la de velar por los poderes de las Cámaras —o de las Cortes de Aragón, en nuestro caso—, que plantea algún problema interpretativo como ya han señalado algunos autores. En efecto, no parece sencillo determinar en qué consiste esa función que, por lo demás, no ha sido precisada o aclarada por el Reglamento de la Cámara. Parecería lógico

pensar que esta atribución cuando menos se traduciría, si no en una ampliación de las funciones expresamente enumeradas en el artículo 67 del Reglamento, si en la utilización normal de los instrumentos parlamentarios, es decir, de los procedimientos y medios con que cuenta la Cámara para el ejercicio de sus funciones (por ejemplo, instrumentos de información o inspección como preguntas e interpelaciones hechas al Gobierno, etc.), tal como se ha propuesto por algún autor en relación a las pertinentes Diputaciones del Congreso y del Senado. No obstante, lo cierto es que el propio Reglamento de las Cortes de Aragón —circunstancia que no se da en el Reglamento del Congreso de los Diputados— ya ha previsto expresamente el ejercicio de estos instrumentos parlamentarios por la Diputación Permanente para el caso de que las Cortes no se hallen reunidas —no para el caso, sin embargo, de que se hallen disueltas—, lo que priva de cierta sustantividad a la interpretación expuesta. En todo caso, se trata de una atribución genérica que, a pesar de su inconcreción y ambigüedad, adquiere un significado simbólico en orden a afirmar y recordar la propia continuidad y permanencia de la institución parlamentaria.

Por lo que respecta a las funciones de la Diputación Permanente cuando las Cortes hayan sido disueltas, el Reglamento, en líneas generales, ha sido bastante restrictivo, lo cual, por lo demás, me parece perfectamente lógico y conveniente. En este sentido, no debe pasarse por alto la singular situación que concurre en estos casos, lo que fuerza a interpretar muy restrictivamente la intervención de la Diputación Permanente. Sólo razones de urgencia y celeridad en la actuación, y siempre que la naturaleza de la competencia lo permita, pueden fundamentar las atribuciones de este órgano parlamentario. Como digo, el Reglamento se ha ajustado en líneas generales a este planteamiento, pudiéndose considerar satisfactoria su regulación, sin perjuicio de las dos observaciones siguientes. En primer término, hay competencias estatutariamente reconocidas a las Cortes de Aragón que, por su propia naturaleza, perfectamente pueden ser atribuidas a la Diputación Permanente. Tal es el caso del supuesto previsto en el apartado *k)* del artículo 16 relativo a «recibir la información que proporcionará el Gobierno de la Nación en orden a tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera, en cuanto se refieran a materias de particular interés para Aragón». Que la Diputación Permanente pueda recepcionar esa información parece tan obvio y elemental que seguramente por ello no ha parecido ni siquiera preciso que el artículo 67 del Reglamento lo estableciera expresamente.

Y, en segundo lugar, quería dejar planteada la duda acerca de la corrección del Reglamento reconociendo a la Diputación Permanente la facultad de acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad. Dudas en cuanto que, como se señala en el comentario al artículo 26 del Estatuto, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del TC han

reconocido legitimación única y exclusivamente a las Asambleas Legislativas —así como a los órganos colegiados ejecutivos— de las Comunidades Autónomas, sin previsión alguna respecto a las situaciones en las que esas Asambleas Legislativas se hallen disueltas. En todo caso, se trata de una cuestión de mínima importancia si se tiene en cuenta que la Ley estatal que afecte al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma aragonesa podrá ser recurrida, en última instancia, por la Diputación General, sin que, por razones obvias, sean previsibles discrepancias en los criterios acerca de la impugnación entre la Diputación General y la Diputación Permanente. No se olvide, por lo demás, que cuando las Cortes Generales han sido disueltas también queda eliminada la posibilidad de que cincuenta diputados o cincuenta senadores puedan recurrir ante el Tribunal Constitucional la presunta inconstitucionalidad, por ejemplo, de un Decreto-Ley que la Diputación Permanente del Congreso haya convalidado, circunstancia ésta, si se quiere, mucho más grave que la derivada del hecho de que se niegue legitimación a las Diputaciones Permanentes de las Asambleas Legislativas autonómicos cuando éstas hayan sido disueltas.

Finalmente, por lo que atañe a las funciones que asume la Diputación Permanente cuando las Cortes no estén reunidas —fuera, por tanto, de los períodos ordinarios de sesiones—, llama la atención que ni en el artículo 67, ni en los artículos 70 y siguientes del Reglamento (véase lo que se señala en el epígrafe V de este mismo comentario a propósito de las sesiones ordinarias y extraordinarias de las Cortes de Aragón), se haya previsto que a petición de la Diputación Permanente pueda convocarse sesión extraordinaria de las Cortes de Aragón. (Ciertamente de ello no se deriva ninguna consecuencia jurídica, en tanto que precisamente en el Estatuto, en su artículo 14.9.° se menciona la competencia de la Diputación Permanente para solicitar al Presidente de las Cortes la convocatoria de una sesión extraordinaria, pero, repito, llama la atención que este extremo, en verdad importante por lo que seguidamente se dirá, haya pasado desapercibido en el Reglamento de la Cámara).

Pues bien, a mi juicio, en líneas generales, la función de la Diputación Permanente en este supuesto de inactividad parlamentaria por haberse concluido el período ordinario de sesiones no debía ser otra que la de instar, cuando fuere necesario, la celebración de una sesión extraordinaria, tal como se prevé en la propia Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Concretamente, el artículo 57.2.° y 61.2.° de dicho Reglamento, por toda competencia de la Diputación Permanente del Congreso en los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, además de la de velar por los poderes de la Cámara, establece la de «ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2 de la Constitución», precepto éste según el cual «las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, *de la Diputación Permanente*

o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras». El Reglamento de las Cortes de Aragón —sin perjuicio, reitero, de que tal facultad le asiste también a la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, por expresa previsión estatutaria— ha obviado, sin embargo, una previsión de tenor similar, optando, por el contrario, por realizar una enumeración detallada de funciones, algunas de las cuales me parece que incurren en un notable exceso, si se tiene en cuenta la posibilidad existente, en efecto, de que las Cortes se reúnan en sesión extraordinaria. Tal ocurre con las relativas a las autorizaciones de transferencias y ampliaciones de créditos presupuestarios, así como con la aprobación de suplementos de crédito y créditos extraordinarios (dada la excepcionalidad, además, con que deben admitirse y practicarse este tipo de alteraciones de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma: véase el comentario al art. 55 del Estatuto), por mucho que se exija el acuerdo de la «mayoría absoluta simple de sus miembros de derecho» *(sic!)*, o, incluso, el conocer de todo lo referente a la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria (véase comentario al art. 18 del Estatuto). Supuestos, por tanto, que, en mi opinión, es más oportuno que sean conocidos por el Pleno de las Cortes y no por la Diputación Permanente, por lo cual, aún cuando en relación a los mismos se haya reconocido la competencia de dicha Diputación Permanente, parece más lógico que ésta no haga uso de la facultad que le asiste y proceda a instar del Presidente de las Cortes la convocatoria de una sesión extraordinaria a tal efecto.

5. *Las Comisiones parlamentarias*

El párrafo 3.º del artículo 14 del Estatuto especifica que «las Cortes funcionarán en Pleno y en Comisiones». En realidad, este desdoblamiento en el funcionamiento de la Cámara que da lugar a la conformación de un nuevo tipo de órganos parlamentarios, las Comisiones parlamentarias, no responde sino a la necesidad de ordenar y facilitar el trabajo parlamentario propiamente dicho.

Pone esta circunstancia de manifiesto el significado distinto de estas Comisiones parlamentarias respecto de los órganos parlamentarios anteriormente analizados, si bien, aun cuando sólo sea por el carácter estable que algunas de ellas presentan, parece justificado examinarlas sistemáticamente dentro del presente epígrafe general sobre la organización interna de las Cortes de Aragón. Criterio que, en general, se observa en la doctrina y que se refleja, también, en la propia sistemática del Reglamento de las Cortes, al regularse estas Comisiones en el Capítulo III del Título IV relativo, precisamente, a la organización de las Cortes de Aragón.

Al igual que sucede, como ya se ha dicho, con los restantes órganos

parlamentarios, el Estatuto, en el precepto más arriba transcrito, se limita a mencionar la existencia de Comisiones junto al Pleno de las Cortes, habiendo sido, pues, en el Reglamento de la Cámara donde se han concretado sus características, atribuciones y demás particularidades, concretamente en los artículos 48 y siguientes.

Las Comisiones, por la propia razón que justifica su constitución y organización, no son sino reuniones institucionalizadas de cierto número de diputados cuyo objeto principal es el estudio y preparación, en términos generales, de los asuntos sobre los que finalmente el conjunto de diputados constituidos en Pleno habrán de pronunciarse. Fácilmente se comprende que tanto el número de Comisiones, así como las propias funciones que vayan a asumir, dependerá —o debe depender—, por razones evidentes de pragmatismo, del número total de diputados que integren el Parlamento. Quiere decirse que en un Parlamento estatal numeroso, la necesidad de estas Comisiones es mucho más evidente que en un Parlamento autonómico con casi una sexta parte menos, por ejemplo, de diputados —tal es aproximadamente el caso del Congreso de los Diputados respecto de las Cortes de Aragón—, que por su más reducida composición puede permitir con mayor facilidad que la totalidad de diputados participen desde el mismo momento inicial de la tramitación de cada asunto en su estudio y preparación para la toma de la decisión final. Hay, por tanto, razones más que evidentes para que el sistema de Comisiones Parlamentarias se adecue necesariamente a las características mismas de cada Asamblea Legislativa, atendiendo primordialmente al número de diputados que, en cada caso, las integren.

El Reglamento de las Cortes de Aragón ha concretado, pues, ese sistema de Comisiones, habiendo previsto, no obstante, prácticamente el mismo número de Comisiones Permanentes (en concreto una menos) que las previstas en el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 48). Esas Comisiones Permanentes de las Cortes de Aragón son, según prevé el artículo 58 del Reglamento de la Cámara, las siguientes:

1.ª La Institucional.
2.ª La de Derecho Civil.
3.ª La de Educación, Cultura y Deportes.
4.ª La de Presupuestos, Economía y Hacienda.
5.ª La de Comercio, Turismo y Transportes.
6.ª La de Agricultura y Ganadería.
7.ª La de Industria y Energía.
8.ª La de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente.
9.ª La de Trabajo, Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales.
10.ª La de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno interior.
11.ª La de Relaciones Internacionales.
12.ª La de Peticiones y Derechos Humanos.
13.ª La de Transferencias.

Amplia y variada gama, pues, de Comisiones Permanentes, una de cuyas características, precisamente, es la de que una vez constituidas «no serán disueltas durante la Legislatura, salvo que expresamente lo acuerde el Pleno de las Cortes, a propuesta de la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces», tal como establece el artículo 59.1.° del Reglamento. Posibilidad de disolución, no obstante, que encuentra correspondencia con la de signo contrario, contenida en el párrafo 2.° del mismo artículo 59, de crear nuevas Comisiones Permanentes durante la Legislatura a través del mismo procedimiento.

En consecuencia, el Reglamento ha optado por prever trece Comisiones Permanentes —susceptibles de alteraciones aunque ello no parece probable—, lo que, en mi opinión, es un número, a la luz de las consideraciones antes expuestas, quizá excesivo. Si cada diputado no participa en seis, siete o incluso más Comisiones dado el número total de 66 diputados, es claro que las Comisiones Permanentes van a estar integradas por un número de miembros en exceso exiguo, que hará, ciertamente, bastante cómodo y llevadero el trabajo de los diputados, pero que cuestiona también, por defecto ahora, su propia operatividad (piénsese que la Mesa del Congreso de los Diputados, en la actual Legislatura, ha fijado como regla general en 38 los miembros de las Comisiones, oscilando en torno a un 10 % del número total de diputados) y si, como parece razonable y obligado por los números, todos y cada uno de los diputados cuando menos participan en más, por ejemplo, de cinco Comisiones ¿por qué constituir necesariamente un número tan amplio de Comisiones?

En todo caso, la fijación del número de diputados que deba integrar cada Comisión corresponde determinarlo a la Mesa de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces (art. 48.2.°), teniendo todos los Grupos Parlamentarios a designar, como mínimo, un representante en cada Comisión (art. 48.3° y 4.°).

La organización y funcionamiento de cada Comisión aparece, por lo demás, detalladamente regulada en los artículos 49 y siguientes del Reglamento, debiendo destacarse que, en determinados supuestos, dentro de cada Comisión se formará una Ponencia, integrada por un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios. Así sucede, en efecto, tal como establece el artículo 52.1.° del Reglamento, cuando la Comisión tenga por objeto el estudio de un proyecto o proposición de Ley. En todo caso, y en relación a las Ponencias, hay que destacar que pueden crearse Ponencias especiales para la elaboración, por acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces, de textos legales sin previo proyecto o proposición de Ley (art. 53), fórmula que se está siguiendo en la elaboración de la Ley que regulará, en su caso, la institución del Justicia de Aragón (véase el comentario al art. 34 del Estatuto).

Las Comisiones Permanentes, finalmente, no sólo conocen del estudio y dictamen de los proyectos y proposiciones de Ley —es verdade-

ramente destacable y lógico, que el Reglamento no haya previsto la posibilidad de que determinados preceptos y proposiciones de Leyes, las llamadas Leyes de Comisión, puedan ser aprobadas por la correspondiente Comisión—, para su posterior debate y aprobación por el Pleno, sino que pueden intervenir en cualesquiera asuntos que dentro de su competencia les sean encomendados por la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces (art. 54.1.º). Y asimismo, el artículo 56 del Reglamento enumera una serie de facultades de las Comisiones consistentes, en síntesis, en poder recabar por conducto del Presidente de las Cortes, información y documentación de otros órganos de la Comunidad Autónoma e incluso del Estado, en requerimientos para que autoridades y funcionarios públicos, así como los miembros de la Diputación General, comparezcan ante ellas, etc.

Junto a las Comisiones Permanentes, el Estatuto, al igual que la Constitución (art. 76), prevé la constitución, en su caso, de Comisiones especiales o de investigación, las cuales, tal como ha precisado el Reglamento en sus artículos 62 y 63, se crean para un asunto o trabajo concreto y determinado, que puede ser propio de la Cámara o en relación a un asunto de interés público. Estas Comisiones de investigación pueden desarrollar una labor de información e investigación de hechos y actuaciones que trascienden, obviamente, a la estricta actuación de la Diputación General, alcanzando también a los propios diputados o incluso a simples particulares, los cuales, así como cualquier otra persona que pueda tener alguna relación con el asunto que se investiga, pueden ser objeto del correspondiente requerimiento de la Comisión para comparecer ante la misma. El artículo 63 regula con cierto detalle el funcionamiento de estas Comisiones de Investigación —que, previsiblemente, sólo muy esporádicamente se constituirán—, así como los efectos derivados de sus conclusiones (art. 63.5.º).

6. *El Pleno de las Cortes de Aragón*

Al igual que las Cortes de Aragón funcionan en Comisiones —lo que da lugar, como acaba de decirse, a la constitución de una serie de Comisiones estables que, por ello, precisamente, se denominan Comisiones Permanentes, así como, en determinadas circunstancias, a la constitución de otras Comisiones coyunturales o esporádicas, las denominadas Comisiones Especiales o de Investigación—, las Cortes también funcionan en Pleno.

El Pleno de las Cortes reune, obviamente, al conjunto de los miembros integrantes de las Cortes de Aragón, es decir, a la totalidad de diputados, y es a ese Pleno al que corresponde el ejercicio de la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como todas aquellas otras que genéricamente quedan atribuidas a las Cortes

de Aragón tanto en el Estatuto, como en el Reglamento de la Cámara o en cualesquiera otras leyes.

El Pleno de las Cortes, por lo demás, es convocado por el Presidente de la Cámara, bien por propia iniciativa o la solicitud de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 64).

7. *Los Grupos Parlamentarios*

En el moderno Derecho Parlamentario bien puede decirse que los Grupos Parlamentarios han pasado a constituir el punto de referencia más destacado en la actuación y desarrollo de las funciones que corresponden a las Asambleas Legislativas. La constitución y consolidación de estos Grupos marca, en efecto, una diferencia sustancial con los modos parlamentarios de no hace más de un siglo, de manera que frente a la representación individual como característica general del sistema, en la actualidad los Grupos Parlamentarios —reflejo, por lo demás, de los partidos y fuerzas políticas presentes en las Cámaras Legislativas— van a ser los ejes o pilares fundamentales del desarrollo de la actividad parlamentaria.

En este sentido, y a pesar de que en la Constitución de 1978 sólo se registre una escueta mención a los Grupos Parlamentarios en el artículo 78.1.°, nuestro sistema parlamentario en general, el Congreso de los Diputados y el Senado, es una muestra sumamente indicativa de la fuerza e intensidad que han adquirido los Grupos Parlamentarios, no faltando autores que han llegado a calificar dicho sistema —como sucede, salvo contadas excepciones, en la totalidad de los modernos sistemas parlamentarios en el derecho comparado— de «grupocrático», dado que los Grupos Parlamentarios y sus Portavoces asumen un conjunto de competencias tan destacadas que han llegado prácticamente a relegar a un segundo plano el tradicional poder de decisión de los Presidentes de las Cámaras y aún la propia autonomía de los parlamentarios.

Esta misma característica se ha reflejado en la organización interna de las Cortes de Aragón, al igual que en todas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. El párrafo 6.° del artículo 14 del Estatuto se limita a establecer, ciertamente, que «los Diputados de las Cortes de Aragón se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyas condiciones de formación, organización y funciones regulará el Reglamento de la Cámara», añadiéndose que «dichos Grupos Parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en Comisiones, en proporción a su importancia numérica». Remisión, pues, en bloque al Reglamento de las Cortes de Aragón una vez más, el cual ha dedicado a su regulación concretamente todo su Título III (arts. 19 a 27), confirmando la opinión más arriba expuesta.

El artículo 19 del Reglamento ha determinado, de este modo, los requisitos necesarios para la formación de Grupos Parlamentarios en las Cortes de Aragón, exigiendo, en primer término, un mínimo de tres diputados, incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubiere concurrido como tal ante el electorado en las elecciones autonómicas, número de tres que condiciona la propia existencia del Grupo Parlamentario a todo lo largo de la Legislatura, tal como establece el arículo 25: «Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario distinto del Mixto se reduzcan durante el transcurso de la Legislatura a una cifra inferior a tres, el Grupo quedará disuelto, y sus miembros pasarán automáticamente al Grupo Mixto».

No obstante, se han previsto una serie de correctivos al indicado requisito a fin de evitar que algunos partidos, con número suficiente de diputados, pudieran desdoblarse creando dos o más Grupos Parlamentarios. De ahí que el párrafo 2.° de este mismo artículo 19 precise que «por cada partido, agrupación o coalición electoral, sólo podrá constituirse un Grupo Parlamentario», con lo que se ha optado por mantener una estricta correspondencia entre la fórmula inicial de coalición electoral y la organización parlamentaria postelectoral. Mecanismo, en fin, que se complementa con la prohibición de que los diputados pertenecientes a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado puedan formar un Grupo Parlamentario propio, y con la prohibición, también, de que cada diputado pueda formar parte de más de un Grupo Parlamentario.

Por lo demás, los diputados no adscritos a un determinado Grupo Parlamentario propio quedan incorporados automáticamente al denominado muy expresivamente Grupo Mixto, Grupo Parlamentario éste que reúne, pues, a los diputados de aquellas fuerzas políticas o agrupaciones o coaliciones electorales que por no superar el número de tres no pueden formar Grupo propio y aquellos otros diputados que abandonen el Grupo inicial al que pertenecían sin integrarse en otro Grupo Parlamentario propio.

En cuanto a la formación o constitución de estos Grupos Parlamentarios, especifica el artículo 20 del Reglamento que se realizará dentro de los ocho días siguientes a la constitución de las Cortes, mediante escrito dirigido a la Mesa, previsión ésta que cierra, por tanto, la posibilidad de que a lo largo de la Legislatura puedan crearse nuevos Grupos Parlamentarios. La hipótesis de que un conjunto de diputados, en número superior a tres, escindidos, por ejemplo, de un determinado Grupo Parlamentario puedan constituirse en Grupo Parlamentario propio no es ni posible ni, en mi opinión, de recibo, por contradecir el propio principio de que sólo los diputados pertenecientes a formaciones políticas o electorales que se hayan presentado como tales en las elecciones podrán formar, en principio, Grupos Parlamentarios, y es obvio que los diputados escindidos —en la hipótesis planteada— han dejado

ya de pertenecer a esas formaciones políticas. No me parece criticable, en consecuencia, la regla a este respecto seguida, que es, por lo demás, de tenor semejante a la contenida en el artículo 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y que, incluso con anterioridad a su aprobación definitiva, dio lugar ya a su aplicación por la Mesa del Congreso en 1981, prohibiendo la formación, como se recordará, de una nueva minoría parlamentaria proyectada por diputados escindidos del Grupo de U.C.E. con el nombre de Grupo Parlamentario de Acción Democrática.

Resta por indicar que el Reglamento de las Cortes de Aragón, como consecuencia misma de haber seguido muy de cerca la regulación de los Grupos Parlamentarios contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados, ha incorporado a lo largo de los artículos 19 y siguientes la distinción entre diputados integrados y diputados asociados, como formas de pertenencia a los Grupos Parlamentarios. En este sentido, el artículo 19.6.° establece que «cualquier diputado podrá cambiar de Grupo Parlamentario durante una misma Legislatura, *integrándose o asociándose* a Grupo distinto del que pertenezca», y el artículo 22 reitera que «el cambio de un Grupo Parlamentario a otro, *ya sea por integración o por asociación del diputado,* podrá realizarse en cualquier momento de la Legislatura».

Pues bien, la aludida distinción no es de fácil comprensión. Más aún, en mi opinión creo que se trata de un mero exceso semántico que no tienen ninguna relevancia jurídica y que, por lo tanto, mejor hubiera sido evitarlo. Esta opinión —que es extensible también al Reglamento del Congreso de los Diputados, tal como ya ha destacado la doctrina al calificar como «borrosa categoría» la de miembro asociado (Santolalla López)—, me parece perfectamente ajustada si se tiene en cuenta que la única posible diferencia que pudiera existir entre los diputados integrados y los diputados asociados en un mismo Grupo Parlamentario, la de que los primeros serían aquéllos que han comparecido a las elecciones en las listas de una misma fuerza política, mientras que los asociados serían aquellos diputados que en el transcurso de la Legislatura han cambiado de Grupo Parlamentario, no encuentra apoyatura normativa de ningún tipo. Baste observar que el Reglamento, tanto en el artículo 19.6.° como en el 22, habla indiferentemente de integración o asociación para referirse precisamente al supuesto de cambio de Grupo Parlamentario, con lo que cae por su base la posible explicación apuntada. Ninguna otra es imaginable, teniendo en cuenta, además, que rige la prohibición para todo diputado de pertenecer a más de un Grupo Parlamentario (art. 19.3.°), por lo que, reitero, debiera haberse obviado el asumir literalmente la indicada distinción que el Reglamento del Congreso —no el del Senado— ha previsto.

Por otro lado, nada ha establecido el Reglamento de las Cortes de Aragón acerca del funcionamiento y organización interna de los Grupos Parlamentarios, lo cual es prueba evidente del principio de autonomía

de que gozan al respecto. Consecuencia, pues, de esa autonomía en la organización interna es la designación, sin interferencia externa alguna, por los propios Grupos Parlamentarios, de sus Portavoces y de los diputados integrantes de las distintas Comisiones existentes, así como los cambios que en el transcurso de la Legislatura puedan producirse. E, igualmente, y ésta es una regla común y general, consecuencia de esa autonomía interna son las potestades sancionadoras —si bien con efectos puramente internos— de los Grupos Parlamentarios en relación a sus miembros, sin perjuicio de la facultad que a estos corresponde de poderse dar de baja en su Grupo para incorporarse a otro o integrarse, en su caso, en el correspondiente Grupo Mixto. Total y plena autonomía interna, pues, sin interferencias o intromisiones externas en la vida del Grupo Parlamentario con una única excepción, si se quiere.

En efecto, a los Grupos Parlamentarios deben facilitárseles una serie de medios materiales adecuados para que puedan desarrollar con normalidad su actividad parlamentaria, si bien, cuando esas ayudas se traducen en el otorgamiento de ayudas económicas dinerarias hay unas exigencias elementales de control en el empleo y destino de los fondos públicos que aconsejan unas facultades inspectoras cuando menos mínimas. Es así como el artículo 26.4.º del Reglamento de la Cámara especifica que «los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de las subvenciones que perciban, la cual pondrán a disposición de la Mesa cuantas veces ésta lo requiera». Esta obligación parece perfectamente razonable atendiendo a la financiación que, con cargo a fondos públicos, se prevé de tales Grupos Parlamentarios. Las reglas de distribución de las ayudas económicas son, por lo demás, las mismas que se prevén en los Reglamentos del Congreso y del Senado. Concretamente, estas reglas se contienen en el artículo 26.2.º del Reglamento de las Cortes de Aragón y consisten, sencillamente, en que la Mesa, en sesión conjunta con la Junta de Portavoces, y con cargo al Presupuesto de las Cortes, asigna una subvención fija para cada Grupo Parlamentario y otra variable con arreglo al número de diputados con que cuente cada Grupo.

Finalmente —y prescindiendo de otros aspectos ciertamente interesantes en cuanto a la configuración general de los Grupos Parlamentarios, como es el relativo, por ejemplo, a su naturaleza jurídica— hay que insistir en que los Grupos Parlamentarios han pasado a ocupar un lugar principal en el funcionamiento de prácticamente la totalidad de los Parlamentos. No son excepción, en este sentido, las Cortes de Aragón, tal como se refleja a todo lo largo del Reglamento de la Cámara. Baste así con recordar que todos los Grupos Parlamentarios, a través de sus Portavoces, forman la Junta del mismo nombre, cuyas importantes funciones, en líneas generales, ya se han señalado anteriormente; que son también los Grupos Parlamentarios los que designan a los diputados que deben formar parte de las distintas Comisiones; que los debates

giran, de manera preferente, en torno a la participación preponderante de los Grupos Parlamentarios (arts. 77 y ss. del Reglamento); que tienen atribuida la facultad de presentar proposiciones de Ley y enmiendas a la totalidad, así como mantener votos particulares para su discusión en el Pleno (arts. 117 y ss.); que sólo a ellos corresponde la presentación de proposiciones no de Ley, a través de las cuales formulan propuestas de resolución a la Cámara (art. 170); que deben ser consultados, en fin, por el Presidente de las Cortes con ocasión de la proposición del candidato a la Presidencia de la Diputación General de Aragón (art. 145); etcétera. Una variadísima e importante gama de facultades, pues, que justifican esa caracterización de los Grupos Parlamentarios como los ejes o pilares básicos sobre los que se ordena en buena medida la vida política de las Cortes de Aragón.

VI. El funcionamiento de las Cortes de Aragón: en especial las sesiones parlamentarias

Tanto el Pleno como las Comisiones de las Cortes de Aragón, establece el artículo 14.7.° del Estatuto, «se reunirán en sesiones ordinarias y extraordinarias». La sesión parlamentaria, por su parte, es «el tiempo parlamentario dedicado a agotar un orden del día», lo cual puede ocupar uno o más días. De ahí que, el artículo 71.1.° del Reglamento, añada que la parte de la sesión celebrada durante el mismo día recibe el nombre de «reunión». La sesión parlamentaria, pues, se vincula al orden del día, que el artículo 76 del Reglamento también ha regulado con cierto detalle.

La distinción entre sesiones ordinarias y extraordinarias merece una especial atención dada su importancia. En efecto, el propio Estatuto, en el párrafo 8.° del mismo artículo 14, fija el período ordinario de sesiones, es decir, el tiempo que anualmente las Cortes se reunirán en Pleno y Comisiones para celebrar sesiones, en ciento veinte días, celebrándose en dos períodos que el artículo 70 del Reglamento ha concretado del 15 de septiembre al 15 de diciembre siguiente y del 1 de febrero al último día del mes de junio siguiente. Entre ambos períodos deben completarse, pues, 120 días de reuniones, especificándose que para su cómputo sólo se contarán los días hábiles, siendo éstos cinco días a la semana, de lunes a viernes inclusive, y determinándose el carácter inhábil de la última semana de cada mes. Fuera de este calendario, por así decirlo, las Cortes pueden celebrar, tanto el Pleno como las Comisiones, sesiones que, por estar fuera del período ordinario de sesiones señalado, pasan a denominarse sesiones extraordinarias.

Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas, consecuentemente, dentro del período ordinario de sesiones pero en días considerados inhábiles (por ejemplo, la última semana de cada mes), o, también,

en período de vacaciones parlamentarias, es decir, fuera del período ordinario de sesiones que ya conocemos. La urgencia en un determinado asunto puede exigir, en efecto, la convocatoria extraordinaria de las Cortes de Aragón en cualquiera de los dos casos expuestos, convocatoria que según el artículo 72 del Reglamento realizará el Presidente de las Cortes por decisión propia de acuerdo con la Junta de Portavoces o a petición de dos Grupos Parlamentarios, de una quinta parte de los diputados o del Presidente de la Diputación General, debiéndose recordar, como ya se observó al examinar anteriormente el funcionamiento de la Diputación Permanente, que el Reglamento ha olvidado que dicho órgano también puede —y debe— solicitar del Presidente la convocatoria de sesiones extraordinarias cuando así sea necesario (art. 14.9.° del Estatuto). Por lo demás, cuando los órganos legitimados para ello soliciten la celebración de una sesión extraordinaria deberán proponer asimismo el orden del día a desarrollar, el cual una vez agotado determina el levantamiento definitivo de la sesión (arts. 72 y 70.2.° del Reglamento).

Toda sesión, y aún toda reunión parlamentaria, sea del Pleno o de Comisiones, debe ir precedida de la correspondiente convocatoria, la cual constituye un elemento de validez de los acuerdos que se adopten. Dicho con otras palabras, sin convocatoria no hay posibilidad de reunión válida, y si no la hay, lógicamente no podrán adoptarse acuerdos. Las reuniones parlamentarias deben, por tanto, ajustarse a todos los requisitos reglamentarios, y uno de ellos, ciertamente capital, es el de previa convocatoria. Previa convocatoria, además, a la que se une el orden del día correspondiente, sin perjuicio de las posibles alteraciones que en el mismo, al inicio de la sesión y como cuestión previa, puedan introducirse (art. 76.4.° del Reglamento).

Por otra parte, las sesiones del Pleno son públicas, salvo cuando en la sesión vaya a darse cuenta de cuestiones de gobierno interior, tengan por objeto el estudio de incompatibilidades y cuestiones personales que afecten a los diputados, cuando así lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta a iniciativa de la Mesa de las Cortes, de la Diputación General, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros del Pleno o de la Comisión y, en todo caso, las sesiones para conocer de las conclusiones a las que hayan llegado las Comisiones de Investigación, tal como establece el artículo 74 del Reglamento.

En cuanto a las sesiones de las Comisiones Permanentes se celebrarán a puerta cerrada, en el sentido de que no se admite la presencia del público, pero sí la de otros diputados y parlamentarios aragoneses en las Cortes Generales, así como representantes de los medios de comunicación social (art. 73.2.°), si bien las sesiones de las Comisiones Permanentes pueden ser también secretas —las de las Comisiones de Investigación siempre lo son— en los mismos casos y supuestos que en las del Pleno.

Finalmente, convocado el Pleno o las Comisiones por el Presidente de las Cortes de Aragón —siempre que, en este caso, se trate de sesiones extraordinarias (art. 70.3.° del Reglamento), y abierta la sesión, el desarrollo de los debates y la forma de efectuar las votaciones deben ajustarse a lo previsto en los artículos 73 y siguientes del Reglamento, en cuyo examen no es el momento de adentrarse.

ART. 15. 1. Las Cortes de Aragón ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad.

2. La potestad legislativa de las Cortes de Aragón será únicamente delegable en la Diputación General, en los términos previstos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.

3. La iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General, en los términos que establezca una Ley de Cortes. Por una Ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

I. LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES DE ARAGÓN: NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES

Como ya se señaló en el comentario al artículo 11, tras una serie de dudas iniciales acerca de si todas las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese el procedimiento observado en su constitución, podrían disponer o no de Asamblea Legislativa y, correlativamente, de potestad legislativa, finalmente prosperó la tesis favorable a dicha posibilidad, y es así como el Estatuto de Aragón —al igual que todos los demás Estatutos— ha previsto entre los órganos institucionales de la Comunidad la existencia de una Asamblea Legislativa, denominada Cortes de Aragón, y ha precisado, igualmente, que a ellas corresponde ejercer «la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma (artículos 12.1.° y 15.1°).

Esta potestad legislativa que a la Comunidad Autónoma aragonesa se ha reconocido constitucionalmente, y cuyo ejercicio corresponde a las Cortes de Aragón por ser precisamente, como ya se dijo al comentar el artículo 12, el órgano institucional que políticamente representa al pueblo aragonés, suscita, no obstante, de inmediato la cuestión central de precisar cuál sea su naturaleza jurídica, o dicho con otras palabras, obliga a preguntarse acerca del valor mismo y fuerza de las Leyes ara-

gonesas —resultado del ejercicio de dicha potestad— en relación a las Leyes estatales aprobadas por las Cortes Generales. ¿Se tratará acaso de Leyes subordinadas o supeditadas en alguna forma a las Leyes estatales o, por el contrario, estamos en presencia de Leyes perfectamente equiparadas desde el punto de vista de su valor y fuerza de obligar? Al respecto, diversas consideraciones cabe realizar a fin de demostrar la plena equiparación entre las Leyes estatales y las Leyes aragonesas, siempre que éstas, obviamente, sean resultado del ejercicio de la potestad legislativa *propia* de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En primer lugar, las normas legislativas que dicten las Cortes de Aragón, al igual que las Leyes del Estado, encuentran en la Constitución apoyo directo. Texto constitucional que, por otra parte, no establece diferencia alguna, formal o sustancial, entre ambos tipos de Leyes territoriales, sin perjuicio del carácter supletorio y, en determinados casos, prevalente del Derecho estatal (cuestión que se examina en el comentario al art. 42). Quiere decirse, pues, que ni la Constitución ni el Estatuto han previsto relación alguna de jerarquía entre las Leyes del Estado y las Leyes aragonesas, dato éste bien significativo en atención a la plena equiparación sustancial entre unas y otras que aquí se defiende.

Consecuentemente, la relación entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento aragonés debe contemplarse y explicarse atendiendo al principio de competencia y no al de jerarquía, dado que, reitero una vez más, la fuerza de Ley es la misma tanto para las Leyes estatales como para las Leyes aragonesas, concibiéndose todas por la Constitución como fuentes jurídicas primarias del ordenamiento. El texto constitucional con el complemento del Estatuto ha procedido a un reparto de la potestad legislativa entre el Estado y la Comunidad aragonesa materia por materia, de manera que, ante un hipotético conflicto entre una Ley estatal y una Ley aragonesa, dado que tanto valen e igual fuerza tienen, en principio, una como otra, el principio de jerarquía ninguna virtualidad podrá desplegar, quedando remitida la solución del conflicto al análisis de la atribución concreta que la Constitución y el Estatuto hayan hecho a favor de uno u otro órgano legislativo en la materia de que se trate, es decir, al examen de si se ha producido o no extralimitación del ámbito competencial propio que a cada norma le corresponde.

En segundo lugar, hay que señalar, asimismo, que las Leyes aragonesas quedan sometidas a formas de control que en nada difieren de las estatales en cuanto al órgano que ejercita dicho control. Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 153.*a)* de la Constitución y 27.2.°*e)* de la Ley orgánica 2/1979, de 3 octubre, correspondiendo, en consecuencia, el control de constitucionalidad de las Leyes aragonesas, al igual que el de las Leyes estatales, al T.C. (véase el comentario al art. 20.2.° del Estatuto).

Finalmente, no debe pasar desapercibido que las Leyes aragonesas pueden satisfacer, al igual que las Leyes del Estado, las reservas ma-

teriales de Ley que la Constitución ha previsto, lo que constituye una prueba más de la identidad de su naturaleza jurídica. Como ha señalado, entre otros autores, el profesor Muñoz Machado, «la previsión constitucional de reservar materias a la Ley no puede resolverse atribuyendo sin más su cumplimiento a la Ley estatal, sino conectando este principio con los criterios utilizados para distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», de manera que la Ley autonómica —aragonesa, en nuestro caso— podrá válidamente satisfacer la reserva material de Ley constitucionalmente establecida si la materia a la que se refiere es de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sólo cuando la reserva de Ley es a favor de la Ley orgánica debe entenderse, lógicamente, que quiebra el criterio que acaba de exponerse, siendo necesaria en tal caso una Ley estatal la que venga a satisfacer la indicada reserva.

Afirmada y reconocida, pues, la sustancial identidad entre la potestad legislativa del Estado y la que el Estatuto atribuye a las Cortes de Aragón, es preciso, seguidamente, dar cuenta de la existencia de unos límites generales y específicos al ejercicio de esa potestad legislativa propia de la Comunidad aragonesa. Prescindiendo en esta ocasión de las limitaciones específicas derivadas del hecho mismo de la concreción de los ámbitos materiales en los que constitucionalmente Aragón puede disponer de potestad legislativa —cuestión que debe quedar pospuesta al examen del régimen de distribución de competencias legislativas entre el Estado y la Comunidad aragonesa—, vale la pena enunciar ahora algunos límites generales a la legislación aragonesa que, como ha destacado ya la doctrina, son propiamente límites a la autonomía que alcanzan por igual a todas las Comunidades Autónomas. Límites generales a la potestad legislativa que corresponde ejercitar a las Cortes de Aragón, y límites generales también, en última instancia, al nivel de competencias de Aragón, que, por su parte, el TC ha ido progresivamente configurando en los términos que paso seguidamente a exponer.

Existe, en primer término, un límite territorial a la eficacia del ejercicio en general de las competencias propias de la Comunidad Autónoma que determina, correlativamente, que toda Ley aragonesa cuyo ámbito formal de eficacia jurídica exceda del territorio de Aragón provocará ineludiblemente su inconstitucionalidad. Se trata de una exigencia obvia, elemental, que se justifica en sí misma. Ahora bien, no parece admisible afirmar que la producción de cualquier consecuencia de hecho en otros lugares del territorio nacional derivada de una Ley aragonesa, formalmente constreñida al ámbito territorial que necesariamente le corresponde, determine ineludiblemente el señalado efecto de inconstitucionalidad, ya que, si así fuera, difícilmente sería ejercitable dicha potestad. No cualesquiera efectos o consecuencias dimanantes de la Ley regional por el hecho de producirse más allá del estricto ámbito teritorial de la Comunidad Autónoma conllevan necesariamente la tacha

de inconstitucionalidad de la Ley, dependiendo el que ello sea así de la intensidad, características y otras circunstancias que rodeen al indicado efecto de extraterritorialidad, tal como ha tenido oportunidad de señalar ya el TC en su sentencia de 16 de noviembre de 1981, a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley vasca sobre Centros de contratación de cargas en transportes terrestres de mercancías, y ha reiterado en la sentencia de 27 de marzo de 1984, con ocasión del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con una Resolución de la Dirección General de Cooperativas por la que se calificaba favorablemente la modificación parcial de los Estatutos de una «Caja Popular, Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada»:

> «... esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (Fdo. Jco. 1.º de la STC de 16 noviembre 1981).

Quiere advertirse, pues, que el efecto expansivo de toda norma jurídica —que, con mayor o menor intensidad, difícilmente dejará de desplegar o producir alguna consecuencia más allá del estricto territorio al que formalmente queda vinculada— es un dato inesquivable, con el que necesariamente hay que contar y que, precisamente, por no determinar automáticamente la inconstitucionalidad de la norma legal, exigirá, en cada caso, un cuidadoso y riguroso análisis a fin de concretar si tal efecto expansivo viola o no otras limitaciones, como son, en fin, el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional y la interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de circulación de personas o bienes o la libertad de establecimiento de aquéllas (art. 139 de la Constitución).

Justamente, la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional —exigencia que encuentra su apoyo básicamente en el art. 149.1.1ª del texto constitucional—, así como la libre circulación de personas y bienes, constituyen, por otra parte, nuevos límites generales a la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Límites, no obstante, que no deben entenderse

simplistamente, como equivalentes a una total y absoluta uniformidad de los ordenamientos jurídicos autonómicos, sino, más bien, como exigencias de igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos, circunstancia por la cual su regulación queda reservada siempre y en todo caso al Estado.

Y, finalmente, también opera como límite general a la potestad legislativa autonómica el criterio del interés general. Criterio de interés general que de hecho tiene ya un cauce de expresión en los límites generales anteriormente señalados y que, por otra parte, explica y justifica suficientemente la relación de competencias que el artículo 149.1.° de la Constitución ha considerado y reconocido como indisponibles por las Comunidades Autónomas —incluidas las Comunidades constituidas con arreglo al procedimiento del art. 151, lo que no es el caso de Aragón— al atribuirlas en exclusiva al Estado. Con todo, el propio interés general fundamenta y es causa, asimismo, de una limitación más a la potestad legislativa autonómica, la especificada exactamente en el artículo 150.3.° de la Constitución al prever la técnica de las Leyes estatales armonizadoras. Se trata, no obstante, de un límite eventual y excepcional, tal como ha declarado la STC de 5 agosto 1983 con ocasión de los recursos previos acumulados de inconstitucionalidad que se interpusieran contra el Proyecto de la LOAPA, ya que, como señalara el Alto Tribunal, «el artículo 150.3.° constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las Leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales».

II. La técnica de la delegación legislativa: condiciones y requisitos para su ejercicio

El párrafo 2.° del artículo 15 que se comenta, nos sitúa ante el fenómeno de la delegación legislativa, fenómeno en virtud del cual el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma aragonesa —la Diputación General— puede dictar normas jurídicas que tendrán rango y fuerza de Ley siempre que medie, justamente, una delegación legislativa otorgada por las Cortes de Aragón.

No obstante, de inmediato hay que advertir que, en rigurosos términos, el artículo 15.2.° del Estatuto no hace sino reproducir en el ámbito del ordenamiento jurídico aragonés la técnica prevista en los artículos 82 y siguientes de la Constitución, técnica cuya característica definitoria última es la de incidir en la normal relación existente entre Ley y Reglamento alterándola. En efecto, en virtud de la técnica de la delegación legislativa, la norma delegada dictada por el Gobierno adquiere el rango y fuerza de Ley, de manera que, por esta vía excepcional, el poder normativo de la Administración queda ampliado, a la vez que se excepciona el principio básico de que las normas dictadas por la Administración en ejercicio de la potestad reglamentaria que el ordenamiento le reconoce quedan en todo ordenadas y subordinadas a la Ley, por ser de inferior valor jurídico. Este singular efecto derivado de la delegación legislativa, al propiciar que el propio ejecutivo —la Diputación General de Aragón, en nuestro caso— pueda dictar normas con fuerza de Ley, suscita no pocos problemas en orden a delimitar con precisión las condiciones mismas y requisitos que necesariamente deben observarse en la utilización y aplicación de dicha delegación legislativa. Veamos cuáles son en concreto.

1. *Ambito material en el que se permite la delegación legislativa*

Como ya se ha señalado, el artículo 15.2.° establece que la potestad legislativa únicamente será delegable en la Diputación General de acuerdo con lo previsto en los artículos 82 y siguientes de la Constitución, circunstancia que nos obliga, en primer término, a precisar cuáles son las limitaciones materiales concretas que el texto constitucional establece a las delegaciones legislativas de las Cortes Generales a favor del Gobierno de la Nación.

En este sentido, el propio artículo 82 de la Constitución determina que la delegación legislativa no podrá realizarse en relación a materias reservadas a la Ley Orgánica, materias que según el artículo 81 quedan circunscritas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, al régimen electoral general y a aquellas otras que expresa y singularmente hayan quedado reservadas a la Ley Orgánica por la propia Constitución. A ello habrá que añadir aquellas materias que, aún no reservadas a la Ley Orgánica, deben ser objeto de una regulación normativa ajustada a un procedimiento legislativo específicamente determinado también por el texto constitucional, como es el caso de los Presupuestos Generales del Estado, tal como se prevé en el artículo 134.

Pues bien, parece obvio advertir que la indicada limitación material, salvo las excepciones que se señalarán seguidamente, no resulta ope-

rativa ni efectiva en el caso de las delegaciones legislativas que las Cortes de Aragón puedan realizar a favor de la Diputación General, y ello sencillamente porque se trata de un límite material en el que ni siquiera puede penetrar la potestad legislativa de las Cortes de Aragón. Las materias reservadas a la Ley Orgánica, que marcan un límite infranqueable a la práctica de delegaciones legislativas, están igualmente vedadas a las Leyes regionales o autonómicas, de manera que aquella limitación ninguna efectividad real puede tener *per se* respecto de las delegaciones legislativas que, en su caso, decidan adoptar las Cortes de Aragón. Quiere con ello decirse que, en mi opinión, las Cortes de Aragón pueden delegar el ejercicio de su potestad legislativa sin limitación estatutaria por razón de la materia de ningún tipo, con la única excepción de la materia propia de los Presupuestos Generales de la Comunidad aragonesa, dado que la norma jurídica que los aprueba debe necesariamente ser Ley de Cortes elaborada y aprobada con arreglo a un determinado procedimiento legislativo que excluye cualquier posibilidad de delegación legislativa *(vid.* el comentario al art. 55), tal como ha venido a confirmarlo, por lo demás, el artículo 8.1.° de la Ley de Cortes de Aragón de 28 de septiembre de 1983 reguladora de la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, excluyendo, en efecto, de la delegación legislativa la aprobación del Presupuesto. Ahora bien, es preciso insistir en que la indicada prohibición marca un límite efectivo a la delegación legislativa por la propia especificidad de la Ley de Presupuestos, reflejada en el artículo 55 del Estatuto y en los artículos 135 y 137 del Reglamento de las Cortes de Aragón, y no por el hecho de que la Ley de 28 de septiembre de 1983 así lo haya previsto. Si la prohibición tuviera por todo fundamento lo dispuesto en el artículo 8.1.° de la citada Ley, es obvio que la propia Ley delegante podría excepcionar la prohibición, circunstancia, reitero, no factible en el supuesto que se examina en cuanto que esa Ley delegante incurriría en inconstitucionalidad por contradecir el Estatuto de Autonomía y las previsiones a tal efecto recogidas en el Reglamento de la Cámara.

Se explica de este modo que, aparte de la comentada limitación material, cuando el señalado artículo 8.1.° establece, asimismo, que «las Cortes de Aragón podrán delegar en la Diputación General la potestad de dictar Decretos legislativos con rango de Ley, excepto en las materias *que afecten al desarrollo básico del Estatuto* y en la aprobación del Presupuesto», tal limitación respecto de «las materias que afecten al desarrollo básico del Estatuto», en rigurosos términos, puede ser perfectamente excepcionada por la Ley de Bases delegante, por tener el mismo rango y fuerza que la norma que ha establecido la indicada limitación. Para que la prohibición de delegaciones legislativas en las materias que afecten al desarrollo básico del Estatuto fuera en puridad plenamente eficaz y vinculante para las Leyes de Bases delegantes es obvio que es en el Estatuto de Autonomía donde debería haberse establecido. Al no

haberse hecho así, tal como se desprende del tenor literal del artículo 15.2.°, el efecto que se deriva de la Ley de 28 de septiembre de 1983 es el propio de las llamadas «pseudo-reservas» de Ley, en cuanto que vinculan mientras que el órgano legislativo no decida lo contrario en virtud de una Ley posterior que perfectamente puede ser, reitero una vez más, la Ley de Bases delegante. No otra ha de ser, a mi juicio, la conclusión que en estrictos términos jurídicos ha de mantenerse, sin perjuicio de que, desde una perspectiva de política legislativa, parezca perfectamente lógica la limitación que se ha introducido finalmente, aunque, por otro lado, la fórmula adoptada no deje de plantear graves problemas interpretativos en orden a precisar qué materias *afectan* al desarrollo básico del Estatuto (baste recordar las dificultades que está suscitando una fórmula similar, como lo es la contenida en el artículo 86.1.° de la Constitución al establecer las materias en las que queda prohibida la utilización por el Gobierno de los Decretos-Leyes, utilizando a tal efecto el verbo «afectar»).

Por lo demás, y por si hubiera alguna duda, hay que afirmar, asimismo, que el hecho de que el Estatuto prevea en alguno de sus artículos —por ejemplo, art. 45— la necesidad de que la materia concreta de que se trate sea regulada por Ley de Cortes de Aragón aprobada con un *quorum* cualificado, no determina la prohibición de que esa misma Ley, aprobada con el *quorum* exigido, delegue en la Diputación General la potestad para que, en virtud del correspondiente Decreto legislativo, se adopte la correspondiente regulación. El artículo 15.2.° del Estatuto, una vez más, justifica la opinión que aquí se mantiene, dado que la remisión al texto constitucional en el extremo que se analiza ninguna efectividad práctica puede llegar a desplegar. Lo que, desde otro tipo de consideraciones, muestra que los esquemas y reglas propias del ordenamiento jurídico estatal no son trasladables sin más a los ordenamientos autonómicos.

2. *Requisitos de la delegación legislativa*

Por previsión explícita del Estatuto, los requisitos a los que debe ajustarse la delegación legislativa coinciden con los que la Constitución ha establecido para las delegaciones legislativas de las Cortes Generales a favor del Gobierno. Bastará, por ello, con indicar en este lugar los aspectos más generales y fundamentales de esa regulación. Regulación contenida en los artículos 82 a 85 del texto constitucional que ha reiterado literalmente, punto por punto, con la diferencia ya señalada respecto a los límites materiales, el artículo 8 de la Ley de 28 de septiembre de 1983 reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón. En efecto, establece el citado precepto:

«1. Las Cortes de Aragón podrán delegar en la Diputación General la potestad de dictar Decretos legislativos con rango de Ley, excepto en las materias que afecten al desarrollo básico del Estatuto y en la aprobación del Presupuesto.
2. La delegación deberá otorgarse mediante una Ley de Bases cuando tenga por objeto la formación de textos articulados y por Ley ordinaria cuando se trate de refundir textos.
3. La delegación legislativa habrá de otorgarse de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga la Diputación General mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado y no se permite la subdelegación.
4. Las Leyes de Bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.
5. Las Leyes de Bases no podrán en ningún caso:
a) Autorizar la modificación de la propia Ley de Bases.
b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.
6. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.
7. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.
8. Cuando una proposición de Ley o una enmienda fuera contraria a una delegación legislativa en vigor, la Diputación General está facultada para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de Ley para la derogación total o parcial de la Ley de delegación».

Como se habrá observado, la delegación legislativa puede otorgarse para la formación de textos articulados así como de textos refundidos. En relación a los textos refundidos, en cuyo caso la delegación deberá otorgarse en virtud de una Ley ordinaria, hay que señalar que la finalidad perseguida no es otra que la de sistematizar y articular en un texto único una pluralidad de Leyes que inciden sobre un mismo objeto, sin alterar en nada la regulación material que de esa pluralidad de normas que se refunden resulta. Con todo, consista la delegación en la mera formulación de un texto único refundido o, además, en la regularización, aclaración y armonización de los textos legales que han de ser refundidos, no se crea que la operación refundidora no conlleva un efecto innovador más o menos intenso. Ese efecto, a pesar de tratarse de una operación eminentemente técnica y no creadora, se produce sin lugar a dudas, y buena prueba de ello es que el texto refundido sustituye

y deroga a las Leyes anteriores que se refunden, aclarando y depurando posibles antinomias, eliminando discordancias, actuando, en fin, como ha destacado García de Enterría, una verdadera «modernización normativa». Resta señalar, no obstante, que sólo a muy largo plazo parece factible que en el ordenamiento jurídico aragonés sea preciso recurrir a esta técnica refundidora, no pasando de ser, en los momentos actuales, una técnica necesariamente inoperante de la que bien podría haberse prescindido.

Distinto es el supuesto de la delegación legislativa para la formación de textos articulados. No se trata aquí de autorizar a la Diputación General para que proceda a una labor sistematizadora de Leyes preexistentes, sino que, en virtud de la delegación contenida en una Ley de Bases, se confía al órgano ejecutivo la elaboración de una norma innovadora del ordenamiento jurídico a la que se atribuye el rango de Ley a pesar de no proceder de las Cortes de Aragón. Pues bien, este fenómeno, verdaderamente relevante, queda enmarcado por las siguientes reglas:

— la Ley delegante adopta la forma de Ley de Bases, cuyo desarrollo y articulación lleva a cabo la Diputación General de Aragón. Se comprende, así, que la articulación debe observar y adecuarse al contenido de las bases, cuya finalidad es la de precisar las directrices y límites de la delegación legislativa. En este sentido, el artículo 82 de la Constitución y los párrafos 3.º y 4.º del artículo 8 de la Ley de Cortes de Aragón de 28 septiembre 1983 exigen que se delimite «con precisión el objeto y alcance de la delegación y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio», no permitiéndose delegaciones indeterminadas o genéricas —mucho menos en blanco— ni tampoco subdelegaciones, y prohibiéndose, asimismo, que las Leyes de Bases puedan facultar a la Diputación General para dictar normas con efecto retroactivo (art. 8.5.º*b*);

— aprobada la correspondiente Ley de Bases corresponde a la Diputación General elaborar el correspondiente Texto articulado, es decir, desarrollar las bases de la delegación en forma articulada y sistemática, operación en virtud de la cual la delegación se agota, no pudiéndose invocar en el futuro por la Diputación General a fin de efectuar cualquier modificación del texto normativo definitivamente aprobado (artículo 8.3.º). No debe pasar desapercibido, en este sentido, que el texto articulado elaborado y aprobado por la Diputación General tendrá, en principio, rango de Ley, razón por la cual sólo una Ley posterior de las Cortes de Aragón podrá introducir modificaciones en aquél. Por lo demás, la norma aplicable, coherentemente con lo expuesto, será el Texto articulado y no la Ley de Bases, que agota toda su eficacia una vez ha sido adecuadamente desarrollada y articulada;

— finalmente, el artículo 8.8.º de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, en todo coincidente, repito, con

el artículo 84 de la Constitución, plantea algún problema interpretativo. El precepto fácilmente podía haberse obviado, ya que introduce una serie de perturbaciones en el sistema o teoría de las fuentes del Derecho ciertamente destacables que, por contrapartida, no se ven compensadas por las posibles ventajas que del mismo puedan derivarse. Todo lo contrario. Al preverse que «cuando una proposición de Ley o una enmienda fuera contraria a una delegación legislativa en vigor, la Diputación General está facultada para oponerse a su tramitación» parece advertirse claramente que la razón de fondo que se persigue es no entorpecer la labor de desarrollo o articulación de la Diputación General mientras dure, es decir, hasta que el Texto articulado se apruebe, ya que, como se ha señalado con anterioridad, aprobado éste la delegación se agota y, por tanto, no está ya en vigor. En caso contrario, si el veto de la Diputación General a la tramitación de la proposición de Ley o la enmienda se extendiera en el tiempo una vez articulada la Ley de Bases, la previsión estaría contradiciendo el principio antes sentado de que la delegación legislativa se agota con el uso que de ella haga la Diputación General y con la consiguiente afirmación de que la norma aplicable, invocable ante Administración y Tribunales, es el Texto articulado y no la Ley de Bases. Con todo, y aún cuando se admitiera cierto fundamento práctico en el veto que la Diputación General puede imponer a determinadas enmiendas o proposiciones de Ley contrarias a la Ley de Bases mientras no se haya hecho uso aún de la delegación y el Texto articulado no se haya definitivamente aprobado, lo que verdaderamente sorprende es que, vetada la correspondiente enmienda o proposición de Ley contraria a la Ley de Bases, pueda seguidamente presentarse una nueva proposición de Ley para la derogación total o parcial de aquélla. En efecto, la parte final del comentado artículo 8.8.° (y 84 *in fine* de la Const.) establece que «en tal supuesto (cuando la Diputación General se haya opuesto a la tramitación de la proposición de Ley o enmienda contraria a la delegación legislativa en vigor), podrá presentarse una proposición de Ley para la derogación total o parcial de la Ley de delegación», lo que, con razón, Garrido Falla ha traducido como que «cuando una proposición de Ley derogue total o parcialmente una Ley de delegación en vigor, habrá que retirarla y... presentarla otra vez». La previsión comentada, por todo lo expuesto, me parece innecesaria y perturbadora, máxime en relación a las delegaciones legislativas de las Cortes de Aragón que previsiblemente han de ser sumamente infrecuentes y excepcionales, y bien podría haberse prescindido de ella si no se hubiera limitado la Ley reguladora de la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón a transcribir literalmente en su artículo 8.8.° el artículo 84 de la Constitución.

3. *Una breve referencia al control de los Decretos legislativos (textos articulados y textos refundidos)*

Tampoco aquí se observan novedades respecto de las previsiones constitucionales. Como ya se ha transcrito anteriormente, el artículo 8.7.° de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón ha establecido que «sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control», previsión en todo coincidente, asimismo, con el artículo 82.6.° del texto constitucional.

Los Decretos legislativos son objeto, por tanto, de control judicial, lo que plantea la necesidad de formular alguna precisión al respecto. En concreto, ¿son controlables judicialmente los Decretos legislativos y, en caso afirmativo, con qué alcance y consecuencias? Podría pensarse como impedimento para que la jurisdicción pudiera fiscalizar y enjuiciar tales Decretos legislativos en el rango de Ley que adquieren como consecuencia misma de la delegación, correspondiendo, en consecuencia, al TC su enjuiciamiento por posibles violaciones de los preceptos constitucionales. Sin embargo, como ha señalado García de Enterría, se olvida con ello que «el rango de Ley de la norma delegada no es una consecuencia necesaria derivada sólo de la Ley de delegación, sino una consecuencia, a la vez, de la Ley de delegación *y del respeto por la norma delegada del contenido prescrito por dicha Ley.* En otros términos: el rango de Ley es predicable del Decreto delegado sólo *intra vires* de la delegación; *ultra vires* no hay rango de Ley posible, porque no estando cubierto en este caso el contenido de la norma delegada por la Ley de delegación, el Decreto no puede darse a sí mismo un rango superior, del mismo modo que nadie puede levantarse del suelo tirándose a sí mismo de los pelos». Quiere decirse, pues, que en la medida en que determinados preceptos del Decreto legislativo se hayan excedido de los límites de la delegación no podrán tener rango de Ley, sino que serán meras disposiciones administrativas plenamente enjuiciables por la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, los excesos de la delegación son controlables por los Tribunales y así lo ha venido a reconocer finalmente, tras algunos titubeos iniciales, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, sentencias de 6 de julio 1977, 27 enero 1979 y la definitiva sentencia de la Sala 2.ª del TS de 2 julio 1980 [arz. 3098]).

Ahora bien, la delegación legislativa e, incluso, su uso por la Diputación General pueden igualmente ser objeto del control de constitucionalidad que corresponde al TC. Baste recordar, a tal efecto, lo dispuesto en el artículo 27.2.°*e)* de la LOTC: «Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación

legislativa», supuesto éste cuyo tenor literal es que «en el caso de los Decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución»; es decir, admisibilidad del control de constitucionalidad de los Decretos legislativos sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, tal como ya se ha indicado. Ese control de constitucionalidad alcanza, por lo demás, no sólo a la Ley de delegación, sino al propio Decreto legislativo en los excesos en los que el ejercicio del poder legislativo delegado haya podido incurrir, ya que, si bien ese exceso puede ser controlado por los Tribunales ordinarios, también puede serlo por el Tribunal Constitucional en cuanto que la no estricta sujeción a la Ley de delegación constituye indiscutiblemente una infracción de lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución e incurre, por tanto, en inconstitucionalidad que así podrá ser declarada por el supremo intérprete de la Constitución. Como ha afirmado el TC en sentencia de 19 julio 1982 («BOE» de 18 agosto 1982, pte. Tomás y Valiente) «un precepto determinado que si emanara de las Cortes no sería inconstitucional a no ser por oposición material a la Constitución, puede serlo si procede del Gobierno a través de un Decreto legislativo por haber ejercitado aquél de modo irregular la delegación legislativa».

Finalmente, ha de advertirse que los medios de control del ejercicio de la delegación legislativa no se agotan con los controles judiciales y del TC. Tanto la Constitución (art. 82.6.º), como el artículo 8.7.º de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, señalan que «las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control», fórmulas adicionales de control entre las que será usual que figure el control de la legislación delegada por las propias Cortes de Aragón. Así parece desprenderse de lo dispuesto en los artículos 142 y 143 del Reglamento definitivo de la Cámara, que para tal caso han previsto el siguiente procedimiento:

> *Artículo 142.* «La Diputación General, y dentro de los quince días siguientes a haber hecho uso de la delegación prevista en el artículo 8 de la Ley 4/1983, de 29 de septiembre, de las Cortes de Aragón, dirigirá a las Cortes la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla, y que será publicado en el 'Boletín Oficial de las Cortes de Aragón'».
> *Artículo 143.* «1. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 4/1983, de 29 de septiembre, de las Cortes de Aragón, las Leyes de delegación establecieran que el control adicional de la legislación delegada se realice por las Cortes, se procederá conforme a lo establecido en el presente artículo.
> 2. Si dentro de los treinta días siguientes a la publicación del texto articulado o refundido, ningún miembro de las Cortes

o Grupo Parlamentario formulara objeciones, se entenderá que la Diputación General ha hecho uso correcto de la delegación legislativa.

3. Si dentro del referido plazo se formulara algún reparo al uso de la delegación, en escrito dirigido a la Mesa de las Cortes, ésta lo remitirá a la correspondiente Comisión dentro de los tres días siguientes, la cual deberá emitir dictamen al respecto en el plazo de otros diez días.

4. El dictamen será debatido en el primer Pleno de las Cortes que se convoque, con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo.

5. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la Ley de delegación».

III. El ejercicio de la iniciativa legislativa: su regulación por la Ley de Cortes de Aragón de 28 de septiembre de 1983

El párrafo 3.º del artículo 15 que se examina se refiere a las personas o entidades que pueden proponer a las Cortes de Aragón el estudio y, en su caso, la aprobación de Leyes dictadas en ejercicio de la potestad legislativa propia de la Comunidad aragonesa, tratándose, pues, de lo que técnicamente se denomina «iniciativa legislativa» que encuentra su paralelo en el artículo 87 de la Constitución en relación, en este caso, a la iniciativa legislativa en las Cortes Generales. En concreto, el precepto estatutario se limita a establecer que la iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General, quedando remitida la regulación detallada de las condiciones y requisitos, procedimiento, etc., de su ejercicio a lo que disponga una Ley de Cortes de Aragón. Por lo demás, se prevé asimismo la posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercitar la iniciativa legislativa, llamada precisamente «iniciativa legislativa popular», de acuerdo con lo que al respecto disponga una Ley de Cortes. Iniciativa legislativa popular cuyo ejercicio presenta, no obstante, una serie de peculiaridades y características específicas que aconsejan posponer su examen sistemático a un momento posterior. Justamente, esa singularidad ha determinado que, por lo que respecta a la iniciativa ante el Congreso de los Diputados según la previsión contenida en el artículo 87 de la Constitución, la iniciativa popular haya sido regulada independientemente de la iniciativa legislativa tradicionalmente correspondiente al propio órgano legislativo y al Gobierno, de manera que mientras que en este último caso es en los Reglamentos del Congreso y del Senado donde se han concretado y desarrollado las condiciones y requisitos de su ejercicio, la iniciativa legislativa popular prevista en el párrafo 3 del propio artículo 87 del texto constitucional ha sido objeto de una específica regulación en la reciente Ley orgánica 3/1984, de 26 marzo. E idén-

tica opción se sigue en el caso de la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, si bien, por el momento, la iniciativa legislativa popular no cuenta aún con la correspondiente Ley reguladora, dado que la Ley de 28 septiembre 1983 sobre iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón solamente ha contemplado, de acuerdo con lo que acaba de señalarse, la iniciativa correspondiente a la Diputación General y a las propias Cortes de Aragón (al corregir pruebas —septiembre de 1985—, las Cortes de Aragón han aprobado ya la Ley 7/1984, de 27 diciembre, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón).

Por otra parte, y antes de pasar al análisis detallado de la Ley de 28 septiembre 1983 en lo relativo a la iniciativa legislativa de la Diputación General y de las Cortes de Aragón, importa advertir que sus previsiones han sido complementadas posteriormente por lo dispuesto en los artículos 116 y siguientes del Reglamento definitivo de las Cortes de Aragón. Precisamente esta regulación combinada de la iniciativa legislativa entre la citada Ley y el Reglamento de la Cámara legislativa obliga a aludir, siquiera sea brevemente, a la peculiaridad misma que se observa en el hecho de que esta materia concreta haya sido regulada, en un primer momento y en sus aspectos sustanciales, en virtud de Ley aprobada en base a un proyecto inicial que elaborara y presentara a las Cortes de Aragón la Diputación General. Peculiaridad, digo, porque, en efecto, tradicionalmente la regulación de la iniciativa legislativa ha venido considerándose materia propia de los Reglamentos parlamentarios, surgidos a instancias de las propias Cámaras legislativas y no con ocasión de un Proyecto de Ley procedente del Ejecutivo y, por tanto, ajeno a aquéllas. Es así como la propia Constitución, en el reiteradas veces citado artículo 87.1.° establece que «la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, *de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras*» (a diferencia de la iniciativa legislativa popular cuya regulación queda remitida, según el propio art. 87.3.°, a lo que se prevea en la correspondiente Ley orgánica), y ello, repito, porque esta materia ha solido considerarse como propia de la organización doméstica de las Cámaras legislativas. En este sentido, algún debate de interés en el Pleno de las Cortes de Aragón propició la aprobación de la Ley de 28 septiembre 1983, si bien el hecho de que el artículo 15.3.° del Estatuto remita el ejercicio de la iniciativa legislativa correspondiente a las Cortes y a la Diputación General a lo que, a tal efecto, establezca una Ley de Cortes y no al Reglamento de la Cámara, así como la urgencia y necesidad de regular cuanto antes lo que se consideró importantísima cuestión, decidió finalmente la balanza a favor del Proyecto de Ley, sobre el que, por lo demás, no se suscitaron —y ciertamente no había lugar a ello— especiales oposiciones a su contenido.

No obstante, con la aprobación del Reglamento de las Cortes de Aragón que ha dedicado su Título VI a regular el «Procedimiento legis-

lativo» —siguiendo, por cierto, muy de cerca lo dispuesto en el Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 febrero 1982, con algunas excepciones, empero, ciertamente razonables—, con la aprobación del Reglamento, digo, se ha paliado, en mi opinión, el problema que podría haberse derivado del hecho de que esta materia estuviera exclusivamente regulada en una Ley susceptible, obviamente, de cualesquiera modificaciones por Leyes posteriores sin tener que observar especiales trámites. Al contenerse ahora buena parte de la regulación en el Reglamento de la Cámara ha quedado garantizada su estabilidad y permanencia, que no podrá ya verse afectada por Leyes posteriores en cuanto que cualquier alteración queda condicionada a la previa y específica modificación del Reglamento de las Cortes.

Pero veamos ya la regulación concreta del ejercicio de dicha iniciativa legislativa.

1. *La iniciativa legislativa de la Diputación General: el procedimiento común y sus especialidades en la tramitación de los Proyectos de Ley*

La iniciativa legislativa correspondiente a la Diputación General, que constituye, por lo demás, el supuesto más frecuente según demuestra la práctica y que se explica indudablemente porque buena parte de la acción del Gobierno se plasma en un programa legislativo, se ejercita a través de lo que técnicamente se denominan Proyectos de Ley, los cuales deberán remitirse a las Cortes «acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos», tal como precisó el artículo 2.1.° de la Ley de 28 septiembre 1983. Exigencia ésta usual y perfectamente lógica que, en caso de no observarse, podrá determinar la devolución del Proyecto por decisión de la Mesa de las Cortes de Aragón.

En cuanto a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, hay que señalar que una vez recibido en la Mesa de las Cortes se deben observar los siguientes trámites fundamentales, tal como han sido previstos en los artículos 117 y siguientes del Reglamento definitivo de la Cámara:

— recibido el Proyecto de Ley la Mesa de las Cortes ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, momento a partir del cual se abre el plazo de presentación de enmiendas por los Diputados y los diversos Grupos Parlamentarios. Enmiendas que pueden serlo, lógicamente, tanto a determinados preceptos o artículos como a la totalidad, en cuyo caso sólo están facultados para enmendar los Grupos Parlamentarios. Destacada es, por otro lado, la previsión relativa a la necesidad de previa conformidad de la Diputación General a fin de poder tramitar aquellas enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 119 del Re-

glamento); previsión que encuentra su parangón en el artículo 134.6.° de la Constitución y artículo 111 del Reglamento del Congreso de los Diputados y que supone, por tanto, el reconocimiento al Ejecutivo de la facultad de vetar la tramitación de este tipo de enmiendas (al respecto, véase el comentario al art. 55.2.° de este Estatuto);

— en el caso de que no se hubieran presentado enmiendas a la totalidad, el Proyecto pasa ya a debate de la Comisión correspondiente, la cual nombra en su seno una Ponencia cuya función es la de redactar un informe previo a la vista de las enmiendas parciales presentadas que faciliten el debate posterior;

— concluido el Dictamen de la Comisión, el Proyecto de Ley pasa seguidamente a deliberación del Pleno de las Cortes, debatiéndose en esta fase final las enmiendas y votos particulares que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados obviamente al Dictamen, pretendan defenderse en el Pleno. El artículo 129 del Reglamento regula, en los mismos términos que el artículo 118 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el desarrollo y procedimiento a seguir en los debates, procediéndose a las correspondientes votaciones artículo por artículo, si bien se prevé también la posibilidad de proceder a tales votaciones por grupos de artículos o por materias cuando, a la vista de la complejidad del texto, interconexión de las pretensiones de las enmiendas, etc., así lo estime necesario la Presidencia de las Cortes, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces;

— aprobado el Proyecto con el quorum de votos favorables que en cada caso corresponda, resta ya su promulgación como Ley y publicación en el Boletín Oficial de Aragón y en el Boletín Oficial del Estado, tal como se expone en el comentario al artículo 20 del Estatuto.

Por otra parte, ha de advertirse que los Proyectos de Ley pueden ser retirados por la Diputación General en cualquier momento de la tramitación del Proyecto, siempre que no hubiere recaído acuerdo final de las Cortes (arts. 6 de la Ley de 28 septiembre 1983 y 134 del Reglamento de las Cortes), lo cual es perfectamente lógico dado que si el acuerdo final ya se ha producido el Proyecto ha pasado a ser Ley, a expensas del trámite final de su promulgación y publicación.

Tales son, pues, a grandes rasgos, las líneas directrices que enmarcan el ejercicio de la iniciativa legislativa correspondiente a la Diputación General y el procedimiento legislativo común a que se sujetan los debates y la aprobación final de los correspondientes Proyectos de Ley. Precisamente, con relación a la votación final nada ha señalado la Ley de 28 septiembre 1983 ni el Reglamento de las Cortes de Aragón acerca de aquellos Proyectos que, por imperativo del Estatuto, deben ser necesariamente aprobados con una mayoría cualificada (caso de las Leyes previstas, por ejemplo, en los arts. 17.3.°, 45.2.° y 3.°, etc.), circunstancia ésta que quizá hubiera debido ser objeto de alguna previsión, básicamente a los efectos de concretar el procedimiento de votación

final por el Pleno de las Cortes. En este sentido, diré que, en mi opinión, hubiera sido conveniente que tales Proyectos de Ley, sin perjuicio de observar en su tramitación el procedimiento legislativo común ya expuesto, fueran aprobados en una votación final sobre el conjunto del texto, precisamente por la exigencia de un quorum cualificado, si bien, reitero, nada se ha previsto al respecto, por lo que también la votación final en estos casos se adecuará a las previsiones generales (debate y aprobación artículo por artículo o, excepcionalmente, por grupos de artículos o materias).

Finalmente, junto al procedimiento legislativo común al que acabo de referirme, la Ley de 28 septiembre 1983 ha previsto, asimismo, algunos supuestos en los que ese procedimiento legislativo se ve matizado o modulado por la existencia de ciertos trámites específicos. Especialidades en el procedimiento legislativo, con cobertura explícita en el Estatuto en unos casos y en otros no, aunque no por ello dejan de ser totalmente razonables, que se concretan en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos (art. 3 de la Ley), en el procedimiento para la reforma del Estatuto de Autonomía (art. 5 de la Ley) y en el procedimiento denominado «en lectura única», especialidad esta última, no obstante, prevista no por la citada Ley, sino por el artículo 141 del Reglamento de las Cortes. Como quiera que a los dos primeros supuestos se refieren los comentarios al artículo 55 y Título V del Estatuto, respectivamente, me limitaré en este momento a hacer alguna indicación respecto de la tramitación de los Proyectos de Ley «en lectura única». Procedimiento legislativo especial cuya finalidad es la de permitir, sencillamente, la tramitación directa del Proyecto ante el Pleno de las Cortes, procediéndose a un debate sobre la totalidad del mismo y sometiéndose el texto a una sola votación de conjunto para su aprobación o rechazo global. Esta tramitación, como se observará mucho más simplificada y rápida, puede adoptarse por decisión del propio Pleno de las Cortes, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, debiéndose constreñir básicamente a aquellos casos en que la simplicidad del Proyecto de Ley lo permita.

2. *La iniciativa legislativa de las Cortes de Aragón: particularidades en la tramitación de las Proposiciones de Ley respecto de los Proyectos de Ley*

La iniciativa legislativa se atribuye igualmente por el artículo 15.3.° del Estatuto y artículo 1 de la Ley de 28 septiembre 1983 a los Diputados de las Cortes de Aragón, concretándose su ejercicio, en este caso, en lo que técnicamente se denomina «Proposición de Ley».

Estas Proposiciones de Ley, desde la perspectiva de su tramitación parlamentaria dentro del procedimiento legislativo común que ya cono-

cemos, no presentan en sí ninguna especificidad o particularidad respecto de los Proyectos de Ley, siguiéndose en ambos casos el mismo procedimiento, con excepción, no obstante —y he aquí las particularidades a las que se alude en el presente epígrafe—, del trámite inicial de presentación y toma en consideración de la Proposición. En efecto, el artículo 4 de la citada Ley de 28 septiembre 1983 y los artículos 131 y 132 del Reglamento de la Cámara, especifican las condiciones y requisitos necesarios para la presentación y tramitación de Proposiciones de Ley en la forma siguiente:

— la Proposición de Ley debe ser presentada ante la Mesa de las Cortes por un Diputado con la firma de otros cuatro miembros o por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz, acompañada, al igual que en el caso de los Proyectos de Ley, de la correspondiente exposición de motivos y de los antecedentes necesarios a fin de posibilitar su toma en consideración. Publicada la Proposición en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, hay que remitirla a la Diputación General a fin de que ésta manifieste, si lo estima conveniente, su criterio en términos de conformidad o no con la tramitación parlamentaria que se pretende.

Pues bien, aquí radica, en este trámite previo de la «toma en consideración», toda la especificidad de las Proposiciones de Ley respecto de los Proyectos de Ley, siendo preciso diferenciar entre las diversas razones o causas en virtud de las cuales la Diputación General puede mostrar su disconformidad con la tramitación de la Proposición de Ley, dado que las consecuencias jurídicas difieren. En efecto, si la disconformidad es debida a que la Proposición de Ley aumenta el gasto público o disminuye los ingresos presupuestarios, tal disconformidad determina de hecho la imposibilidad de proceder a tramitar parlamentariamente aquélla. El criterio razonado en forma de informe de la Diputación General vincula, en este caso, el órgano legislativo y veta, en consecuencia, la tramitación subsiguiente de la Proposición (véase a este respecto, el comentario al art. 55.2.° del Estatuto), sin perjuicio de que dicho informe sea debatido en la Comisión parlamentaria de Presupuestos (arts. 4.2.° de la Ley y 132.4.° del Reglamento). Ahora bien, si la disconformidad es por cualquier otra razón distinta a la que acaba de comentarse, el criterio de la Diputación General no vincula ya, lo cual significa que la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley puede, en principio, seguir adelante.

Conceptualmente, no obstante, sólo en esta hipótesis se habla de «toma en consideración», tal como se desprende del propio tenor literal del artículo 132.2.° del Reglamento de las Cortes:

> «Ejercitada la iniciativa, la Mesa de las Cortes ordenará la publicación de la proposición de Ley y su remisión a la Diputación General *para que manifieste su criterio no vinculante*

> *respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento* de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios»;

— Cumplido el trámite de la toma en consideración y siempre que la Diputación General no se muestre disconforme por razón de los efectos económicos que de la Proposición de Ley se deriven (o transcurran quince días sin que la Diputación haya negado expresamente su conformidad a la tramitación por dichas razones presupuestarias, tal como precisa el art. 132.5.° del Reglamento), la Proposición de Ley puede ya ser incluida en el orden del día del Pleno de las Cortes para, a su vez, la toma en consideración de la Cámara. Aunque no se ha previsto, parece lógico que el debate en el Pleno acerca de la toma en consideración sea precedida de la lectura del criterio de la Diputación General al respecto, si lo hubiere, tal como se prevé expresamente en el artículo 126.4.° del Reglamento del Congreso de los Diputados;

— Finalmente, tomada en consideración por el Pleno de la Cámara la Proposición de Ley, la Mesa acuerda su envío a la Comisión correspondiente para su tramitación, que se adecuará en todo a lo previsto para los Proyectos de Ley. A partir de éste momento, pues, desaparecen totalmente las diferencias procedimentales en la tramitación de unas y otros.

Resta añadir, por lo que respecta a las particularidades de la Proposición de Ley, que, a diferencia del Proyecto, solamente puede ser retirada por la exclusiva voluntad de su proponente cuando la misma se pretenda antes de que el Pleno de las Cortes haya adoptado el acuerdo de toma en consideración. Si éste ya hubiere sido adoptado, la efectividad de la retirada queda condicionada a la aceptación del Pleno (art. 6.2.° de la Ley y 134 del Reglamento).

Por último, debe advertirse que, si bien la iniciativa legislativa de las Cortes de Aragón se plasma normalmente en las examinadas Proposiciones de Ley, se ha previsto un supuesto en el que la iniciativa legislativa no se articula a través de dichas Proposiciones, sino que el inicial texto legal que luego será debatido por el Pleno se forma o elabora directamente por una Ponencia especial. En este caso, la iniciativa no parte de un Diputado o de un Grupo Parlamentario, sino de la Mesa y la Junta de Portavoces, formándose a tal efecto esa Ponencia especial en la que deberán participar todos los Grupos Parlamentarios. No otra cosa es lo que establece el artículo 53 del Reglamento de las Cortes de Aragón:

> «1. Cuando la Mesa y la Junta de Portavoces acuerden la elaboración de un texto legal sin previo proyecto o proposición de Ley, se formará una Ponencia especial, integrada, como mínimo, por un diputado de cada Grupo Parlamentario».

Se pretende de este modo posibilitar al máximo la iniciativa legislativa de la Cámara, dando opción a la elaboración de textos legales que surjan conjuntamente de todos los Grupos Parlamentarios y no sólo a iniciativa de uno de ellos o de un simple Diputado, lo que hace que, previsiblemente, esta fórmula quede reservada para aquellas Leyes institucionales de especial relevancia en la que se considere importante no sólo la unanimidad en la votación final, sino la participación conjunta de todos los Grupos desde la elaboración o formulación misma del inicial texto que, tras los correspondientes trámites parlamentarios ya conocidos, se convertirá en Ley. Tal es la fórmula que se está siguiendo, precisamente, en la elaboración de la futura Ley que regulará la institución del Justicia de Aragón (véase el comentario al Cap. V del Tít. I del Estatuto) (Ley que ya ha sido aprobada: se trata, en concreto, de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón).

3. *La iniciativa legislativa popular*

El Estatuto, en la parte final del párrafo 3.° del artículo 15, ha reconocido, asimismo, la iniciativa legislativa popular, cuya regulación deberá hacerse por Ley de Cortes de Aragón. Por el momento, esa regulación, como ya antes se advirtió, no se ha producido, por lo que habrá que esperar para saber exactamente las condiciones que ordenarán su ejercicio (tal como ya se ha advertido anteriormente, con posterioridad a la realización del presente comentario, se ha aprobado la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. En líneas generales, la citada Ley ha venido a reproducir, con ligeras variantes, la regulación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de Iniciativa Legislativa Popular ante las Cortes Generales).

Desde una perspectiva general, cabe señalar que la justificación del reconocimiento de la iniciativa legislativa popular responde al deseo de instrumentar el mayor número posible de cauces de participación de los ciudadanos en las tareas públicas. La Exposición de Motivos de la reciente Ley orgánica 3/1984, de 26 marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante el Congreso de los Diputados, dictada en desarrollo del artículo 87.3.° de la Constitución, se refiere precisamente a esta cuestión central, advirtiendo, no obstante, de los peligros que conlleva la generalización, sin introducción de límites concretos, de este tipo de iniciativa legislativa. Dice así:

> «Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos y posibilita,

de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentran eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante Ley orgánica, la forma concreta de ejercicio de la iniciativa popular».

Pues bien, en mi opinión, y valorando en sus justos términos tanto las ventajas como los indudables inconvenientes que confluyen en este mecanismo de participación directa de los ciudadanos a través de la presentación de Proposiciones de Ley ante el órgano legislativo correspondiente para su posterior tramitación parlamentaria, no deja de parecerme de dudosa operatividad y oportunidad la generalización que esta modalidad de iniciativa legislativa ha tenido en todos los Estatutos de Autonomía, al margen de las pequeñas diferencias que, en cada caso, puedan observarse en los términos concretos de su reconocimiento estatutario.

De todas formas lo cierto es que ahí está el artículo 15.3.° *in fine* del Estatuto de Aragón que, tarde o temprano —aunque seguramente parece más conveniente que quedara aplazado por el momento—, será objeto del correspondiente desarrollo legal. En este sentido, y con esto concluyo, vale la pena insistir en que esa futura regulación no debería limitarse, como ya ha sucedido con otras regulaciones legales aragonesas, a reproducir con ligeras alteraciones o modificaciones la normativa contenida en la indicada Ley orgánica 3/1984, norma en cuyo análisis no puedo ahora entretenerme, si bien diré que ha incorporado algunas previsiones ciertamente discutibles, como, por ejemplo, la contenida en el artículo 6 regulando un nuevo supuesto de recurso de amparo ante el TC contra la decisión de la Mesa del Congreso no admitiendo la Proposición de Ley. Conveniencia, pues, de evitar fáciles y cómodas reiteraciones, máxime cuando el artículo 15.3.° *in fine* del Estatuto se remite única y exclusivamente a lo que disponga una Ley de las Cortes aragonesas, a diferencia de otros Estatutos de Autonomía (arts. 27.4.° Estatuto País Vasco, 32.6.° Estatuto Cataluña, 31.1.° Estatuto Asturias, etc.) que han previsto expresamente que la iniciativa legis-

lativa popular ante su respectivos órganos parlamentarios se regulará «mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley orgánica prevista en el artículo 87.3.° de la Constitución», y todo ello porque, en mi criterio, hay que buscar ante todo la adecuación necesaria de esa futura regulación a la realidad misma de la Comunidad y de su Estatuto, lo que, obviamente, no siempre admite, insisto, la reproducción mimética sin más, a inferior escala, de la normativa estatal.

ART. 16. Es también competencia de las Cortes de Aragón:

a) La elección, de entre sus miembros, del Presidente de la Diputación General.

b) La designación de los Senadores a que se refiere el artículo 69.5, de la Constitución. Esta designación deberá hacerse en proporción al número de Diputados de cada grupo parlamentario, en los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón.

c) El ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución.

d) El ejercicio de la iniciativa de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en el artículo 166 de la misma.

e) La fijación de las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, haya de suministrar la Comunidad Autónoma de Aragón al Gobierno de la Nación, para la elaboración de los proyectos de planificación.

f) Ratificar los acuerdos y convenios de cooperación en los que la Comunidad Autónoma de Aragón sea parte.

g) La aprobación del programa de la Diputación General.

h) Examinar y aprobar sus propias cuentas y las cuentas de la Diputación General de Aragón, sin perjuicio del control que corresponda al Tribunal de Cuentas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución.

i) Interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del número 1 del artículo 161 de la Constitución, y el artículo 162 de la misma norma constitucional.

j) Aprobar los Planes Generales de Fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

k) Recibir la información que proporcionará el Gobierno de la Nación en orden a tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera, en cuanto se refieran a materias de particular interés para Aragón.

l) El ejercicio de la potestad tributaria y la autorización del recurso al crédito.

ll) El control de los medios de comunicación social cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma.

m) Controlar el uso de la delegación legislativa a que hace referencia el artículo 15.2, sin perjuicio del control por los Tribunales.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

I. ADVERTENCIA PRELIMINAR

El artículo 16 del Estatuto contiene un largo listado de materias y cuestiones que se declaran de la competencia de las Cortes de Aragón. En realidad, la relación en él contenida no es en modo alguno exhaustiva y sí reiterativa en algunos extremos concretos si se tienen en cuenta otros artículos del propio Estatuto. También, algunas de las competencias especificadas no son sino la recepción estatutaria de las que ya prevé la Constitución con carácter general. Justamente, las circunstancias que acaban de indicarse aconsejan afrontar el comentario de este artículo con ciertas salvedades. Por de pronto, la exégesis de algunas apartados debe quedar remitida al comentario de otros artículos, a fin de evitar repeticiones innecesarias, a pesar de que el Estatuto así lo haya hecho. Tal es el caso del apartado *a)* cuyo contenido se reproduce en el artículo 21.1.°, a cuyo comentario, pues, hay que remitirse. Pero, además, hay otra serie de apartados que, aún no reproducidos literalmente por otros preceptos del Estatuto, su propia temática aconseja, asimismo, reconducir su análisis al comentario del precepto concordante. Así sucede con los apartados *e), g), h), i)* en su parte final, *j), k), l), ll)* y *m)* que, respectivamente, serán objeto de consideración en los comentarios a los artículos 57.4.°, 22, 55.3.°, 26, 40, 35.1.°.14.ª, 46.3.° y 48.9.ª, 37.1.*d)*, y, finalmente, 15.2.°, todos del Estatuto. En consecuencia, sólo serán examinados en esta sede los apartados *b), c), d), f)* e *i)* primera parte, debiéndose remitir el lector en relación a los restantes apartados a los preceptos concordantes del Estatuto más arriba indicados.

Por último, vale la pena insistir en que la enumeración de competencias que contiene el artículo 16 del Estatuto no es exclusiva, localizándose a lo largo del Estatuto otras menciones a la actividad de las Cortes de Aragón, básicamente con ocasión de la reserva estatutaria de determinadas materias a favor de la Ley aragonesa, tal como ya ha sido objeto de consideración en el comentario al artículo 15.1.° En todo caso, la esencia de este artículo 16 estriba en la atribución a las Cortes de Aragón de una serie de competencias que complementan lo que constituye el aspecto central y básico de su función, el ejercicio de la potestad legislativa. Quiere ello decir, en fin, que nos hallamos ahora

ante una serie de competencias que no se traducen necesariamente en el ejercicio de potestad legislativa alguna —de ser así, el art. 16 en gran medida hubiera sido innecesario—, sino en la adopción, como regla, de acuerdos o actos no legislativos, o en el cumplimiento de determinadas funciones, que por su destacada relevancia e importancia el Estatuto ha creído conveniente exigir que sean tomados por el propio órgano representante del pueblo aragonés.

II. La designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma y su regulación por la Ley de Cortes de Aragón de 28 de septiembre de 1983

El apartado *b)* del artículo 16 no hace sino recepcionar la previsión contenida en el artículo 69.5.° del texto constitucional. Este precepto, como es sabido, parece dar entrada a la configuración parcial del Senado como Cámara de representación territorial, premisa de la que parte el párrafo 1.° del propio artículo 69. El párrafo 5.° establece, en efecto, que «las Comunidades Autónomas designarán un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional». Así, pues, como consecuencia de esta previsión constitucional, el Estatuto ha incorporado a su artículo 16 el apartado *b)* cuyo análisis nos ocupa, del que hay que destacar únicamente la referencia a que la designación deberá hacerse «en proporción al número de Diputados de cada Grupo Parlamentario», remitiéndose el precepto estatutario, en todo lo demás, a lo que disponga la correspondiente Ley de Cortes de Aragón. En este sentido, una de las primeras Leyes aprobadas por el órgano legislativo de Aragón ha sido precisamente la Ley de 28 de septiembre de 1983 sobre designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma (complementada posteriormente en sus aspectos procedimentales, por lo dispuesto en los arts. 173 a 180 del Reglamento definitivo de las Cortes de Aragón), en cuyo análisis hay que detenerse en cuanto que, como su propia denominación indica, establece el procedimiento y demás requisitos a observar en la elección de los representantes de la Comunidad aragonesa en la Alta Cámara de las Cortes Generales.

1. *Unas precisiones sobre la condición personal que deben reunir los candidatos a Senador*

Quizá el aspecto más sobresaliente de la Ley sea el relativo a la condición personal exigible para la designación como Senador en representación de la Comunidad aragonesa, cuestión a la que ni la Constitución ni el Estatuto se han referido expresamente.

En efecto, el texto constitucional nada prevé al respecto, ya que la incompatibilidad que en el artículo 67.1.° ha establecido alcanza única y exclusivamente a los Diputados al Congreso («Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, *ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso*», señala el citado artículo), razón por la cual parece obligado concluir que, constitucionalmente, ni se prohibe ni se exige para poder acceder a la condición de Senador representante de la Comunidad aragonesa el ostentar la condición de Diputado a las Cortes de Aragón. De manera que tan posible y adecuada a derecho será, pues, una u otra alternativa, circunstancia que al no haber sido resuelta por el Estatuto de Autonomía, tal como parece exigir el artículo 69.5.° de la Constitución, ha determinado que todo quedara pendiente de lo que al respecto dispusiera la correspondiente Ley aragonesa de desarrollo. Y, efectivamente, el artículo 2.1.° de la Ley de 28 septiembre 1983 ha despejado la duda estableciendo que,

> «Podrán ser elegidos como Senadores representantes de la Comunidad Autónoma aragonesa los Diputados de las Cortes de Aragón que sean propuestos como candidatos».

Se ha optado, pues, por restringir la designación a favor de aquéllos que ostenten previamente la condición de Diputados de las Cortes de Aragón, aun cuando bien hubiera podido prescindirse, insisto, de semejante exigencia, permitiendo que la designación de las Cortes pudiera recaer sobre cualquier cuidadano siempre que éste no incurriera, como es obvio, en ninguna de las causas de incompatibilidad para el desempeño del cargo previstas en la legislación estatal general (véase lo dispuesto en el art. 70.1.° de la Const., que como ha declarado el TC en su sentencia de 18 diciembre 1981 constituye un «mínimo», aplicable cualquiera que sea el proceso de acceso a la condición de Senador) y, en su caso, en la legislación aragonesa, tal como declara, por lo demás, el propio artículo 2.2.° de la misma Ley de 28 septiembre 1983.

Al parecer, según señala la propia Exposición de Motivos de la Ley de 28 septiembre 1983, el legislador ha creído conveniente efectuar la indicada restricción atendiendo a dos razones fundamentales. La primera consistiría en que de este modo se establece una correlación directa e inmediata entre la Cámara legislativa aragonesa y el Senado, lo

que presumiblemente —afirma la referida Exposición de Motivos— ha de favorecer «la realización de sus respectivos cometidos» *(sic!)*. Y la segunda, radica en que con ello —sigue afirmándose—, «se refuerza la intervención de los electores en el proceso de designación de los Senadores, al resultar indispensable haber sido elegido Diputado de las Cortes aragonesas mediante sufragio universal, libre y directo».

Pues bien, sin negar de antemano ese posible reforzamiento de la intervención de los electores, e, incluso, si se quiere, esa correlación directa e inmediata entre ambas Cámaras legislativas en la medida en que la misma persona es a la vez Senador y Diputado de las Cortes de Aragón, lo cierto es, según creo, que con tal opción de Ley ha constreñido un importante, a mi juicio, margen de maniobra de las propias Cortes aragonesas en orden a la designación de las personas que, en un momento determinado, puedan considerarse más idóneas para asumir tal representación. En este sentido, ya que nada obligaba a la Ley para que la designación de los Senadores debiera recaer necesariamente en un Diputado de las Cortes aragonesas, quizá hubiera sido más deseable dejar la puerta abierta y no cerrarla de antemano, teniendo en cuenta, además, que ninguna de las razones alegadas parece ser definitiva. Por el hecho de que los designados pudieran ser, hipotéticamente, personas que no ostentaran la condición previa de Diputados, no parece que la posición de los electores fuera a quedar minusvalorada, en cuanto que, en última instancia, los designados lo son por el propio órgano representante del pueblo aragonés —tratándose, pues, en todo caso, de una elección de segundo grado—; y en cuanto al efecto beneficioso que parece buscarse como resultado de la acumulación de cargos en una misma persona —de ahí la previsión legal que se comenta—, nada garantiza que así ocurra necesariamente. Sobre el papel, puede pensarse que la doble condición de Senador y Diputado regional puede facilitar la intensidad y oportunidad de la labor que el parlamentario despliegue en una y otra Cámara, pero también puede suceder, y hay que decirlo, que esa misma circunstancia llegue a ser una dificultad o inconveniente insuperable, aunque sólo sea por la imposibilidad de un desdoblamiento físico en período de sesiones, contando, además, con el dato —bien elemental, por lo demás— de las distancias existentes entre las sedes de ambas Cámaras. De manera que, me permito concluir, quizá hubiera sido más lógico y oportuno no introducir la comentada restricción que, bien mirado, en nada hubiera obligado a las Cortes de Aragón a designar como Senador representante de la Comunidad a un no Diputado de las mismas.

2. *El procedimiento de designación*

Una vez destacado el aspecto central, a mi juicio, de la Ley, hay que pasar a describir sumariamente el procedimiento de designación de los Senadores. Para ello, ante todo, hay que tener bien presente que el artículo 69.5.° de la Constitución establece que «las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio», lo cual implica —y el dato es sumamente significativo— que, en el caso de Aragón, las Cortes no podrán designar a más de dos Senadores representantes de la Comunidad.

Pues bien, la Ley ha concretado como deberá hacerse la designación, atendiendo al criterio constitucional, precisado por el Estatuto, de que «deberá hacerse en proporción al número de Diputados de cada Grupo Parlamentario». En este sentido, el artículo 3 de la Ley ha previsto que,

> «1. Celebradas las elecciones para las Cortes de Aragón y constituida la Mesa definitiva, ésta, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponde proponer proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario.
> 2. Para esta última determinación se aplicará la regla D'Hont al número de Diputados en Cortes de Aragón de cada Grupo Parlamentario.
> 3. Cuando coincida el número de Diputados de varios Grupos Parlamentarios con derecho a proponer candidatos, corresponderá efectuar la propuesta a aquel Grupo que mayor número total de votos hubiese obtenido en la elección a Cortes de Aragón.
> 4. La propuesta de candidatos deberá efectuarse en el plazo que reglamentariamente se determine, y nunca más tarde de los treinta días siguientes a la constitución definitiva de la Mesa de las Cortes».

Quiere decirse, pues, que en la actualidad— y previsiblemente también a corto y medio plazo cuando menos, dadas las escasas perspectivas de aumento de población en la Comunidad aragonesa— el número de Senadores que la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón deberán fijar será exactamente el de dos, lo que significa que, como regla, corresponderá a los dos Grupos Parlamentarios con mayor número de Diputados —a no ser que uno de ellos doble en escaños al otro— la designación de los dos candidatos a Senadores. En esta fase previa de proposición de candidatos está, por lo demás, la clave de la designación final, ya que, aun cuando es el Pleno de las Cortes mediante votación secreta quién formalmente elige a los dos Senadores, dicha votación no puede alterar en nada, en términos estrictamente jurídicos —al margen, pues, de la significación política que, según el resultado

final de la misma, pueda extraerse—, la efectiva y automática designación y proclamación de los propuestos. Así se confirma, efectivamente, por la propia Ley si nos atenemos a lo dispuesto en su artículo 5:

> «1. Emitido dictamen por la Comisión correspondiente, el Presidente de las Cortes hará públicos los nombres de los candidatos.
> 2. Transcurrido el plazo fijado reglamentariamente, se procederá a la elección de los Senadores por el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión convocada al efecto.
> 3. La votación será secreta y se efectuará mediante papeleta en la que cada Diputado podrá consignar el nombre de aquellos candidatos que desea elegir, de entre los propuestos.
> 4. *Los candidatos se entenderán elegidos cualesquiera que sea el número de votos que obtengan*».

En suma, que la designación —y no podía ser de otra forma, atendiendo a lo dispuesto en los arts. 69.5.° y 16.*b)* de la Constitución y del Estatuto, respectivamente— se produce de hecho en el momento mismo de la proposición de candidatos por los Grupos Parlamentarios a los que corresponda formular aquélla, traduciéndose la votación del Pleno en una mera ratificación, cualquiera que sean los votos afirmativos obtenidos.

Tras la ratificación —o votación del Pleno—, y aceptada la designación por los elegidos, éstos quedan proclamados Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón, haciéndoles la Mesa de la Cámara, a tal efecto, entrega de las pertinentes credenciales (artículo 6 de la Ley).

3. *La pérdida de la condición de Senador representante de la Comunidad Autónoma de Aragón*

El artículo 7 de la Ley de 28 septiembre 1983 se refiere expresamente a esta cuestión, estableciendo en su párrafo 1.° que «los Senadores electos cesarán en los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico y, en todo caso, al cesar como Diputado de las Cortes de Aragón».

En realidad, las causas que provocan la pérdida de la condición de Senador representante de la Comunidad Autónoma aragonesa, deben determinarse en la actualidad a través de la conjugación de los artículos 18 del Reglamento del Senado, de 26 de mayo 1982, y 7 del Reglamento de las Cortes de Aragón. No obstante, como quiera que el examen de las causas de pérdida de la condición de Diputado de las Cortes aragonesas —que conlleva automáticamente, pues, la pérdida de la condición de Senador— se realiza, por razones sistemáticas, con ocasión del comentario al artículo 18 del Estatuto, bastará ahora con recordar las previstas en el Reglamento del Senado que, en concreto, son las siguientes, tal como establece su artículo 18:

«Son causas de pérdida de la condición de Senador:

a) La anulación de la elección o de la proclamación de Senador mediante sentencia judicial firme.

b) La condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público dispuesta por sentencia judicial firme.

c) El fallecimiento.

d) La pérdida de los requisitos generales de elegibilidad establecidos en la legislación correspondiente.

e) La extinción del mandato, al concluir la legislatura o ser disuelta la Cámara, sin perjuicio de lo dispuesto para los miembros de la Diputación Permanente en el artículo 45.3.

f) En el caso de los Senadores designados, cuando así proceda y se comunique por las Asambleas Legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas.

g) La renuncia efectuada ante la Mesa de la Cámara».

Algunas precisiones son necesarias, de todas formas, respecto a los supuestos e) y f). En relación a este último, ya se ha dicho que habrá que atenerse a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de las Cortes de Aragón, ya que, como nos consta, la condición previa de Diputado de las Cortes aragonesas es requisito *sine qua non* para poder acceder a la de Senador representante de la Comunidad. Requisito, por demás, que el TC, en su sentencia de 18 diciembre 1981, dictada a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley Vasca de 18 marzo 1981 sobre designación de los Senadores representantes de Euskadi, no ha dudado en considerar constitucional, tal como ya se razonó con anterioridad. Y en cuanto a la causa enumerada en el apartado *e)*, la pérdida de la condición de Senador como consecuencia de la conclusión de la legislatura o disolución de la Cámara no significa necesariamente que los Senadores representantes de la Comunidad dejen de serlo. Como ha señalado también el TC en la citada sentencia de 18 diciembre 1981, siendo los Senadores del artículo 69.5.º de la Constitución designados por las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, éstas pueden optar y efectivamente han optado, dentro del marco de su autonomía, e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea Legislativa (Estatuto Catalán y Ley Vasca 4/1981) o con la legislatura del Senado (Estatuto Gallego), debiéndose considerar, pues, ambas opciones constitucionales.

Pues bien, la Ley aragonesa de 28 septiembre 1983, reguladora de la designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, en su artículo 7.2.º ha optado por la primera de las alternativas enunciadas, al disponer que,

> «en el supuesto de que la legislatura del Senado concluyese, por cualquiera de las causas establecidas por la Ley, antes que la de las Cortes de Aragón, los nuevos Senadores a designar por éstas serán los mismos ya elegidos conforme al artículo 5 de esta Ley. A estos efectos, la Mesa de la Cámara aragonesa les hará entrega de nuevas credenciales, sin que sea preciso proceder a nueva votación».

Y el propio TC, una vez más, en la misma sentencia de 18 diciembre 1981, al examinar la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley Vasca sobre designación de Senadores representantes de Euskadi, coincidente en todo con el precitado artículo 7.2.° de la Ley aragonesa, ha explicado que,

> «... tal disposición es una consecuencia de la vinculación del mandato de los Senadores vascos a la legislatura del Parlamento que los designó, ya que esta designación, como subraya la representación del Parlamento Vasco, consiste en una elección cuyo resultado refleja una correlación de fuerzas políticas que puede ser distinta en la legislatura siguiente. Con ello el Parlamento asume una autovinculación admisible, que en cierto modo encierra un elemento de permanencia. Es de observar, por otra parte, que sólo se autolimita la legislatura en la que se produce la designación. El inciso final de este artículo 6 no significa que los Senadores del País Vasco no cesan por la finalización del Senado, sino que acabado el mandato del Senado antes de acabar el del Parlamento vasco, se compromete éste a seguir representado por los Senadores anteriormente designados. Este Tribunal no ve razón alguna para considerar que este párrafo es contrario a la Constitución».

Por lo demás, hay que destacar que no se ha establecido lógicamente ningún tipo de facultad de instrucción por parte de las Cortes de Aragón a los Senadores que deba designar, no quedando éstos, por tanto, sujetos a mandato imperativo alguno.

III. El ejercicio por las Cortes de Aragón de la iniciativa legislativa y de reforma constitucional previstas en los artículos 87.2.° y 166 de la Constitución

Como antes quedó puesto de manifiesto, algunas de las competencias especificadas en el artículo 16 del Estatuto no son otra cosa que la simple recepción estatutaria de competencias que ya prevé el texto constitucional. Tal es el caso de los apartados *c)* y *d)* que se corresponden, respectivamente, con los artículos 87.2.° y 166 de la Constitución. Por otra parte, como quiera que la iniciativa de reforma constitucional procedimentalmente se ajusta en todo al ejercicio de la iniciativa legis-

lativa («la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del art. 87», declara el art. 166 de la Const.), resulta procedente examinar conjuntamente ambos apartados del artículo 16 del Estatuto, examen que, según acaba de indicarse, debe quedar centrado en el análisis del artículo 87.2.° de la norma fundamental.

El tenor literal de este artículo 87.2.° es el siguiente:

> «Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros encargados de su defensa».

La doctrina que se ha ocupado del análisis del artículo 87 de la Constitución ha destacado, desde el primer momento, la novedad que supone este reconocimiento de los Parlamentos autonómicos como titulares del poder de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, en pie de igualdad, en principio, con el Congreso de los Diputados y del Senado. No obstante, esa misma doctrina (Santamaría Pastor) se ha preocupado por encontrar la *ratio* técnica del precepto, llegando a la conclusión de que «el poder de iniciativa no es (en el caso de las Asambleas Legislativas autonómicas) indeterminado y general, como el del Gobierno o el del Congreso y Senado, sino circunscrito a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que hayan de promulgarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 de la Constitución», apoyando tal interpretación, entre otros datos, en el hecho de que la iniciativa que el artículo 87.2.° reconoce lo es a favor de las Asambleas Legislativas y no de las Comunidades Autónomas en general, «síntoma inequívoco de que dicha iniciativa habrá de referirse a aquellas materias en las que la potestad legislativa de dichas asambleas se encuentre condicionada por la previa legislación estatal», y, en segundo lugar, en la circunstancia, bien significativa, de que la Constitución no reconoce, a la inversa, «un poder de iniciativa paralelo a efectos de la presentación de proposiciones de Ley en las Asambleas autonómicas, como sería lógico si éstas disfrutaran de la facultad de promover cualesquiera textos a nivel estatal».

La tesis expuesta, ciertamente, parece tener sólidos puntos de apoyo. Y no puede pasar desapercibido, asimismo, como el propio Estatuto de Autonomía, en su artículo 38.1.° parece confirmar la corrección de aquellas, al establecer que,

> «La Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2.°, de la Constitución para

la aprobación por el Estado, en su caso, de las leyes a que se hace referencia en el artículo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2.° de la Constitución».

Sin embargo, a pesar de la lógica que pueda descubrirse en la tesis que nos ocupa, y que conlleva una indiscutible restricción de los supuestos en los que la iniciativa de las Cortes de Aragón sería admisible, lo cierto es que el artículo 87.2.° no parece ampararla dados sus términos literales, que, por lo demás, contrastan con los del párrafo 3.° del mismo precepto que en relación a la iniciativa popular bien se ha preocupado de fijar ya anticipadamente una serie de límites materiales a su ejercicio. No hay base constitucional suficiente, por tanto, para entender incorrecta o no cubierta por el artículo 87.2.° la iniciativa legislativa de las Cortes de Aragón que se refiera a una materia o cuestión distinta a la de «la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estatuto y de las Comunidades Autónomas que hayan de promulgarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 de la Constitución», en cuyo caso, además, uno de los dos artículos, o el 16.*c)* o, en su caso, el 38.1.°, ambos del Estatuto, sobraría o sería supérfluo. Por otra parte, los artículos 108.3.° y 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 febrero 1982, tampoco han introducido ninguna limitación de orden material en la presentación de Proposiciones de Ley por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, siguiéndose la tramitación parlamentaria ordinaria o común con la única especialidad, de acuerdo con lo preceptuado por la Constitución, de que la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la delegación de Diputados autonómicos que la correspondiente Cámara legislativa haya designado.

Justamente, la posición que aquí se mantiene, favorable a la no restricción de la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos, se ve confirmada por el propio Reglamento de las Cortes de Aragón, que en su artículo 181 explícitamente afirma que «las Cortes de Aragón podrán solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de Ley, o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley, *sobre cualquier materia de política general*», previsión acerca de cuya constitucionalidad, por todo lo expuesto, no puede dudarse.

Por lo demás, los artículos 182 a 184 del mismo Reglamento de las Cortes de Aragón detallan el procedimiento a seguir en la adopción del acuerdo necesario de la Cámara tanto para la presentación de las correspondientes Proposiciones de Ley ante la Mesa del Congreso (lo cual, por cierto, ha tenido ya una primera plasmación en la Proposición de Ley presentada ante la Mesa del Congreso para regular las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, tal como se señala en el comentario al Capítulo V del Tít. I del Estatuto), como para la preceptiva so-

licitud ante el Gobierno de la Nación a fin de que éste adopte un determinado proyecto de Ley (procedimiento, baste señalar, que se adecua a los trámites previstos para el ejercicio de la iniciativa legislativa de los miembros de las Cortes de Aragón ante la propia Cámara, y que son objeto de consideración detallada en el comentario al art. 15.2.° del Estatuto), regulándose, asimismo, el trámite de designación de los tres Diputados y otros pormenores relativos a su actuación ante la Mesa del Congreso de los Diputados en defensa de la Proposición de Ley.

Tomada en consideración la Proposición de Ley por el Pleno del Congreso, o adoptado por el Gobierno de la Nación el Proyecto de Ley solicitado, el procedimiento parlamentario subsiguiente en la tramitación de una u otro no presentan ya ninguna peculiaridad, ajustándose en todo al procedimiento legislativo común previsto en los artículos 109 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Finalmente, en cuanto al ejercicio de la iniciativa por las Cortes de Aragón para la reforma de la Constitución, tal como ya fue advertido al principio de este epígrafe, el procedimiento a seguir para la adopción del acuerdo de la Cámara es el mismo que se observa para la adopción de cualquier Proposición de Ley a presentar ante el Congreso, tal como ha precisado el artículo 185 del Reglamento de las Cortes de Aragón (remitiéndose, pues, a lo dispuesto en los precedentes arts. 182 a 184). Al respecto, únicamente cabe destacar que, si bien la Constitución en su artículo 166 no prevé singularidad alguna en el ejercicio de la iniciativa de reforma de la Constitución respecto al ejercicio de la iniciativa legislativa, al remitirse dicho artículo 166 a lo dispuesto en los artículos 87.1.° y 2.°, quizá hubiera sido procedente que en el Reglamento de las Cortes de Aragón, al igual que se ha hecho en los artículos 146 y 147 del Congreso de los Diputados, se hubieran previsto requisitos algo más exigentes para la adopción del acuerdo de ejercitar la iniciativa de reforma constitucional.

IV. La ratificación por las Cortes de Aragón de los convenios y acuerdos de cooperación en los que sea parte la Comunidad Autónoma

Establece el artículo 145.2.° del texto constitucional que «los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación de las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

El referido precepto, rigurosamente novedoso en nuestro Derecho

Constitucional, remite, pues, a los respectivos Estatutos de Autonomía la regulación de los convenios y acuerdos de cooperación que, en su caso, puedan celebrar las Comunidades Autónomas, limitándose a indicar que en unos casos, en los llamados convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades, éstas deberán proceder a ponerlos en conocimiento de las Cortes Generales a través de la oportuna comunicación, mientras que para la celebración de «acuerdos de cooperación» será necesaria la previa autorización expresa de las mismas. Diferencia notable, en consecuencia, entre uno y otro tipo de «concierto» que viene justificada en su distinto carácter y significado, no pudiendo olvidarse que, la propia Constitución, en el artículo 145.1.º ha establecido, asimismo, que «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas».

Pues bien, según el precepto constitucional transcrito más arriba, es claro que para concretar el régimen jurídico de los indicados convenios y acuerdos de colaboración habrá que atenerse a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, pudiéndose afirmar ya que los mismos no han sido, en líneas generales, excesivamente explícitos al respecto. En el caso, concretamente, del Estatuto de Aragón una única mención podrá localizarse a lo largo de su articulado, precisamente la contenida en el artículo 16.*f)*, que se limita a declarar como competencia de las Cortes de Aragón la de «ratificar los acuerdos y convenios de cooperación en los que la Comunidad Autónoma de Aragón sea parte». Muy escaso es, en consecuencia, el material normativo que puede tomarse en consideración en este momento, ya no sólo por la falta de desarrollo global en el Estatuto del artículo 145.2.º de la Constitución sino por la insuficiente regulación que en desarrollo, a su vez, del artículo 16.*f)* del Estatuto se ha previsto en los artículos 187 a 191 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

Prescindiendo, no obstante, de adentrarnos en este momento en el análisis detallado de las señaladas fórmulas o técnicas de cooperación entre Comunidades Autónomas, de cuyo carácter básico para conjugar la diversidad de principios sobre los que se asienta la nueva estructura territorial del Estado —los principios de unidad, autonomía y solidaridad— no debe dudarse y que cuenta ya, por lo demás, con interesantes aportaciones doctrinales (Menéndez Rexach, Muñoz Machado, Escuín Palop), parece cuando menos seguro que la Constitución ha distinguido —aunque sea a los solos efectos de la intervención de las Cortes Generales— entre los convenios para la prestación y gestión de servicios y los llamados acuerdos de cooperación, resultando ya más problemático, a falta de precisión estatutaria alguna, determinar el contenido u objeto mismo de cada una de las figuras indicadas. En este sentido, es oportuno ya destacar que, no obstante, y aunque con no claridad suficiente, los artículos 187 y siguientes del Reglamento de las Cortes han observado la indicada distinción.

En efecto, aún cuando el Estatuto habla de «acuerdos y convenios de cooperación» sin mayores precisiones, y en el procedimiento a seguir para su ratificación por las Cortes de Aragón el Reglamento tampoco haya diferenciado según se trate de una u otra figura, en el artículo 191 de este último se ha tratado de salvar, como veremos, la aludida diferencia constitucional. De esta manera, se trate de «convenio de colaboración para la prestación de servicios» o de «acuerdo de cooperación», el Reglamento ha previsto, en principio, los siguientes trámites:

— Celebrado y firmado el convenio o acuerdo por la Diputación General, debe procederse a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón a los efectos de que cualquier Diputado o Grupo Parlamentario pueda formular, en su caso, las objeciones que estimen pertinentes y que se considerarán enmiendas al convenio o acuerdo, entendiéndose, asimismo, que si no se formula ninguna objeción, queda ratificado el convenio o acuerdo, sin perjuicio, no obstante, de que sea objeto de un debate en el Pleno de las Cortes siguiéndose a tal efecto los mismos trámites que para el caso de la comunicación a la Cámara de informes generales de la Diputación General (art. 187 del Reglamento);

— Tramitadas las enmiendas, si alguna de estas fuera aceptada por el Pleno y, por tanto, el acuerdo o convenio quedan aprobados en términos distintos a los inicialmente convenidos por la Diputación General, el Reglamento en su artículo 188 ha previsto dos opciones: o bien la Diputación General desiste del acuerdo o convenio o, en caso contrario, somete a la parte contratante los nuevos términos del convenio o acuerdo para que, en su caso, sean ratificados por ella;

— Una vez aprobado definitivamente (ratificado) por las Cortes de Aragón —o admitida por la otra parte contratante las modificaciones que en el acuerdo o en el convenio hubieran podido introducirse—, la Diputación General, establece el artículo 190, «deberá ponerlo en conocimiento de la Mesa del Congreso de los Diputados o del Senado, según los casos, en el plazo máximo de veinte días»;

— Ahora bien, tal como antes señalaba, es a partir de la comunicación o puesta en conocimiento de las Cortes Generales donde el Reglamento introduce la distinción constitucionalmente necesaria entre convenio y acuerdo. De este modo, mientras que para el caso del convenio nada se prevé una vez establecida la exigencia de ponerlo sin más en conocimiento de las Cortes Generales, cuando se trata de un «acuerdo de cooperación», el artículo 191 del Reglamento ha previsto en su párrafo 1.º que «si las Cortes Generales devolvieran a las de Aragón un acuerdo de cooperación modificado en los términos aprobados por éstas, el nuevo texto será sometido al Pleno de la Cámara aragonesa, para su debate en él por los trámites de los debates de totalidad». He aquí, pues, recogida la exigencia de «autorización» de las Cortes Generales para que el acuerdo de cooperación pueda tener validez y eficacia jurídica, tal como exige la Constitución, si bien, el párrafo 2.º

del propio artículo 191 haya añadido que «si el nuevo texto de las Cortes Generales fuese rechazado por las de Aragón, su Presidente lo comunicará al del Senado y al de la Diputación General en los diez días siguientes», previsión ésta que en realidad no pasa de tener, a mi juicio, un mero significado testimonial de la opinión contraria de las Cortes de Aragón, sin que la misma —el aludido rechazo— presente mayores consecuencias que la señalada.

En consecuencia, de todo lo expuesto puede concluirse que la celebración y firma de convenios y acuerdos de cooperación corresponde a la Diputación General de Aragón, si bien la validez y eficacia de los mismos queda condicionada a la posterior aprobación (ratificación) de las Cortes aragonesas, así como de las Cortes Generales para el caso específico de los acuerdos de cooperación. Diferentes exigencias, pues, en uno u otro supuesto que se sustentan en el propio tenor constitucional, pero que no encuentran una clara explicación sustantiva en cuanto que, por el momento, en norma alguna del ordenamiento jurídico aragonés se encontrará una disposición de los objetos y fines concretos de cada una de las dos figuras. En todo caso, y puesta de manifiesto la laguna existente, todo parece indicar, de acuerdo con los criterios expuestos, entre otros, por Menéndez Rexach, que mientras que el objeto posible de los convenios se concretará en la gestión de servicios de competencia de la Comunidad Autónoma, sea o no exclusiva la competencia y dando lugar o no a la creación de una entidad instrumental gestora, los acuerdos de cooperación parecen encaminados a posibilitar la gestión de servicios distintos de los anteriores, es decir, la gestión de servicios que no sean propios de la Comunidad o, en su caso, a la adopción de acuerdos sobre cualesquiera otras materias distintas de la gestión de servicios, siempre que los mismos no den lugar a la creación de instituciones comunes a las que se transferiría la titularidad de las competencias, ya que pesa la prohibición del párrafo 1.º del artículo 145 de la Constitución. Las características mismas de los acuerdos de cooperación por relación a los convenios explicaría, así, la intervención de las Cortes Generales autorizando o no su válida celebración.

V. La competencia de las Cortes de Aragón para promover conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional

La primera parte del apartado *i)* del artículo 16 —único aspecto, recuerdo, al que ahora me referiré (véase el comentario al art. 26 en relación a la legitimación de las Cortes para interponer recursos de inconstitucionalidad)— plantea, sin duda alguna, serias dudas de constitucionalidad si nos atenemos a su tenor literal: «Es también competencia de las Cortes de Aragón: Interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el apar-

tado *c)* del número 1 del artículo 161 de la Constitución». Serias dudas de inconstitucionalidad, digo, porque en relación a los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y a los de éstas entre sí, la LOTC en sus artículos 60 y 63.1.°, en base a lo dispuesto en el artículo 162.2.° de la Constitución, únicamente ha reconocido legitimación para promover dichos conflictos, frente al Estado o frente a otra Comunidad Autónoma, a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. En este sentido, baste recordar los términos concretos del artículo 60 de la citada Ley orgánica:

> «Los conflictos de competencias que opongan al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí, podrán ser suscitados *por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas,* en la forma que determinen los artículos siguientes. Los conflictos negativos podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas».

Pues bien, esta ampliación del círculo de los legitimados para promover conflictos de competencia que ha operado el Estatuto de Autonomía de Aragón —y que, por lo demás, en ningún otro Estatuto de Autonomía se ha producido— supone, en verdad, un exceso de la norma estatutaria que viola el mandato constitucional contenido en el artículo 162.2.° de la Constitución, según el cual —tras fijar los órganos o fracciones de órganos legitimados para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo—, «en los demás casos, la Ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados». Ley orgánica que, en este caso, no puede ser otra que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en conexión con lo dispuesto en el artículo 165 del mismo texto constitucional, si se repara, además, en el empleo del singular en el citado artículo 162.2.° frente al plural —«leyes orgánicas»— del artículo 161.1.°*d),* todos de la Constitución. No hay, por tanto, posibilidad alguna de entender que la Ley orgánica que aprobó el Estatuto de Autonomía de Aragón pudiera ampliar lo dispuesto en el artículo 60 de la LOTC, porque, repito, sólo a ésta corresponde por decisión de la propia Constitución regular este aspecto concreto de los procesos constitucionales. En consecuencia, parece obligado afirmar la inconstitucionalidad del artículo 16.*i)* en su primera parte.

Buena prueba, por lo demás, de la exactitud de la rotunda afirmación que acaba de expresarse, es la propia redacción que se ha dado al artículo 186.2.° del Reglamento de las Cortes de Aragón, al interpretarse la competencia de las Cortes para promover conflictos de competencia frente al Estado o frente a otras Comunidades Autónomas como competencia para *personarse* en tales procesos constitucionales. Dice así, concretamente, el señalado artículo 186.2.°:

> «Asimismo, y por el mismo procedimiento, el Pleno de las Cortes decidirá comparecer en los conflictos de competencia a que hace referencia el apartado *c)*, párrafo 1 del artículo 161 de la Constitución, y designará el Diputado o los Diputados que representen a las Cortes, según procedimiento similar al establecido en el artículo 184 de este Reglamento».

Todo parece indicar, pues, que se ha intentado reinterpretar el alcance del artículo 16.*i)* primera parte del Estatuto, si bien este artículo 186.2.° del Reglamento suscita, a su vez, nuevas dudas de inconstitucionalidad, ya que, en principio, la personación del órgano legislativo autonómico en los procesos constitucionales sólo se ha previsto de manera expresa en el artículo 34.1.° LOTC, siempre que se trate, claro es, de un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley aprobada por el propio Parlamento autonómico o de una disposición con fuerza de Ley adoptada por el órgano ejecutivo de la misma Comunidad (es decir, cuando se trate de un Decreto Legislativo, tal como se ha visto en el comentario al art. 15.2.° del Estatuto). Ciertamente el argumento no es definitivo, ya que, por ejemplo, en la tramitación de los recursos de amparo nada se prevé expresamente acerca de la personación de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y, sin embargo, que duda cabe que tal personación procederá cuando la presunta violación del derecho de libertad susceptible de amparo constitucional se impute a una decisión o acto sin valor de Ley de dichas Asambleas Legislativas o de sus órganos (art. 42 en relación con el 51 y 52, todos de la LOTC). Podría pensarse, pues, que en el caso de los procesos constitucionales tendentes a resolver un conflicto de competencia, aún no prevista expresamente esa personación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma parte del conflicto, la misma pudiera proceder. Para que ello fuera efectivamente así, sería preciso, no obstante, que la disposición o resolución causante del conflicto procediera de la Asamblea Legislativa, lo cual, en última instancia, suscita el delicado problema de dilucidar si dentro del término «disposiciones» a que se refieren los artículos 62 y 63.1.° de la LOTC —presuntas causantes, repito, de la violación o no respeto del «orden de competencias» constitucionalmente establecido— quedan o no incluidas las Leyes y disposiciones con fuerza de Ley.

Obviamente, el análisis del problema que acaba de plantearse nos llevaría en exceso lejos y no parece que sea éste el lugar oportuno para abordarlo en toda su intensidad, teniendo, además, presente, que afecta no sólo a la debatida corrección de la previsión del artículo 186.2.° del Reglamento de las Cortes, sino al propio sistema de conflictos de competencia. Al respecto, baste indicar, no obstante, que, aun cuando no faltan argumentos de muy diverso orden —algunos de ellos con cierta apoyatura incluso de la propia jurisprudencia del TC como, por ejem-

plo, en las sentencias de 14 julio 1981, dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley orgánica 11/1980, de 1 diciembre, y, sobre todo, sentencia de 28 julio 1981 a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley catalana de transferencia urgente y plena a la Generalidad de las Diputaciones catalanas—, aun cuando no faltan, en efecto, argumentos favorables a la tesis de que frente a una Ley o disposición con fuerza de Ley —sea estatal o autonómica— pueda promoverse alternativamente al recurso de inconstitucionalidad un conflicto de competencias, en cuyo caso, podrían darse supuestos —cuando la Ley fuera autonómica— en los que la personación de las Asambleas Legislativas regionales —en nuestro caso, las Cortes de Aragón— estaría más que justificada, lo cierto es que, en principio, tal posibilidad muy recientemente parece haber sido rechazada explícitamente por el propio TC en su sentencia de 5 de abril 1984 dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra diversos artículos de la Ley de 24 febrero 1982 por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje, al mantener la doctrina que,

> «En el diseño de tipos procesales que hace nuestra CE (art. 161) y que desarrolla la LOTC, hay uno específico para los conflictos positivos, que cuando se promueven por las Comunidades Autónomas se prepara mediante un requerimiento que desatendido deja abierto el acceso al proceso constitucional. Es este el camino —dice el Abogado del Estado— que debió seguir la Generalidad y no el del recurso de inconstitucionalidad. Planteadas así las cosas, la excepción del Abogado del Estado no puede ser acogida; y es que sin apoyarnos solo en lo que dicen algunos preceptos de la LOTC respecto al carácter de los actos que motivan los conflictos, constreñidos en la literalidad de tales preceptos a "disposiciones" o a "actos" o "resoluciones" (artículos 62, 63 y 66)..., es concluyente lo que dispone el artículo 67 respecto al punto que ahora importa de que si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley el conflicto se tramitará desde un inicio en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad».

En consecuencia, no parece admisible según la tesis del TC —tesis no por ello indiscutible— que en relación a Leyes quepa promover conflicto de competencia alguno, con lo cual, de ser así, difícilmente podrá darse el supuesto justificador de la personación de las Asambleas Legislativas autonómicas en tales procesos. Sin embargo, no puede ocultarse que, en algún caso, dicha personación ha sido factible, tal como

sucediera en la STC de 30 junio 1982, dictada con ocasión del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente a un Decreto del Gobierno Vasco en materia de subvenciones a empresas públicas y privadas y en desarrollo del artículo 15 de la Ley 18/1981, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al estar implicada en el proceso constitucional, aunque indirectamente, la adecuación o no al texto constitucional de una norma legal dictada por el Parlamento Vasco (concretamente, el artículo 15 de la citada Ley 18/1981).

Por ello, no me parece que pueda tacharse rigurosamente de inconstitucionalidad el artículo 186.2.° del Reglamento de las Cortes de Aragón, a pesar de los términos tan taxativos en que se expresa («el Pleno decidirá comparecer en los conflictos de competencia a que hace referencia el apartado *c)*, párrafo 1, del artículo 161 de la Constitución...), siempre que, efectivamente, se entienda que tal decisión lo es a los efectos de personarse o no cuando con arreglo a derecho sea posible, es decir, cuando así lo estime oportuno el TC dando traslado a las Cortes de Aragón del conflicto con arreglo a lo previsto en la LOTC. Y, en todo caso, aún cuando no fuera así, lo verdaderamente destacable y en lo que merece la pena insistir es en la clara rectificación que las propias Cortes de Aragón han querido manifestar, a través de su Reglamento, acerca de la insustentable previsión contenida en el artículo 16.*i)*, primera parte, del Estatuto.

ART. 17. 1. Las Cortes de Aragón podrán exigir la responsabilidad política del Presidente y de la Diputación General mediante la adopción, por mayoría absoluta, de una moción de censura que no podrá replantearse hasta transcurrido un año.

2. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por un quince por ciento de los Diputados, y deberá incluir un candidato a la Presidencia de la Diputación General.

3. Una Ley de Cortes de Aragón, probada por mayoría absoluta, regulará su procedimiento.

Por A. BAR CENDÓN

COMENTARIO:

I. INTRODUCCIÓN: CARÁCTER DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN EL SISTEMA DEL ESTATUTO

El Estatuto de Aragón, como se puede ver en detalle más adelante, en el comentario al artículo 21 del mismo, establece un sistema de gobierno de carácter híbrido, en el que se mezclan aspectos propios de la forma parlamentaria de gobierno con aspectos típicos de la forma presidencial. Pues bien, uno de los carácteres más relevantes de la primera, de la forma parlamentaria de gobierno, es el establecimiento de una responsabilidad política, que afecta a la gestión del poder ejecutivo y que es exigible por parte del órgano legislativo o Parlamento.

El texto del Estatuto recoge en varios de sus artículos tanto el principio general de la responsabilidad política del ejecutivo, como las concreciones específicas de la misma y la manera de materializar ésta ante las Cortes de Aragón. Con carácter general, el artículo 12.1 establece, entre otras cosas, que las Cortes de Aragón «impulsan y controlan la acción de la Diputación General»; y, en el mismo sentido, el artículo 21.3 establece la responsabilidad política del Presidente de la Diputación General ante las Cortes de Aragón; el artículo 23.4 prevé la responsabilidad política de la Diputación General y establece que ésta es solidaria; y, finalmente, el artículo 27.1 determina el cese de la Diputación General cuando, entre otras causas, se haya producido la pérdida

de la confianza parlamentaria. Pero, al lado de estos artículos, la responsabilidad política del ejecutivo, o, en otras palabras, la necesidad de la confianza de las Cortes —expresa o tácita— para poder gobernar, aparece también manifiesta en otros preceptos estatutarios. Así, el artículo 16 establece como funciones propias de las Cortes de Aragón, entre otras, en su apartado *a)*, «la elección, de entre sus miembros, del Presidente de la Diputación General»; función que se ve desarrollada en los artículos 21.1 y 22, que regulan la investidura presidencial o prestación inicial de confianza de la Cámara, imprescindible para la formación del Gobierno regional; y en su apartado *g)*, «la aprobación del programa de la Diputación General». Formulación esta última un tanto vaga que, tanto puede referirse al programa presidencial que ha de presentarse en el acto de la investidura (véase mi comentario al art. 22 del Estatuto), como en el debate de la moción de censura —así se verá a continuación—, como puede servir para abrir una puerta, en una interpretación sistemática de los artículos estatutarios referentes a este tema, a la denominada cuestión de confianza que inexplicablemente no ha sido prevista de forma expresa en el Estatuto.

Sin embargo, ausente del texto estatutario la cuestión de confianza, es el artículo 17 el más trascendente con respecto al problema de la responsabilidad política del ejecutivo, dado que es el único que prevé un mecanismo específico de exigencia de responsabilidad política a la Diputación General, que puede llevar jurídicamente al cese de la misma, incluido, claro está, su Presidente.

La moción de censura es, por tanto, la pieza clave del aspecto parlamentario de la forma de gobierno establecida por el Estatuto de 1982. Y ello porque, si bien la necesidad de la confianza parlamentaria es, de acuerdo con lo ya dicho, un requisito imprescindible para la formación y la actividad del Gobierno, en lo que hace referencia a la actividad, la confianza se presume en tanto no se manifieste lo contrario, y de entre las varias formas en las que la Cámara puede manifestar su retirada de confianza —mociones críticas contra la Diputación General como un todo, o contra alguno de sus Consejeros, o el Presidente; votos en contra, etc.—, según el Estatuto, es la moción de censura, formulada de acuerdo con los requisitos establecidos en el artículo 17, el único mecanismo que puede determinar de forma obligada y en términos jurídicos el cese o dimisión de la Diputación General.

El Estatuto no prevé, pues, ni la cuestión de confianza, ni el poder de disolución de las Cortes, como mecanismos propios o armas del ejecutivo para poder contrapesar el control político de la Cámara. El poder de disolución del Parlamento fue expresamente excluido del ámbito autonómico, con la intención de conseguir el máximo de estabilidad institucional posible, asegurando que las Cámaras durasen el período para el que fueron elegidas, y forzando así la solución en vías políticas de los problemas de este carácter, aunque no falten tampoco mecanis-

mos jurídicos en los Estatutos para evitar cualquier situación de bloqueo en este terreno. Sin embargo, la cuestión de confianza supone un mecanismo del ejecutivo cuya utilidad es obvia, no sólo para contribuir a la estabilidad de éste, sino para asegurarse un cierto control de la Cámara que contrarreste su propia capacidad de crítica al Gobierno. En este sentido resulta, por tanto, sorprendente e injustificado que el Estatuto aragonés no incluyese esta importante arma del ejecutivo, la cual, por otro lado, figura en la práctica totalidad de los demás Estatutos de autonomía del Estado. Ha tenido que ser una Ley de las Cortes de Aragón —Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón (en adelante, LRP)— la que viniese a rellenar esta laguna estatutaria, al regular en sus artículos 7 y 8 la cuestión de confianza. En ella se determina que el planteamiento de la cuestión de confianza es responsabilidad exclusiva del Presidente de la Diputación General y que su aprobación requiere sólo la mayoría simple de los votos favorables (art. 7 LRP); mientras que su denegación implica el cese de la Diputación General en pleno y la apertura de un nuevo procedimiento designatorio de Presidente regional de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 del Estatuto (art. 8 LRP). Ley que, por otra parte, viene también a regular con detalle el procedimiento de la moción de censura y a establecer otras formas de control de la acción del Gobierno regional, completando así el Reglamento de la Cámara, que también formularía estos mecanismos con posterioridad. (La recientemente publicada Ley de las Cortes de Aragón 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón —en adelante LPDGA—, regula también la cuestión de confianza en sus artículos 7.1.*c;* 8; 12.*i* y 14.*g*).

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, cabría discutir la dudosa legalidad, o estatutoriedad, de establecer mediante una norma inferior un mecanismo jurídico que debería figurar en el propio Estatuto y que viene a regular una determinada relación entre dos órganos estatutarios, es decir, creados y regulados por el Estatuto, como son la Diputación General y las Cortes de Aragón, la cual tiene importantes consecuencias para la existencia y estabilidad del primero de ellos. En mi opinión, si bien es cierto que el lugar propio para la regulación de la cuestión de confianza es el Estatuto, dado que afecta a las relaciones entre órganos estatutarios, la posible ilegalidad de su formulación por norma de rango inferior viene atemperada por la propia regulación estatutaria del control político del ejecutivo regional. Ésta parte, como presupuesto previo, de la existencia de una confianza inicial de la Cámara —expresada en la investidura presidencial—, confianza que, a partir de ese momento se presume sigue existiendo, salvo que la Cámara la retire de manera expresa; y la única vía para realizar ello, que determine automáticamente, en caso de éxito, el cese del Go-

bierno en ejercicio, es la moción de censura. De esta manera, pues, la exigencia de la confianza de las Cortes para poder gobernar es algo que está ya inmerso y formulado explícitamente en el Estatuto (artículos 12.1, 16.*a* y *g*, 21.3, 22 y 23.4), como lo está también la consecuencia de la pérdida de esa confianza (art. 27.1); por ello, nada se opondría a que el Gobierno regional pudiese acudir a renovar esa confianza parlamentaria cuando estimase oportuno, y que así se regulase también por una norma inferior al Estatuto. El problema se plantearía en el momento en que la Cámara se negase a renovar su confianza política, dado que el Estatuto sólo prevé que la Diputación General esté obligada a dimitir cuando la confianza parlamentaria se le hubiese retirado a través de la aprobación de una moción de censura (art. 17).

La duda que persiste, por tanto, es si se puede establecer por una norma inferior al Estatuto un mecanismo jurídico que pueda suponer, no sólo la retirada de la confianza política de la Cámara, sino también el cese automático de la Diputación General, más allá de lo previsto en la moción de censura —art. 17—, única fórmula establecida en el Estatuto para producir ese efecto, y a la que, en puridad, se refiere el artículo 27.1 del mismo, cuando habla de la pérdida de la confianza parlamentaria como causa de dimisión de la Diputación General. Lo contrario supondría obviar el restrictivo mecanismo estatutario de la moción de censura y su intención estabilizadora del sistema.

Otro aspecto importante a destacar en la formulación estatutaria de la moción de censura es su incorrecta referencia a los destinatarios de la misma, que contradice lo establecido en otros artículos del Estatuto. Así, el tenor literal del artículo 17 parece dar a entender que la moción de censura puede adoptarse o dirigirse tanto contra el Presidente de la Diputación General, como contra este último órgano como un todo. Y, en el mismo sentido, el artículo 21.3 del Estatuto parece querer establecer una responsabilidad política diferenciada del Presidente de la Diputación General ante las Cortes de Aragón. Sin embargo, nada más lejos de realidad. No es concebible una moción de censura individualizada en contra del Presidente, que no afecte también al resto de los miembros de la Diputación General, ni, a la inversa, es posible una moción de censura en contra de la Diputación General que deje al margen a su Presidente y máximo responsable.

La responsabilidad política de la Diputación General, como muy bien establece el artículo 23.4 del Estatuto, es solidaria y afecta a la totalidad de sus miembros, desde el Presidente hasta el último de los Consejeros; de tal manera que la censura no puede dirigirse aisladamente contra alguno de ellos, ni esto podría hacerse tampoco sin que ello afectase al conjunto del órgano. Esto, desde luego, en lo que se refiere a los Consejeros, no excluye la responsabilidad directa de cada uno de ellos en la gestión particular de su respectivo Departamento o Consejería, como también establece el artículo 23.4 del Estatuto. Ahora bien,

el aspecto político de esta responsabilidad no tiene en términos jurídico-estatutarios la consecuencia necesaria de su cese o dimisión, ni es exigible, por tanto, de manera individual a través de la moción de censura. Y, en lo que se refiere al Presidente, es claro que una moción de censura dirigida contra él afecta también a la totalidad de los miembros de la Diputación General, a los que él elige, de acuerdo con el artículo 23.2 del Estatuto, y los cuales habrán de dimitir cuando éste cese, según lo establecido en el artículo 27.1 de la misma norma.

Resulta, por lo tanto, supérfluo y llama a confusión el distinguir entre el Presidente y la Diputación General como destinatarios de la moción de censura, como hace el a rtículo 17, y mejor hubiera sido hablar solamente de la Diputación General, al igual que el artículo 113 de la Constitución habla sólo del Gobierno al regular la moción de censura en las Cortes Generales.

Finalmente, y como característica general de la moción de censura establecida por el Estatuto, cabe decir que el sistema seguido se incluye de lleno en la ya vieja corriente de parlamentarismo racionalizado, sobre el que en los años veinte de este siglo teorizara Mirkine-Guetzevitch. Y ello, no sólo porque, siguiendo esta corriente del constitucionalismo de entreguerras, se limite el poder de control o censura del Parlamento mediante la exigencia de unos requisitos difíciles de superar, tales como la exigencia de que su propuesta no pueda ser sólo de iniciativa individual de un parlamentario, sino que ha de ser producto de la iniciativa colectiva de un número mínimo de parlamentarios; la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación; o, incluso, la necesidad de que incluya un candidato alternativo a la Presidencia de la Diputación General —lo que permite calificarla de «censura constructiva», y añade un plus de dificultad que no estaba previsto en el inicio de esta corriente constitucional—; sino porque, como se verá a continuación, estos requisitos se han visto aún agravados por el Estatuto, superando la propia pauta establecida por la Constitución en este terreno.

II. Procedimiento y consecuencias de la moción de censura

El artículo 17 del Estatuto no es demasiado explícito con respecto al procedimiento que ha de seguir la aprobación de una moción de censura, limitándose a establecer unos requisitos mínimos necesarios y a prever que su regulación detallada se realizará mediante una ley de las Cortes de Aragón, que habrá de ser aprobada por mayoría absoluta. Esta última norma es la Ley 2/1983, de 28 de septiembre (LRP), a la que ya me he referido anteriormente. De acuerdo, pues, con lo previsto en el Estatuto y en la mencionada LRP (arts. 1 a 6), los pasos de los que consta el procedimiento de la moción de censura y los aspectos,

en mi opinión, más destacados de los mismos, son los que a continuación se detallan.

En primer lugar, como ya he explicitado en el apartado anterior, la moción de censura no puede dirigirse contra un miembro individual de la Diputación General, sino que, en virtud de lo solidario de su responsabilidad política (art. 23.4 EAA), ha de dirigirse contra la totalidad del órgano. Si bien, nada empece que, en términos puramente formales, la censura se dirija nominalmente contra el Presidente de la Diputación General, como máximo responsable de este órgano y verdadera personificación del mismo.

En segundo lugar, la propuesta ha de ser realizada por un mínimo de un quince por ciento de los miembros de las Cortes de Aragón (artículo 17 EAA y art. 3.1 LRP). Ello excluye tanto al parlamentario individual como a los grupos parlamentarios en tanto que tales. Por otra parte, esta exigencia es superior a la prevista por la Constitución para las Cortes Generales (un diez por cien, en este caso), si bien es inferior a la establecida en algún otro Estatuto (el veinticinco por cien en Andalucía).

En tercer lugar, la propuesta de censura debe incluir un candidato a la Presidencia de la Diputación General (arts. 17.2 EAA y 3.1 LRP). Nada dicen ni el Estatuto ni la LRP al respecto, sin embargo, estimo que, de acuerdo con los artículos 16.*a* y 21.1 del Estatuto, así como el propio artículo 152.1 de la Constitución, el candidato propuesto, al igual que el Presidente en ejercicio al que se censura, ha de ser miembro electo de las Cortes de Aragón.

En cuarto lugar, una vez hecha la presentación de la moción de censura, el Presidente de las Cortes de Aragón la comunicará al Presidente de la Diputación General (art. 3.2 LRP) y se abre entonces un período de cinco días antes de los cuales no puede pasarse a su votación. Este plazo tiene como función, no sólo el producir un enfriamiento en el problema que haya podido suscitar la presentación de la moción, sino, principalmente, atribuir al ejecutivo un tiempo dentro del cual éste pueda asegurarse los apoyos parlamentarios necesarios, tras las correspondientes negociaciones, que eviten un posible triunfo de la censura.

Por si ello fuera poco, dentro de los dos primeros días de este plazo, según el artículo 4.1 de la LRP —ello no está previsto en el Estatuto— «se podrán presentar mociones alternativas». No está muy claro —como tampoco en la similar regulación constitucional de este problema—, que es lo que se quiere decir con ello; si se quiere decir otras mociones de censura, con sus respectivos candidatos a la Presidencia, u otro tipo de mociones, entre las cuales podría llegar a incluirse la cuestión de confianza planteada por la propia Diputación General, la cual requeriría para su aprobación sólo la mayoría simple, en vez de la mayoría absoluta que requiere la censura (arts. 4.3 y 7.3 LRP). En mi opinión, tanto

la LRP como la Constitución se refieren a mociones de censura alternativas, las cuales habrán de ser votadas de manera sucesiva, siguiendo el orden de su presentación, si bien pueden ser debatidas conjuntamente (art. 4.2 LRP), y ello porque no tiene sentido el presentar mociones de carácter inferior en su contenido al de la propia censura; pues, si la censura fracasa, es obvio que la Diputación General cuenta ya con la confianza mínima de la Cámara —lo que hace innecesaria la cuestión de confianza—, y si triunfa, el candidato propuesto será nombrado Presidente automáticamente por el Rey, no siendo necesario pasar a votar el resto de las mociones alternativas (art. 6 LRP). De esta manera, la presentación de mociones de censura alternativas tendría la virtualidad, no sólo de ofrecer la posibilidad de que la Cámara pudiera elegir sobre varios candidatos a la Presidencia —aunque ello haya de hacerse en votaciones sucesivas y no conjuntamente—, sino también de que el propio partido o coalición en el Gobierno pudiese llegar a presentar su propia opción, con un nuevo candidato a la Presidencia, buscando la formación de nuevas mayorías en la Cámara. En cualquier caso, como digo, las votaciones de las mociones alternativas habrán de realizarse de manera sucesiva, por el orden de su presentación a la Cámara, y sólo se pasará a votar la siguiente en el caso de que la anterior no hubiera sido aprobada (art. 6.2 LRP).

En quinto lugar, el debate en las Cortes de Aragón de la moción o mociones presentadas no está regulado con el debido detalle ni en el Estatuto, ni en la LRP, ni siquiera en el Reglamento de la Cámara, el cual, posterior en el tiempo a la LRP, se limita en su artículo 149 a remitirse a lo previsto en las dos anteriores normas. La LRP establece simplemente que en el debate cada candidato a la Presidencia propuesto en la respectiva moción deberá exponer su programa de gobierno, y que las mociones y, entiendo, los correspondientes programas, pueden ser debatidos conjuntamente, aunque su votación haya de hacerse de manera separada (art. 4.2 LRP). En la práctica, como la experiencia habida en las Cortes Generales demuestra, el debate de la moción se convierte, más que en un debate sobre los aspectos críticos de la actuación del Gobierno que se pretende derrocar, en un debate sobre el contenido del programa del candidato alternativo a la Presidencia; y si ello es así en el caso de una sola moción de censura, estimo que es más fácil que así se produzca también en el caso de ser varias las mociones presentadas al mismo tiempo, convirtiéndose ello en un verdadero debate político sobre diferentes programas de gobierno, en vez de un debate de crítica al Gobierno o Diputación General en ejercicio.

En sexto lugar, la votación habrá de ser pública y nominal (arts. 91.2 y 90.4 RCA), lo que tiende a asegurar la disciplina de voto de los respectivos grupos y, en definitiva, a dar mayores garantías al partido o coalición en el Gobierno. Para ser aprobada, la moción ha de reunir los votos favorables de la mayoría absoluta de los Diputados (arts. 17.1 EAA

y 4.3 LRP), lo que implica que las abstenciones, ausencias y votos nulos operan automáticamente como votos favorables a la Diputación General.

En séptimo lugar, y antes de llegarse a su votación, la moción de censura puede ser retirada por sus proponentes (art. 5.2 LRP); de aquí la importancia del anteriormente mencionado plazo de cinco días previo a la votación del que goza la Diputación General para realizar las oportunas negociaciones tendentes a asegurarse su respaldo parlamentario. El artículo 5.2 de la LRP dice que la censura puede ser retirada en cualquier momento, sin embargo, y de acuerdo con el normal procedimiento parlamentario, dado que las votaciones no pueden ser interrumpidas (art. 88 RCA), estimo, como queda dicho, que el plazo para su retirada termina con el inicio mismo de su votación.

Y, en octavo y último lugar, si la moción de censura es aprobada por la Cámara, el candidato propuesto será nombrado Presidente de la Diputación General por el Rey, produciéndose, obviamente, el cese automático de la anterior Diputación General (art. 6.1 LRP y artículo 27.1 EAA). Si, por el contrario, la censura fracasa, la Diputación en ejercicio permanece en el cargo equivaliendo ello a una ratificación de la confianza parlamentaria (esto siempre que no hubiese otras mociones posteriores a votar). De acuerdo con el artículo 6.4 de la LPDGA, el nuevo Presidente deberá tomar posesión de su cargo en el plazo de diez días a partir de la publicación de su nombramiento en el «BOE».

Es de destacar que la formulación del artículo 17 no incluye referencia alguna a cuáles sean las consecuencias jurídicas de la moción de censura por él introducida en el Estatuto. Con ello, este mecanismo podría haberse quedado en el mero nivel de un concepto jurídico indeterminado, o carente de contenido, si no fuera porque el artículo 27.1 del Estatuto, que viene a complementar al artículo 17, establece como causa de cese de la Diputación General la pérdida de la confianza parlamentaria, y porque en la doctrina constitucional —que ha consagrado suficientemente el concepto de moción de censura— los términos exigencia de responsabilidad política (que emplea el art. 17) terminan siendo equivalentes a los de retirada de la confianza parlamentaria (que emplea el art. 27.1), y porque, finalmente —lo cual es lo decisivo al respecto, en términos estrictamente jurídicos—, la ya mencionada Ley 2/1983 de las Cortes de Aragón desarrolla el artículo 17 del Estatuto, de acuerdo con su párrafo 3.°, y establece claramente en su artículo 6.° que la consecuencia de la aprobación de una moción de censura significa en Aragón el cese de la Diputación General en ejercicio y el nombramiento como nuevo Presidente de este órgano del candidato propuesto para ello en la citada moción.

El Estatuto y la LRP establecen, a demás, una sanción dirigida contra los proponentes de la moción fracasada y que tiene por objeto el evitar la supérflua proposición de mociones de censura condenadas al fracaso. Esto viene a suponer un refuerzo más del ejecutivo, el cual se

ve libre así de la presentación sucesiva y constante de mociones de censura, tendentes a criticar o dificultar su gestión. De esta manera, se establece que, fracasada una moción de censura, la misma no podrá volver a ser planteada hasta transcurrido un año (art. 17.1 EAA y 5.1 LRP). Y el mismo artículo 5.1 de la LRP viene a precisar qué es lo que se quiere decir por «la misma», entendiendo por ello, tanto aquella moción que se suscriba por los mismos Diputados, como la que presente a un mismo candidato a la Presidencia. En este sentido, la regulación aragonesa de la censura es mucho más restrictiva que la estatal, dado que no sólo el plazo de tiempo es más amplio (en la Const. sólo se extiende la prohibición al mismo período de sesiones, es decir, un máximo de cinco meses), sino que la prohibición se refiere tanto a los mismos firmantes o proponentes, como al candidato propuesto (mientras que la Constitución se refiere sólo a los mismos firmantes, con lo que el mismo candidato puede volver a ser propuesto por otros Diputados).

En definitiva, pues, la regulación estatutaria de la moción de censura, dado su carácter «constructivo», que exige la presentación de un candidato alternativo a la Presidencia de la Diputación General, y dado lo elevado y dificultoso de sus requisitos procedimentales, se ha convertido en un mecanismo prácticamente inactuable simbólico, en términos de Montero Gibert, que puede llegar a producir el efecto contrario al pretendido, es decir, la inestabilidad política. Y ello porque la dificultad de sus requirimientos, no sólo permite la existencia de Gobiernos de minoría —dado que aunque la oposición sea cuantitativamente mayoritaria, si no es homogénea es difícil que llegue a ponerse de acuerdo para proponer un candidato alternativo común a la Presidencia—, sino que la práctica política demuestra, como el propio Mirkine-Guetzévitch llegó a reconocer en su momento, que la estabilidad gubernamental no pasa tanto por las regulaciones jurídico-formales, como por el carácter del sistema de partidos. Y así puede llegar a producirse la paradoja de la existencia de Gobiernos de un solo partido, tremendamente inestables como consecuencia de las luchas internas en el seno de este partido, y que, sin embargo, no pueden llegar a ser sustituidos por otro grupo o coalición más sólida debido a las exigencias desproporcionadas de la moción de censura, llegando a afectarse con ello la estabilidad del mismo sistema político.

ART. 18. 1. Las Cortes de Aragón tendrán carácter unicameral y estarán constituidas por Diputados elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

2. Las Cortes de Aragón serán elegidas por un período de cuatro años.

3. La elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional, que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

4. La circunscripción electoral será la provincia.

5. Los Diputados a Cortes de Aragón no estarán vinculados por mandato imperativo y serán inviolables, aun después de haber cesado en su mandato, por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.

6. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de dicho territorio su responsabilidad será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

7. El desempeño del cargo de Diputado a Cortes de Aragón será gratuito, percibiendo sólo dietas por asistencia a sesiones y gastos de desplazamiento.

8. La Ley electoral, aprobada en las Cortes de Aragón, determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados.

9. Serán elegibles a Cortes de Aragón los ciudadanos que, teniendo la condición política de aragoneses, estén en el pleno uso de sus derechos políticos.

Epígrafe I a cargo de J. PEMÁN GAVÍN
Epígrafes II, III, IV y V a cargo de G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

I. EL SISTEMA DE ELECCIONES A CORTES DE ARAGÓN

Contiene este artículo algunas precisiones generales sobre el sistema de elección de los Diputados de las Cortes de Aragón, elección a través

de la cual se opera el principio de representación directa del pueblo aragonés en sus instituciones de autogobierno.

En lo que se refiere a este aspecto, se reproducen en primer lugar, en relación con la Asamblea legislativa de nuestra Comunidad Autónoma lo que podemos considerar principios constitucionales del voto: los Diputados son elegidos mediante sufragio *universal, igual, libre, directo y secreto.*

Afirmados por la Constitución para las elecciones a Cortes Generales (art. 68.1 en relación con el Congreso de los Diputados y art. 69.2 en relación con el Senado) y para las municipales (art. 140), se trata de principios que han venido a convertirse en auténticos postulados básicos en materia electoral en el moderno constitucionalismo de los sistemas democráticos. Por ello es posible remitirse, para un tratamiento amplio de la cuestión, a los diversos tratados y Manuales de Derecho Constitucional, así como a los comentarios a la Constitución, y es suficiente hacer aquí algunas indicaciones sobre el significado de cada uno de estos términos.

La universalidad del sufragio viene a implicar que el derecho al sufragio no se hace depender de circunstancia personal alguna. Solamente es necesario estar en el pleno uso de los derechos políticos (vid. art. 68.5 de la Const.). Enlaza plenamente así este criterio con el derecho reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución, según el cual «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas *por sufragio universal*». En el caso de las elecciones autonómicas aragonesas bastará unir a la edad mínima exigida por la ley, la condición política de aragonés, regulada en el artículo 4 del Estatuto.

Parece oportuno recordar, por lo demás, cómo la universalidad del sufragio no fue reconocida sin más por los movimientos revolucionarios que surgen en Europa en los siglos XVIII y XIX como superación del absolutismo. La lucha por el sufragio universal constituye uno de los capítulos más importantes en la lucha por la profundización de la democracia y hubo de superar modalidades tales como el denominado «sufragio censitario» —que vincula el derecho al voto a una determinada capacidad económica y que es una típica expresión del carácter marcadamente burgués del Estado que surge de las revoluciones liberales— y el sufragio exclusivamente masculino (en nuestro país no se reconoció derecho a voto a las mujeres hasta la Constitución de 1931). El sufragio universal supone también, como resulta obvio, una superación de los criterios de «democracia orgánica» vigentes en nuestro país durante el régimen de Franco.

La igualdad en el sufragio es una manifestación concreta del principio de igualdad ante la ley enunciado con carácter general por el artículo 14 de la Constitución. Traduce el criterio «un hombre, un voto» y se opone a determinadas situaciones que se dieron en el pasado tales

como el voto plural o el voto múltiple, que colocaban a algunas categorías de ciudadanos en situación de ventaja.

El principio de igualdad en el sufragio ha tratado de aplicarse también por algún autor (G. Trujillo, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 2, 1981, págs. 9 y ss.) al tema de la relación habitantes-escaño en las diversas circunscripciones electorales. El hecho de que el número de escaños atribuidos a cada circunscripción no atienda exclusivamente (o no atienda en absoluto) a criterios demográficos determina una diferencia en esta relación entre las diversas circunscripciones. Ello es así desde luego para las elecciones al Senado que tienen —en cuanto a los Senadores elegidos por provincias— una base estrictamente territorial, pero también en las elecciones al Congreso de los Diputados, en las que el criterio demográfico se encuentra corregido por la existencia de un mínimo inicial, así como en las autonómicas especialmente allí donde se ha impuesto el criterio de la estricta igualdad interprovincial (País Vasco). Para el autor mencionado el principio de la igualdad en el sufragio vendría a constituir un límite a las correcciones territoriales en la distribución de escaños o, en otros términos, un límite a la «sobrerepresentación» de las circunscripciones menos pobladas.

Me parece —sin embargo— que el principio de igualdad del sufragio queda cubierto por el hecho de que cada sufragio emitido tenga el valor unidad y por el hecho de que a nadie se le permita emitir más de un sufragio, y que es difícil llevar el tema al terreno indicado dado que la Constitución ha impuesto criterios claramente contrarios a la igualdad así entendida. Véanse en este sentido artículos 68.2 —fijación de un mínimo inicial provincial en la distribución de los Diputados—, 69.2 —cada provincia elige 4 Senadores—, 69.5 —mínimo inicial en relación con los Senadores que corresponde designar a cada Comunidad Autónoma— y 152.1 —el criterio de elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas debe asegurar la representación de las diversas zonas del territorio—.

El carácter directo del sufragio supone que se elige *directamente* a las personas que van a ocupar los cargos objeto de elección. Se opone al sistema de representación en segundo grado en el cual los electores eligen a unos «compromisarios» encargados de realizar la elección de las personas que hayan de ocupar los cargos representativos.

La libertad en el sufragio implica la ausencia de cualquier forma de coacción, quedando al margen naturalmente, la lícita influencia que supone la propaganda electoral dentro del marco constitucional y legal. Directamente conectado con ello se encuentra el carácter secreto del sufragio, en la medida en que el mismo es una garantía de libertad.

El párrafo 3 del artículo que comentamos establece que «la elección se verificará atendiendo a *criterios de representación proporcional*, que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio»,

con lo que se viene a reproducir lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Constitución («con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio»), en relación con las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, artículo referido sólo a las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la Constitución, pero que puede aplicarse sin duda a las demás, dada la generalización del esquema organizativo que en él se establece.

Entiendo que el sentido de la expresión «criterios de representación proporcional» coincide con el que tiene la misma en el artículo 68.3 de la Constitución, esto es, alude a un sistema que permita la representación de las diversas fuerzas políticas concurrentes a las elecciones en proporción a los sufragios recibidos asegurando, por tanto, una representación a las minorías en oposición al denominado sistema mayoritario. En contra de esta interpretación y refiriendo la proporcionalidad al tema de reparto interprovincial de los escaños, J. L. Merino, *Comentario*, pág. 123; G. Trujillo, *ob. cit.*, pág. 45.

Es bien sabido que los sistemas de representación proporcional no aseguran en ningún caso una proporcionalidad absoluta. En términos estrictos esta proporcionalidad es matemáticamente imposible habida cuenta del reducido número de escaños disponibles y de la indivisibilidad de éstos en decimales. Pero al margen de esto los sistemas suelen premiar a las mayorías y castigar a las minorías en diversa medida con el fin de facilitar la formación de mayorías capaces de gobernar y de forzar en alguna medida a la concentración en el espectro político.

El grado de proporcionalidad de un sistema depende en buena medida del número de circunscripciones en que se divide un país (del que resulta su tamaño mayor o menor) y del número de escaños que se atribuye a cada una de ellas. Así, si las circunscripciones son pequeñas y el número de escaños atribuido a cada una de ellas muy reducido, el grado de proporcionalidad es pequeño, castigándose fuertemente a las minorías. El grado de proporcionalidad depende también del sistema utilizado para asignar los escaños disponibles a cada una de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones.

Hasta el momento, el sistema utilizado en España es el llamado sistema D'Hont (propuesto por un matemático de este nombre y utilizado por vez primera por una ley belga de 1899), que fue introducido por el Decreto-Ley de 18 marzo 1977 sobre normas electorales, y ha sido el empleado en las elecciones generales celebradas desde entonces y en las autonómicas en virtud de una remisión de los respectivos estatutos. Es también el criterio que recoge la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (art. 163).

Junto al principio de proporcionalidad se afirma en el artículo 18.3 del Estatuto un criterio de representación de las diversas zonas del territorio. Ello parece exigir la existencia de varias circunscripciones elec-

torales en las Comunidades Autónomas grandes y de tamaño medio y también que la distribución de los escaños entre circunscripciones no atienda exclusivamente a un criterio estrictamente poblacional.

En nuestro caso, dado que el propio Estatuto determina que la provincia es la circunscripción electoral (art. 18.4), el inciso que comentamos parece tener únicamente la virtualidad de excluir un reparto interprovincial de los escaños que atienda estrictamente a criterios demográficos. En todo caso, es preciso advertir ya que la «sobrerepresentación» de la provincia menos poblada en relación con la más poblada tiene el límite que se enuncia en el artículo 19 del Estatuto y al que se aludirá más adelante.

Establece a continuación el artículo 18 que la circunscripción electoran en las elecciones autonómicas aragonesas será la provincia. Recordemos en relación con ello que la Constitución no determina cuál deba ser la circunscripción electoral de las Comunidades Autónomas. La caracterización constitucional de la provincia como circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 de la Const.) se refiere tan solo a las elecciones a Cortes Generales. No obstante, uno de los compromisos firmados por el Gobierno de UCD y el PSOE en los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981 era el de que en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral sería la provincia (y también en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, salvo que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales acordaran otra cosa por unanimidad), criterio que ha sido respetado en los diversos Estatutos de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales. Ello explica que la determinación que hoy figura en el artículo 18.4 del Estatuto se introdujera en el Congreso de los Diputados, frente a lo que disponía el Proyecto de Estatuto remitido a las Cortes Generales, con base en el cual era posible establecer circunscripciones de ámbito comarcal, inferiores a las provincias. Fue rechazado también durante el proceso de elaboración del Estatuto una propuesta que consistía en dividir la provincia de Zaragoza en dos circunscripciones: la ciudad de Zaragoza, y el resto de la provincia.

Por lo demás, el sistema electoral de las Cortes aragonesas viene completado por lo dispuesto en el artículo 19 así como —de forma provisional— por lo dispuesto en las Disposiciones transitorias 1.ª y 3.ª, las cuales se limitan a establecer algunas reglas particulares y a remitirse de forma general a lo dispuesto para las elecciones al Congreso de los Diputados.

Tanto el artículo 18 que comentamos (en su párrafo 8) como la Disposición transitoria 3.ª aluden a una futura ley electoral aragonesa que regulará lo relativo a las elecciones a Cortes de Aragón, lo cual plantea el tema del ámbito de la competencia legislativa autonómica en este punto.

Que tal competencia legislativa existe, es algo que no resulta cues-

tionable a la vista del artículo 35.1.1.ª del Estatuto, en concordancia con el artículo 148.1.1.ª de la Constitución, y a la vista de las propias menciones estatutarias de la ley electoral aragonesa a que acabamos de aludir. El problema es el de determinar si la competencia sobre esta materia es realmente exclusiva o, en otros términos, si el Estado mantiene algún título competencial sobre la misma.

Desde un primer punto de vista podría entenderse que se trata de una materia compartida y que el Estado tiene competencia para regular los principios básicos de la misma. No me parece —sin embargo— que los apoyos aducidos tengan una consistencia suficiente para justificar una competencia estatal en materia de elecciones autonómicas.

Así, se aduce, en primer lugar, la reserva constitucional de Ley orgánica (Ley estatal) para regular el «régimen electoral general» (art. 81.1 de la Const.), teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional ha afirmado —en sentencia 38/1983, de 20 mayo— que es improcedente equiparar la expresión «régimen electoral general» con la de «elecciones generales», dado que el adjetivo «general» no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral (FJ 2.º). Con base en ello, Muñoz Machado entiende que el ámbito de la competencia autonómica en materia de elecciones a las respectivas Asambleas legislativas es muy reducido, pues se ve constreñido, por un lado, por las reglas constitucionales y, por otro, por los principios básicos establecidos en la legislación estatal.

Frente a ello, no creo que del párrafo mencionado del Tribunal Constitucional puedan sacarse conclusiones definitivas habida cuenta de lo que sigue diciendo el propio Tribunal en el siguiente FJ de la citada sentencia. Señala aquí el Alto Tribunal que

> «el alcance y contenido del "régimen electoral general", según expresión del artículo 81.1 de la CE, viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formada de acuerdo con el artículo 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía.
> La consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión "régimen electoral general" se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares».

Entre estos regímenes especiales, se refiere el Tribunal a la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas (art. 69.5 de la Const.), a la elección del legislativo de cada una de las Comunidades Autónomas (asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos sin excepción), y a las especialidades en materia electoral local previstas en relación con el País Vasco (art. 10.3 y 37.3. *e* del Estatuto Vasco). Esas materias quedan excluidas de las reservas de Ley orgánica y, por tanto, no cabe aducir el artículo 81 de la Constitución como atributivo de competencia a favor del Estado.

Se ha aducido también como soporte de una competencia estatal sobre la materia (G. Trujillo) el artículo 149.1.1.ª de la Constitución —competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales —en relación con el art. 23.1— derecho a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos—. Pero ello exige considerar —como hace el autor citado— que la igualdad constitucionalmente protegida en relación con el sufragio no es sólo la igualdad formal que atribuye un voto a cada ciudadano, sino que hace referencia también a la relación habitantes/escaño por cada circunscripción viniendo a operar como un límite a la desigualdad en esta relación, lo cual parece discutible a la vista de la propia Constitución, como quedó indicado más atrás. En otro caso, si se considera que la igualdad constitucionalmente protegida garantiza solo una igualdad formal en el voto, ésta queda asegurada por el propio Estatuto —que exige que el sufragio sea igual— y no necesita el ejercicio de competencia normativa alguna por parte del Estado.

Entiendo —por tanto— que la Comunidad Autónoma aragonesa tiene competencia para regular el sistema de elecciones a Cortes de forma diversa a lo establecido por la normativa estatal para las Cortes Generales, obviamente, dentro del respeto a los principios constitucionales y estatutarios sobre la materia. Otra cosa es que probablemente hoy no tenga sentido el desarrollo de una completa normativa autonómica en este punto o que no sea políticamente aconsejable y de hecho no sea previsible que se utilice esta posibilidad, prolongándose la remisión «provisional» a la normativa estatal. Pero que tal competencia existe y existe con carácter exclusivo es algo que se desprende —a mi juicio— del marco constitucional y estatutario.

II. La no vinculación por mandato imperativo alguno de los Diputados a Cortes de Aragón

Se recoge en el párrafo 5.º del presente artículo 18 del Estatuto una regla básica del constitucionalismo y de la democracia representativa, según la cual los parlamentarios —los representantes del pueblo— no quedan vinculados por mandato imperativo alguno de los electores. Ello mismo significa, aplicado ya al caso de los Diputados a Cortes de Aragón, que éstos, en su conjunto y totalidad, representan al conjunto del pueblo aragonés, y no cada Diputado a la circunscripción electoral por la que ha sido elegido. Los elegidos no están sujetos a mandato alguno de los electores, no quedan vinculados por mandato alguno, y ello, reitero, según la clásica teoría de la representación, por ser representantes del pueblo. La vinculación haría, en fin, imposible la formación de la voluntad común, por lo que la representación ha de moverse bajo las premisas de total igualdad y absoluta libertad en los representantes.

Ciertamente la teoría de la representación —sobre la cual se asienta la regla que se examina— no ha dejado de tener contradictores, desde las teorías según las cuales la representación no es otra cosa que la suma de las voluntades individuales (Rousseau), con lo que el mandato imperativo si sería necesario, hasta aquellas otras que llegan a negar que el Parlamento represente verdaderamente al pueblo (precisión, entre otras, de Kelsen, para el cual el Parlamento es un órgano del Estado y no hay necesidad alguna, desde una posición democrática, de afirmar que el Parlamento sea la representación política del pueblo).

En realidad, lo cuestionable es la acomodación de esta regla (consustancial a la teoría de la representación propia del siglo XIX) a las actuales circunstancias, y, por tanto, su propia operatividad y alcance. No es fácil, en efecto, admitir en los Parlamentos actuales la vigencia de estas ideas. Piénsese que, con la consolidación de los grandes partidos y la estructuración de esa pieza capital del parlamentarismo que son los Grupos Parlamentarios, los Diputados actúan, ante todo, como portavoces de su propio partido, sometidos a una disciplina de voto, que obliga en verdad, a repensar toda la teoría de la representación. Más aún, es que los propios electores, en líneas generales, ya no votan personas concretas, sino, ante todo, los programas de los partidos que concurren a las elecciones.

Ante estos cambios incuestionables, la regla de la no vinculación por mandato imperativo alguno de los Diputados a Cortes de Aragón (que se establece también en el art. 67.2.° de la Const. para Diputados y Senadores de las Cortes Generales, y que se ha generalizado a los miembros de todas las Asambleas Legislativas autonómicas), quizá deba ser entendido —y así viene señalándose por la doctrina— no ya como garantía de los Diputados de poder realizar una gestión política frente al pueblo, sino fundamentalmente, como posibilidad de aquéllos de votar contra las directrices del partido al que pertenezcan. Es en esta perspectiva, en la relación Diputado-Grupo Parlamentario en el que se integra, partido político al que pertenece, en la que debe ubicarse hoy la regla de la prohibición del mandato imperativo.

III. Las prerrogativas de los Diputados a Cortes de Aragón: la inviolabilidad parlamentaria, la libertad respecto de los arrestos y el privilegio de fuero especial

A) *La inviolabilidad parlamentaria*

En el párrafo 5.° del presente artículo 18 se declara que «los Diputados a Cortes de Aragón (...) serán inviolables, aún después de haber cesado en su mandato, por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo», previsión que nos sitúa ante el tradicional privilegio

de la inviolabilidad parlamentaria con que se ven investidos los miembros de los Parlamentos o Cámaras legislativas. Privilegio de la inviolabilidad de los Diputados a las Cortes de Aragón, por lo demás, del que también gozan las propias Cortes de Aragón como institución, tal como ya se advirtió en el comentario al artículo 12.2.° del Estatuto.

Este privilegio o prerrogativa de inviolabilidad de los Diputados a Cortes de Aragón aparece consustancialmente ligado a la propia función parlamentaria y legisladora, de manera que los representantes legales del pueblo aragonés no son responsables de los actos —votos y opiniones— realizados en el ejercicio y desarrollo de su labor. El fundamento o razón de ser de este privilegio se encuentra en la necesidad misma de garantizar el correcto funcionamiento del órgano parlamentario, evitándose así que la tarea de los Diputados, y de la propia Cámara, quede o pueda quedar sistemáticamente coartada, entorpecida u obstaculizada por acciones de terceros que, en su caso, vinieran a alegar posibles violaciones de sus derechos fundamentales como consecuencia de lo que, en el desarrollo de su función parlamentaria, puedan decir o escribir los Diputados. La inviolabilidad parlamentaria significa o equivale, pues, a la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, actuando tal privilegio, por ello mismo, en el ámbito del derecho penal sustancial, en cuanto que amplía la libertad de expresión de los miembros de los Parlamentos.

En realidad, la prerrogativa o privilegio de la inviolabilidad parlamentaria que el Estatuto ha previsto para los Diputados a Cortes de Aragón no presenta singularidad alguna respecto de la inviolabilidad que para los Diputados y Senadores de las Cortes Generales reconoce, igualmente, el artículo 71.1.° de la Constitución («los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones»), así como respecto de la inviolabilidad que los restantes Estatutos de Autonomía han previsto para los miembros de sus correspondientes Asambleas Legislativas. Se refleja de este modo, también, la íntima trabazón existente entre este privilegio y el ejercicio de la función parlamentaria, sin perjuicio de que la inviolabilidad se haya hecho extensiva, últimamente, a los Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 22 de la LOTC) y al Defensor del Pueblo y sus Adjuntos (art. 6.2.° y 4.° de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo). El privilegio que se examina no alcanza, sin embargo, ni al Presidente ni a los miembros del Gobierno de la Nación no parlamentarios que intervengan en la Cámara, ni, igualmente, a los Presidentes y demás integrantes de los Gobiernos autónomos (sin perjuicio de que, en el caso de los Presidentes, concurre necesariamente la condición de parlamentario, ya sea de las Cortes Generales en el caso del Presidente de la Nación, ya sea de las Asambleas Legislativas autonómicas en los demás). Por tanto, a la condición de parlamentario —de Diputado a Cortes de Aragón, en nuestro caso— va unido el privilegio de la inviolabilidad en orden a posibles

responsabilidades penales por las opiniones que en relación a instituciones o personas aquéllos puedan emitir.

Ahora bien, no se crea que este privilegio parlamentario constituye una garantía personal del Diputado, un privilegio de índole subjetiva. Claramente señaló ya don Nicolás Pérez Serrano —tal como nos recordaba no hace mucho desde las páginas del núm. 11 de la «Revista Española de Derecho Constitucional» el prof. L. Martín-Retortillo— que la inviolabilidad parlamentaria «no constituye garantía personal, sino de carácter real, puesto que protege la función parlamentaria en sí, y sólo indirectamente aprovecha a su titular; es un privilegio objetivo, no de índole subjetiva, porque pretende asegurar el cumplido desempeño de la actividad que como legislador y fiscal corresponde al parlamentario (...), resultando irrenunciable, porque no está en el patrimonio del supuesto favorecido, sino que se otorga en beneficio de la Asamblea y de la función...». Es, pues, la función, la tarea misma a la que están llamados los Diputados como representantes del pueblo que los ha elegido, lo que se trata de preservar y de garantizar, dato decisivo este que suministra suficiente luz para apreciar la compatibilidad plena de este privilegio o prerrogativa con el propio Estado democrático. No hay parangón posible entre este privilegio de inviolabilidad parlamentaria y los tradicionales, y definitivamente liquidados, privilegios estamentales del Antiguo Régimen, cuestión sobre la que no será improcedente insistir una y otra vez, tal como ha hecho recientemente L. Martín-Retortillo. El carácter objetivo del privilegio cubre, en consecuencia, de manera única y exclusiva el ejercicio de la función parlamentaria, por lo que —y el dato merece destacarse— sólo las actuaciones realizadas al amparo de dicha función —concretamente, cualquier comportamiento observado por el parlamentario en el ejercicio de sus funciones, incluida la presentación de mociones, preguntas, interpelaciones, proposiciones de ley, etc.— quedan protegidas o cubiertas por la irresponsabilidad penal derivada de dicho privilegio. A partir de aquí puede ya configurarse el alcance de la inviolabilidad, en cuanto que no se gozará del privilegio fuera del marco espacial-temporal propio de las funciones parlamentarias.

En efecto, lo pronunciado, o la acción realizada, por los Diputados fuera de la Cámara a la que pertenecen y siempre que no sea en el ejercicio de las funciones parlamentarias que le corresponden, así como la acción a los mismos imputables una vez hayan cesado en su mandato y perdido, por tanto, la condición de parlamentario, no queda amparado ni cubierto por el privilegio de la inviolabilidad. La inviolabilidad aparece así sustancialmente apoyada en la función parlamentaria, lo cual explica su naturaleza objetiva, y a la vez justifica su propia existencia. Es, en definitiva, en el ámbito de la función parlamentaria donde la inviolabilidad se desenvuelve, y se desenvuelve —en principio, y sin perjuicio de lo que luego diré—, con plena eficacia y virtualidad, tanta

que llega a pervivir, inclusive, tras el cese o pérdida de la condición de parlamentario (de manera que no podrá pedirse responsabilidad alguna a los Diputados que hayan perdido tal condición por las opiniones que hubieren emitido o mantenido durante el desempeño del cargo, tal como expresamente señala el art. 18.5.° del Estatuto).

Concretado del modo que antecede el alcance genérico y sobre todo el significado del privilegio a la inviolabilidad parlamentaria (o irresponsabilidad, reitero, por las opinones vertidas por los Diputados en el desarrollo de la función parlamentaria que les compete), es el momento ya de intentar precisar si existe algún mecanismo jurídico que, sin detrimento del privilegio de la inviolabilidad, pueda garantizar que el mismo no sea utilizado en daño de terceros. Es decir, si el hipotéticamente agraviado u ofendido —lesionado, en suma, en sus derechos fundamentales— por la opinión o actuación de un Diputado, o de la propia Cámara, encuentra algún tipo de protección, dispone de algún resorte jurídico, a fin de reaccionar contra el presunto causante de la lesión. La cuestión que ahora se suscita presenta, en mi opinión, sumo interés, porque nos sitúa ante el delicado tema de los límites —si es que existen— del privilegio de la inviolabilidad parlamentaria y ante el problema de si ese privilegio no quedará desnaturalizado si pierde su carácter absoluto, con plenos efectos frente a todos y en cualquier caso.

Pues bien, de inmediato hay que señalar que las propias Cámaras —las Cortes de Aragón, en nuestro caso— disponen a través de sus órganos de gobierno de las suficientes facultades disciplinarias para garantizar que el privilegio de la inviolabilidad no pueda ser utilizado «en daño de terceros», tal como se desprende de la simple lectura de los artículos 102 y siguientes del Reglamento de las Cortes de Aragón (en especial, arts. 102.2.°, 110.1.°, 3.° y 112). Dicho con otras palabras, al Presidente de las Cortes de Aragón y a los órganos de gobierno de las mismas corresponde, ante todo, velar por el correcto ejercicio del privilegio de la inviolabilidad parlamentaria de los Diputados. Reconocimiento a la propia Cámara de un ámbito de disposición, de modo que sean sus órganos de gobierno los llamados a verificar la actuación parlamentaria a fin de garantizar que el privilegio de la inviolabilidad no es utilizado en daño o perjuicio de terceros, que el propio Tribunal Constitucional, por lo demás, ha destacado oportunamente —en relación con las Cortes Generales— en alguna de sus decisiones. Concretamente, parece oportuno recordar en este momento que en el Auto 147/1982, de 22 de abril (con ocasión del recurso de amparo que una de las personas nombradas para el cargo de miembro del Gabinete de Estudios del Mando Unico Antiterrorista interpone en relación a las afirmaciones vertidas por un Senador sobre dicho nombramiento y sobre su misma persona en una pregunta dirigida al Gobierno y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes), el Tribunal Constitucional afirmará que,

> «sin entrar en el complejo problema que suscita la aplicación analógica de una norma reglamentaria, como la citada (artículo 84 del Reglamento provisonal del Senado), por la que se atribuye una facultad que, de algún modo, viene a restringir la libertad de expresión de los miembros de la Cámara, es evidente que la existencia misma de tal norma es testimonio de que la adopción de las medidas necesarias para garantizar que el privilegio de inviolabilidad no es utilizado en daño de terceros, corresponde en primer lugar a las propias Cámaras, a través de sus órganos de gobierno propios. Esta misma conclusión es la que se deriva del concepto mismo de inviolabilidad, que cubre tanto a los miembros de las Cortes Generales (artículo 71.1.º de la Constitución), como a las Cortes mismas (artículo 66.3.º de la Constitución), como condición necesaria que es para asegurar la plena independencia en la actuación de unos y otros».

Con todo, debe darse un paso más y preguntarse por la posibilidad de si el Juez —y, en ese caso, qué Juez— puede llegar a conocer de determinadas actuaciones de los Diputados —y de la propia Cámara— que se estimen han podido violar el derecho al honor de un tercero, aún tratándose de actuaciones cubiertas —en principio— por el privilegio de la inviolabilidad al haberse realizado en el desarrollo de la función parlamentaria que les es propia. En parte, la cuestión ya se ha planteado ante el propio Tribunal Constitucional en relación con miembros de las Cortes Generales, habiéndose admitido, en principio, la posibilidad de que el Tribunal pueda llegar a conocer de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas pudieran tener determinados actos de las Cámaras. No obstante, a la vez que esa posibilidad no se cierra, es necesario advertir que el Tribunal no ha dudado en reconocer un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios. De este modo, en el Auto 147/1982, de 22 de abril, más arriba citado, se estimará que,

> «una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un *amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios,* pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales. *Ello no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca, por la vía que proceda y con los efectos oportunos, de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas, pudieran tener actos de las Cámaras*

que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros. No es éste el caso en el presente asunto, pues la publicación de la pregunta no excede del ámbito razonable del ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que se limita a poner en duda la idoneidad de una persona para un cargo determinado en función de sus antecedentes personales».

El TC declarará, pues, inadmisible el recurso de amparo, pero de su argumentación claramente se desprende la posibilidad misma de que el Tribunal pueda entrar a conocer de determinadas actuaciones parlamentarias que por su irrazonabilidad no quedarían amparadas por el privilegio de la inviolabilidad. Posibilidad excepcional, sí, pero afirmación, también, de que el privilegio de la inviolabilidad puede llegar a ceder en determinados supuestos límites, y es al Juez al que corresponderá, en última instancia, apreciar tal circunstancia.

Pues bien, sobre estas bases podrían ya formularse las distintas alternativas teóricamente existentes:

a) actuación imputable a las Cortes de Aragón que presuntamente lesiona el derecho al honor o a la intimidad de una persona o le causa un perjuicio:

El particular podrá recurrir en amparo ante el TC (art. 42 LOTC) (caso del Auto núm. 147/1982, referido más arriba).

b) actuación imputable única y exclusivamente a un Diputado, en la misma hipótesis:

— Corresponde, en primer término, a los órganos de gobierno de la Cámara ejercer las correspondientes facultades disciplinarias, de manera que si no lo hacen la actuación será imputable también a la Cámara y procederá la solución *a);*

— en todo caso, el particular presuntamente lesionado podrá reclamar civilmente contra el Diputado, utilizando la vía procesal prevista en los artículos 11 y siguientes de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona de 26 diciembre 1978;

— y podrá, también, ejercitar la correspondiente acción penal, acogiéndose, en principio, a la vía procesal prevista en los artículos 2 y siguientes de la misma Ley de 26 diciembre 1978. Debe tenerse en cuenta que esta posibilidad no se da cuando el Diputado goza del privilegio de inmunidad parlamentaria —a no ser que medie la correspondiente autorización de la Cámara—, tal como sucede con los Diputados y Senadores de las Cortes Generales. Los Diputados a Cortes de Aragón no gozan sin embargo, tal como se explicará seguidamente, de dicho privilegio de inmunidad, sino, únicamente, de un fuero especial, debiendo decidir su procesamiento el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (en la actualidad, hasta que se constituya, a la AT de Zaragoza) o la Sala 2.ª del TS.

Contra la actuación del Diputado a el imputable única y exclusivamente, no cabe acudir a la vía del recurso de amparo ante el TC (en este sentido, arts. 41.2.° y 42 de la LOTC y Auto núm. 147/1982, del TC).

Con arreglo a la doctrina del TC antes comentada, el Juez deberá apreciar la «razonabilidad» del ejercicio de las funciones parlamentarias que han incidido sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, «razonabilidad» de la que depende la operatividad misma del privilegio de inviolabilidad. La presunción, en todo caso, será a favor de la «razonabilidad» en cuanto que, como ha señalado el TC, debe reconocerse un «amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales». Lo cual, reitero, no significa que el privilegio de la inviolabilidad determine una irresponsabilidad total y absoluta, sin límite alguno. El límite existe y a jueces y tribunales corresponderá, con arreglo a derecho, apreciarlo singularmente, caso por caso.

B) *La libertad respecto de los arrestos y el privilegio de fuero especial*

Junto al privilegio de la inviolabilidad parlamentaria al que acabo de referirme, el párrafo 6.° del artículo 18 objeto de comentario establece que los Diputados «durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de dicho territorio, su responsabilidad será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

Nos situamos en esta ocasión ante un privilegio que, en rigurosos términos, no debe calificarse como inmunidad parlamentaria equiparable a la que la Constitución de 1978, en su artículo 71.2.°, ha reconocido a Diputados y Senadores de las Cortes Generales. En este sentido, la inmunidad parlamentaria, propiamente dicha, es un privilegio de los miembros de los Parlamentos de orden estrictamente procesal, de manera que la inmunidad no hace imposible la responsabilidad de los parlamentarios por las acciones delictivas que pudieran cometer, sino que lo que hace es obstaculizar, poner dificultades, en orden a su procesamiento. He aquí, pues, una primera diferencia sustancial entre el privilegio de la inviolabilidad parlamentaria, a la que debe sumarse otra más, consistente en que, mientras que la inviolabilidad sólo ampara aquellos actos realizados en el ejercicio típico de la función parlamentaria, el principio de la inmunidad abarca a cualquier acto del parlamentario, sea cometido o no en el ejercicio de su cargo o en el desarrollo

de la función parlamentaria que le corresponde. La consecuencia final es que, en atención a la diferente naturaleza de ambos privilegios —uno de orden sustantivo, aunque con límites (la inviolabilidad), otro de orden procesal (la inmunidad *stricto sensu)*—, la inmunidad limita, en principio, sus efectos al período de desempeño del cargo de parlamentario, mientras que la inviolabilidad, como ya nos consta, sigue operando aun una vez producido el cese o acaecida la pérdida de la condición de parlamentario.

El privilegio de inmunidad parlamentaria se concreta o traduce, pues, en la necesidad de cumplir ciertos requisitos previos para poder detener o procesar a un parlamentario por presuntas acciones delictivas cometidas con independencia del ejercicio de la función parlamentaria. Y esos requisitos consisten, generalmente, en una autorización previa (el llamado suplicatorio) de la Cámara a la que pertenece, enjuiciando ésta la procedencia o no de conceder la autorización que el pertinente órgano judicial pretende.

Numerosas, y no poco problemáticas, son las reflexiones que el análisis del significado y alcance de este privilegio puede propiciar. Pero no es éste el lugar de adentrarse en consideraciones tales. La razón es que el artículo 18.6.° del Estatuto no otorga a los Diputados a Cortes de Aragón un privilegio de inmunidad parlamentaria en sentido propio y estricto —a pesar de que el art. 13.1.° del Reglamento de las Cortes de Aragón utilice dicho término—, sino que se ciñe a establecer un *fuero personal* de los Diputados a Cortes de Aragón en razón de la función política que desempeñen durante su mandato. No hay, pues, privilegio alguno que se concrete en la preceptiva autorización de las Cortes de Aragón para procesar a sus miembros por presuntas acciones delictivas a ellos imputables, sino, repito, establecimiento de un *fuero personal.* De ahí que por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés corresponderá decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón (cuando se constituya, mientras tanto la decisión será de la Audiencia Territorial de Zaragoza, tal como especifica el art. 13.2.° del Reglamento de las Cortes de Aragón), y, en el caso de que los actos delictivos hubieran sido cometidos fuera del territorio de Aragón, la competencia queda atribuida a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Se marca, en resumidas cuentas, una diferencia notable entre los Diputados y Senadores de las Cortes Generales y los Diputados de las Cortes de Aragón y de cualesquiera otras Asambleas Legislativas autonómicas (inmunidad *stricto sensu* frente a fuero personal), circunstancia que el propio TC ha advertido desde el primer momento. Baste así recordar que en la sentencia de 12 noviembre 1981, el TC declararía inconstitucionales y a la vez antiestatutarias y, por consiguiente, nulas, las disposiciones del artículo 2 de la Ley de 12 febrero 1981 del Parlamento Vasco que instituía un régimen de inmunidad que implicaba la autorización

previa del Parlamento Vasto para el procesamiento de sus miembros y para continuar las actuaciones jurídicas respecto a quienes, hallándose procesados o inculpados, accedieran a la condición de parlamentarios. Es decir, se afirmaría sin lugar a dudas la inaplicabilidad a los miembros de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de los preceptos del artículo 71 de la Constitución, en cuanto que estos aparecen exclusivamente referidos a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales.

Finalmente, en relación a las detenciones de los Diputados a Cortes de Aragón, el Estatuto prevé que no pueden ser detenidos ni retenidos salvo en casos de flagrante delito, y siempre que el acto delictivo sea cometido en territorio aragonés. Fuera del territorio aragonés la prohibición no parece ya operar si nos ajustamos a los términos del artículo 18.6.° De ahí seguramente, que el artículo 14 del Reglamento de las Cortes de Aragón establezca que «el Presidente de las Cortes de Aragón, una vez conocida la detención o retención de un Diputado, o cualquiera otra actuación judicial o gubernativa que pueda obstaculizar el ejercicio de su función parlamentaria, adoptará inmediatamente cuantas medidas estime convenientes en orden a salvaguardar los derechos y prerrogativas de las Cortes y de sus miembros». En última instancia, corresponde decidir la prisión provisional al Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

IV. Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados a Cortes de Aragón

«La Ley electoral, aprobada en las Cortes de Aragón, determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados», establece el párrafo 8.° del presente artículo 18 del Estatuto.

Hay aquí una remisión a lo que disponga la futura Ley electoral aragonesa que, como en diversos lugares de esta obra se señala, aun no ha sido aprobada, dándose entrada, mientras tanto, a la aplicación de la normativa electoral vigente para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados, con la excepción, no obstante, de las causas de inelegibilidad que afecten a los Alcaldes y Presidentes de Diputaciones Provinciales, tal como expresamente señala la Disposición transitoria 3.ª*c)* del propio Estatuto.

Por lo que respecta a las causas de inelegibilidad, debe tenerse en cuenta que su eficacia o aplicabilidad abarca a todo el período electoral, de manera que la elección como Diputado a Cortes de Aragón de una persona afectada por una causa de inelegibilidad provocará de inmediato la nulidad de tal elección. En realidad, resulta presupuesto previo del examen de las causas o circunstancias determinantes de la inelegibilidad conocer qué ciudadanos pueden, en principio, optar a ser elegidos Diputados a Cortes de Aragón, de manera que, en un sentido amplio, bien podría afirmarse que la primera causa de inelegibilidad

será, precisamente, la de no ostentar o no concurrir en el aspirante las circunstancias personales mínimas que potencialmente le permiten ser elegible.

Pues bien, esas circunstancias personales no son otras, tal como indica expresamente el párrafo 9.º del mismo artículo 18 del Estatuto, que la de estar en pleno uso de los derechos políticos y tener la condición política de aragonés, es decir, las mismas exigencias que se fijan para poder ejercitar el voto, para ostentar la condición de elector. La condición política de aragonés se determina en base al criterio de la vecindad administrativa de los municipios de Aragón —vecindad administrativa que se determina, a su vez, con arreglo a las normas previstas en la Legislación de Régimen Local, tal como se explica en el comentario al art. 4 del Estatuto—, y, por otra parte, la exigencia de estar en pleno uso de los derechos políticos nos sitúa, fundamentalmente, ante la fijación de la mayoría de edad a los 18 años (art. 12 de la Const.) y ante los supuestos excepcionales, por razones de orden penal, de pérdida de tales derechos. La propia Constitución, en fin, en el artículo 13.2.º, precisa que la titularidad de los derechos reconocidos en su artículo 23 (derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes elegidos por sufragio universal y derecho a acceder a los cargos públicos) sólo puede recaer, en principio, en los españoles, si bien la previsión queda subsumida, en nuestro caso, en la exigencia misma de ostentar la condición política de aragonés (para lo cual, reitero, es imprescindible tener la ciudadanía española).

Por lo que se refiere ya a las causas de inelegibilidad propiamente dichas, la aplicación transitoria —hasta la aprobación de la Ley electoral aragonesa— de la normativa electoral vigente para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados remite a lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 marzo, sobre normas electorales, precepto en el que se detallan los diversos supuestos de inelegibilidad cuya relación detallada no es imprescindible transcribir en este momento. Sí debe recalcarse la no aplicabilidad de las causas de inelegibilidad previstas en el apartado *a)* del artículo 4.2.º del citado Real Decreto-Ley 20/1977 (véase el comentario a la Disp. trans. 3.ª del Estatuto), y debe advertirse, asimismo, que la futura Ley electoral aragonesa podrá introducir cualesquiera otras causas de inelegibilidad, con el límite, no obstante, de las causas expresamente enumeradas por el artículo 70 de la Constitución. Resta indicar que estas causas de inelegibilidad, que afectan directamente a la posibilidad misma de la elección y, por tanto, al proceso electoral, son objeto de verificación y control último por la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo previsto en los artículos 73 y 74 del Real Decreto-Ley 20/1977, con posibilidad, inclusive, de llegar al TC por vía de recurso de amparo, al hallarse en cuestión el derecho fundamental garantizado en el artículo 23 de la Constitución. (La referencia al R. Decreto-Ley 20/1977 debe

entenderse en la actualidad hecha a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General).

A diferencia de las causas de inelegibilidad, las causas de incompatibilidad no inciden en el propio proceso electoral sino en el desarrollo de la función parlamentaria, de manera que la constatación de la incompatibilidad queda diferida no al momento de la elección —con relación al cual no es causa condicionante de su validez— sino al de la constitución de la Cámara y toma de posesión del parlamentario o a cualquier momento posterior mientras dure su mandato. A pesar, pues, de que en la actualidad coincidan los supuestos de hecho constitutivos de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, debe tenerse bien presente la distinta operatividad y alcance de unos y otros.

En cuanto a las causas concretas de incompatibilidad, por la misma razón ya expuesta de no haberse aún aprobado la Ley electoral aragonesa, resulta de aplicación la normativa electoral vigente para las elecciones a las Cortes Generales, concretamente el Real Decreto-Ley 20/1977, sobre normas electorales, ya citado, en el cual se prevén diversos supuestos de incompatibilidad. No es lugar tampoco para especificar todas y cada una de las causas de incompatibilidad previstas en el artículo 4.5.° y 6.° de dicho Real Decreto-Ley, bastando indicar que se distingue entre causa de incompatibilidad de carácter absoluto e incompatibilidad de carácter relativo (en la medida en que estas últimas alcanzan, o se limitan a un concreto distrito electoral, produciéndose, pues, la incompatibilidad respecto a cargos cuyo ámbito territorial coincida o esté comprendido dentro de ese distrito).

Junto a estas causas de incompatibilidad previstas por el Real Decreto-Ley 20/1977 (en fase de nueva regulación en los actuales momentos, pues, aún cuando el Proyecto de Ley orgánica de incompatibilidades de Diputados y Senadores, aprobado por el Pleno del Congreso el 20 de diciembre de 1983, ha sido considerado inconstitucional por sentencia del TC de 14 junio de 1984, la razón determinante de la inconstitucionalidad no ha sido de orden material, sino formal, es decir, la improcedencia de regular esta cuestión por medio de una Ley orgánica cuando el artículo 70.1.° de la Constitución remite a una Ley electoral, lo que hace previsible una rápida subsanación del defecto), susceptibles también de modificación por la futura Ley electoral aragonesa, deben tenerse en cuenta las causas de incompatibilidad previstas en el artículo 70.1.° (comunes a los supuestos de inelegibilidad) y, sobre todo, la prohibición contenida en el artículo 67.1.°, ambos de la Constitución, según la cual «nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, *ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputados al Congreso*».

Las situaciones de incompatibilidad, en fin, son objeto de control por las propias Cortes de Aragón, tal como se regula por el artículo 18 del Reglamento de la Cámara. Concretamente una de las Comisiones

de las Cortes de Aragón, la Comisión de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno interior, es la encargada de examinar las circunstancias personales —profesión y cargos públicos que desempeña— concurrentes en cada Diputado durante su mandato parlamentario, elevando a tal efecto la propuesta correspondiente sobre la situación de compatibilidad o incompatibilidad de cada Diputado al Pleno de las Cortes, decidiendo éste al respecto. Tal como señala el párrafo 3.º de dicho artículo 18 del Reglamento, declarada y notificada la incompatibilidad, el Diputado incurso en ella dispondrá de ocho días para optar entre el escaño en las Cortes o el cargo incompatible», entendiéndose que «si (el Diputado) no ejercitara la opción en el plazo señalado, se entenderá que renuncia al escaño».

Cabe plantear, no obstante, en relación a una posible discrepancia del Diputado con la decisión del Pleno de la Cámara declarándole inmerso en alguna de las causas de incompatibilidad, si esa decisión puede ser objeto de algún control y la respuesta, en principio, parece que ha de ser afirmativa. En mi opinión, hoy por hoy, y con independencia del juicio de valor que tal posibilidad pueda merecer, parece claro que el Diputado discrepante podrá acceder al TC en recurso de amparo (art. 42 de la LOTC) en la medida en que entienda se ha producido una vulneración del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos que regula el artículo 23 de la Constitución.

Finalmente, para los funcionarios públicos al servicio de cualesquiera Administraciones públicas que accedan a la condición de miembros de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, la Ley de 9 junio 1982, sobre incompatibilidades en el sector público, ya previó, en su Disposición Adicional 1.ª, que los mismos quedarán «en situación de excedencia especial o similar con reserva de la plaza y localidad de destino», o bien, en el caso de que «deseen continuar prestando servicios pueden hacerlo, aunque en tal caso, deberán optar entre la retribución correspondiente a dicho cargo público o a la que venían percibiendo con anterioridad a su elección, y únicamente podrán percibir de la que no hubieren optado aquellas cantidades que vengan a resarcir estrictamente los gastos realizados en la función de que se trate, según como tales gastos se entiendan para los funcionarios de las Administraciones Públicas». Por su parte, la Ley de 2 de agosto de 1984, sobre medidas para la reforma de la Función Pública, reitera en sustancia la referida posibilidad al establecer en su artículo 29 que los funcionarios públicos pasarán a la situación de servicios especiales (equivalentes, en líneas generales, a la de excedencia especial) «cuando accedan a la condición de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, si perciben retribuciones periódicas por el desempeño de la función». No obstante, añade la parte segunda de la letra *g)* del citado artículo 29 que «cuando no perciban dichas retribuciones podrán optar entre permanecer en la situación de servicio ac-

tivo o pasar a la de servicios especiales, sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas sobre incompatibilidades de los miembros de las Asambleas Legislativas».

V. La gratuidad en el desempeño del cargo de Diputado a Cortes de Aragón

Una última cuestión queda por destacar en el análisis del artículo 18 del Estatuto. El párrafo 7.º establece que «el desempeño del cargo de Diputado a Cortés de Aragón será gratuito, percibiendo sólo dietas por asistencia a sesiones y gastos de desplazamiento».

La previsión puede ser objeto de muy diversas valoraciones, según las opiniones personales de cada uno. Cómo fácilmente se comprenderá, no se trata aquí de pronunciarse en uno u otro sentido, justificando la norma o, por el contrario, descalificándola. Bastará con exponer algunas referencias de carácter general que ayuden a enmarcar el juicio personal que cada uno pueda formular.

En este sentido, hay que recordar que el precepto se introdujo en el Estatuto como consecuencia de los Pactos Autonómicos de mayo de 1981 que UCD y PSOE firmaron sobre la base del Informe que elabora una Comisión de Expertos presidida por el profesor García de Enterría. Se estimaría por dicha Comisión, textualmente, que «las Asambleas Legislativas, cuya generalización le parece a la Comisión conveniente, deberán tener períodos de sesiones reducidos *y sus puestos no deberán ser retribuidos de forma regular y permanente, sino por dietas,* facilitándose además a sus titulares el desempeño del cargo de Diputado provincial...». En suma, que para la Comisión los miembros de las Asambleas Legislativas deberían percibir únicamente dietas por su asistencia a las sesiones y no sueldos fijos.

De aquí proviene, pues, el artículo 18.7.º del Estatuto que, para algunos autores, ha merecido la consideración de «caso insólito». Desde una perspectiva crítica, el profesor Embid Irujo ha opinado que, en dicho precepto, «late (debajo de él) la conciencia de lo escaso de las competencias del Parlamento —aragonés en este caso, aunque el precepto se encuentra también en otros estatutos— que hace no necesaria una restricción concreta. Mi opinión sobre el mismo deja, sin embargo, de ser concordante con esta idea». Y un poco más adelante, tras aportar datos y reflexiones del máximo interés en defensa de su posición, añade al respecto: «El viejo y sabio "obedézcase pero no se cumpla" se aplicará para salvar este escollo y fórmulas interpretativas más o menos agudas (¿qué tal la distinción entre dieta fija y dieta variable que parece haber acuñado ya algún Parlamento?) se inventarán para proporcionar unos sueldos en muchas ocasiones necesarios para cumplir una función y que, además, necesitan los partidos políticos para —según ha impuesto la

práctica— cooperar a su financiación. Y no me parece mal que se olvide una lectura legislativa que pueda torpedear buenas intenciones».

La verdad es que con relación a esta dialéctica de planteamientos poco más puede añadirse desde una posición de estricto análisis jurídico. Ninguna duda cabe que hay que asegurar la autonomía y dignidad de los Diputados a Cortes de Aragón —como, en general, de los miembros de cualquier Parlamento en cuanto ostentan la representación popular, bien del pueblo español, bien de los diferentes pueblos que han accedido a la autonomía— y, en este sentido, hay que garantizar que los mismos tengan asegurados los medios económicos suficientes para no depender de posibles influencias ajenas que, en su caso, pudieran llegar a entorpecer su propio función parlamentaria. Ningún complejo debe haber a este respecto. Ahora bien, es preciso establecer distingos cuando las realidades difieren y, en este sentido, quizá sea demasiado arriesgado poner en pie de igualdad, en relación a este extremo concreto, a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales (véase art. 71.4.° Const.) con los Diputados de los Parlamentos autonómicos.

En todo caso, el Estatuto aragonés es bien explícito al respecto y no creo sea de recibo a la altura de nuestro tiempo el «viejo y sabio» «obedézcase pero no se cumpla». Aunque no puede ignorarse la existencia de amplios resortes para hacerlo efectivo. Cierto es que, formalmente, los Diputados a Cortes de Aragón no podrán percibir retribuciones periódicas —y fijas— por el desempeño de la función parlamentaria que les corresponde, pero, de *facto,* el resultado puede ser el mismo. Lo cual, en fin, tiene no poca trascendencia respecto de aquellos funcionarios que acceden a la condición de Diputados en orden a la aplicación del anteriormente referido artículo 29 de la Ley de 2 de agosto de 1984, de medidas para la reforma de la Función Pública.

ART. 19. Las Cortes de Aragón estarán integradas por un número de Diputados comprendido entre 60 y 75, correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un Diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada.

Por J. PEMÁN GAVIN

COMENTARIO:

Dos cuestiones se abordan en el presente artículo: el número total de Diputados en Cortes de Aragón, y su distribución interprovincial. En ambos casos se precisan solamente los límites dentro de los cuales deberán moverse las concretas soluciones que se adopten. Soluciones concretas que quedan remitidas a la Ley electoral aragonesa o una ley cualquiera votada por las Cortes de Aragón y fijadas de modo provisional por la Disposición transitoria 1.ª del propio Estatuto.

El primer aspecto —fijación del número total de Diputados entre 60 y 75— no suscita apenas dificultad alguna en el proceso de elaboración del Estatuto, permaneciendo inalterado el texto propuesto por el Proyecto remitido a las Cortes. En cambio, el segundo de ellos fue objeto de una viva polémica política durante todo el período de elaboración del Estatuto. A juicio de Merino se trata del punto que más polémica suscitó de todo el contenido del Estatuto:

En él se establece un criterio para la distribución del número total de Diputados entre las tres provincias, enlazando, por tanto, con lo dispuesto en la Disposición transitoria 1.ª (aunque esta última disposición tiene un valor totalmente provisional). Concretamente establece que la proporción entre el cociente habitantes/escaños de la provincia más poblada y el de la menos poblada no puede superar a 2,75. Es decir, que en todo caso,

$$\frac{Hz/Ez}{Ht/Et} \leq 2{,}75,$$

donde

Hz, el número de habitantes de la provincia de Zaragoza
Ez, el número de escaños atribuidos a la provincia de Zaragoza
Ht, el número de habitantes de la provincia de Teruel
Et, el número de escaños atribuidos a la provincia de Teruel.

La polémica planteada en torno a este aspecto (véase más adelante el comentario a la Disposición transitoria primera) arrancaba de las dos posiciones iniciales formuladas en relación con el reparto de los escaños. De un lado, la estricta igualdad interprovincial, solución que había sido adoptada por el Estatuto Vasco y, de otro, un criterio de proporcionalidad entre la población de cada provincia y sus escaños, si bien con correcciones. Expresado en términos del coeficiente del Estatuto al que nos acabamos de referir, la igualdad interprovincial sobre la base de 20 Diputados por provincia vendría a suponer un coeficiente de 5,5 aproximadamente, mientras que —como es obvio— una proporción estricta daría como coeficiente la unidad.

A pesar de que las posiciones formuladas inicialmente se aproximaron notablemente, no fue posible un acuerdo y el proyecto remitido a las Cortes contenía dos posibilidades en relación con este punto. El texto alternativo venía formulado como voto particular del PSOE tanto al artículo 19 como a la Disposición transitoria primera.

Un criterio que influyó decisivamente en la solución que finalmente se adoptó fue el contenido en los Pactos Autonómicos de junio de 1981. Concretamente, señalaba el punto 1.2, 15 que

> «a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunspecciones con menor y mayor censo electoral oscilarán entre 1 a 1 y 1 a 2,75»

El hecho de que no se hubiera llegado a un acuerdo sobre la base de una fórmula distinta obligaba a respetar este compromiso. La solución asumida finalmente por el Estatuto consistió en dejar abierto un margen para las concretas soluciones con el tope máximo para la corrección territorial de 2,75 —reproduciendo por tanto el criterio de los Pactos Autonómicos— elevando inicialmente esta corrección al máximo permitido: el reparto de escaños fijado inicialmente por la Disposición transitoria 1.ª supone efectivamente la corrección territorial máxima permitida por el Estatuto.

Ello supone —en definitiva— una solución de equilibrio, si se piensa en las dos posiciones extremas: igualdad estricta y proporcionalidad estricta, pero en términos de las propuestas contenidas en el Proyecto

de Estatuto, implica la aceptación de una tesis muy próxima a la propuesta por el PSOE (que proponía una corrección territorial máxima de 2,5).

En todo caso es preciso recalcar que el coeficiente 2,75 por el que inicialmente se ha optado es un límite máximo y son perfectamente posibles dentro del marco estatutario soluciones más próximas a la proporcionalidad que la asumida inicialmente para las primeras elecciones. Lo que no parece admisible en cambio con arreglo al Estatuto y a la Constitución —como quedó más atrás apuntado— es la aplicación de un criterio de proporcionalidad estricto sin ninguna corrección.

ART. 20.1.º 1. Las Leyes aragonesas serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación General aragonesa, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» y en el «Boletín Oficial del Estado», en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón».

Por J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

En el presente apartado, el Estatuto reitera, con la salvedad que luego comentaremos, las condiciones o requisitos finales del procedimiento de elaboración de las normas legislativas aragonesas. Como ya es sabido (véase art. 15), corresponde a las Cortes de Aragón ejercer la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, dentro del marco competencial de la Constitución y del Estatuto de Autonomía y con arreglo al procedimiento que este último fija en términos generales y que se establece detalladamente en el Reglamento de las Cortes de Aragón.

Hay que decir, por de pronto, que el precepto comentado se refiere a «las leyes», es decir, a las normas jurídicas que elaboran y aprueban las Cortes de Aragón, puesto que el requisito de la *promulgación* solamente resulta obligado para ese tipo de normas. En cambio, la *publicación* es una condición común o general, de inexcusable observancia, para toda especie de disposiciones normativas, por ser, además de un requisito obligatorio, una exigencia lógica de la propia finalidad de aquéllas.

La primera cuestión a observar es que el precepto diferencia dos fases en el procedimiento legislativo, una vez que las Cortes de Aragón han aprobado la Ley. Esta, en efecto, debe ser *promulgada*, primero, por el Presidente de la Diputación General de Aragón, «en nombre del Rey», y posteriormente *publicada* en los dos Boletines oficiales. Obsérvese, por otro lado, que, a diferencia de lo que sucede con las leyes aprobadas por las Cortes Generales (arts. 62 y 91 de la Const.), no existe *la sanción*,

fórmula tradicional y previa a la promulgación y publicación que simbolizaba en el pasado la potestad que aseguraba la participación del Monarca en las labores legislativas. En el momento actual esa *sanción regia* ha perdido toda su importancia, puesto que la función legislativa, esto es, de hacer las Leyes, ya no reside en el Parlamento con el Rey, sino exclusivamente en los órganos parlamentarios, en las Cortes, supremos representantes legítimos del pueblo en el que radica la soberanía. La Constitución de 1978 mantiene, no obstante, la fórmula tradicional de sanción regia (art. 91) para las leyes aprobadas por las Cortes Generales, quizá como un tributo histórico encaminazo a simbolizar, como ocurre con otras competencias, la «unidad y permanencia» del Estado a través de la Jefatura que personifica el Rey (art. 56). Casi todos los autores, por otra parte, coinciden en afirmar que la sanción de las leyes es meramente simbólica y que nada añade a los contenidos sustantivos de la Ley. Es curioso, y difícilmente explicable, sin embargo, que, pese a la genérica y terminante fórmula del artículo 62.*a)* del texto constitucional («Corresponde al Rey... sancionar y promulgar las leyes»), todos los Estatutos de Autonomía, incluido el aragonés, han prescindido de esta fase de sanción regia, lo que puede significar que, o bien no es necesaria para las leyes de las Comunidades Autónomas, o bien se entiende subsumida en la promulgación que los Presidentes de dichas Comunidades deben hacer «en nombre del Rey» (a excepción del caso vasco, cuyo Estatuto no recoge esta precisión). Una interpretación combinada de los artículos 62 y 91 de la Constitución, junto al que comentamos, lleva a la conclusión de que no es necesaria la sanción del Rey para las leyes aragonesas, entendiéndose que la promulgación hecha «en su nombre» por el Presidente de la Diputación General de Aragón es suficiente para asegurar el perfeccionamiento jurídico-formal de las leyes.

Efectivamente, la *promulgación* es también un puro requisito formal o de constatación, según la cual les leyes aprobadas por las Cortes de Aragón se promulgan como tales y, por consiguiente, como mandatos imperativos para todas las autoridades y ciudadanos. Que se trata de un requisito puramente formal no ofrece dudas, ya que el Presidente de la Diputación General aragonesa está obligado a promulgar las leyes aprobadas... «en un plazo no superior a quince días desde su aprobación», al igual que sucede, por otra parte, con las leyes de las Cortes Generales que el Rey debe sancionar y promulgar obligatoriamente, según expresa el mencionado artículo 91 de la Constitución. Cualquier vestigio de coparticipación o codecisión en las tareas legislativas, entre el Rey —o su «delegado», el Presidente de la Comunidad Autónoma, para estos casos— y las Cortes, ha desaparecido, puesto que aquél no puede negarse a la promulgación de las leyes *ya aprobadas* por éstas. La redacción del precepto comentado —y, desde luego, el planteamiento jurídico-político de la Constitución y de los Estatutos autonómicos— parece dejar claro que la promulgación («serán promulgadas...»), de las

leyes es una *actuación obligatoria* para el Presidente, añadiéndose, además, que *debe hacerse* en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. Estos mismos términos aparecen en el artículo 9.° de la Ley aragonesa aprobada el 28 septiembre 1983 por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón. En definitiva, el actos de promulgación de las leyes viene a ser una especie de proclamación «oficial» de las mismas, dirigida tanto a las autoridades como a los ciudadanos, para dejar constancia de que las leyes han sido aprobadas, se incorporan al bloque del ordenamiento jurídico —son Derecho objetivo— y, por ende, son vinculantes para todos, es decir, han de ser observadas, cumplidas y aplicadas. El acto promulgatorio tiene una fórmula diferente, según sean leyes estatales o territoriales; *en Aragón*, concretamente, la fórmula de promulgación habitual es la siguiente: «El Presidente de la Diputación General de Aragón. Hago saber que las Cortes de Aragón han aprobado y yo, en nombre del Rey y por la autoridad que me confieren la Constitución y el Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente Ley... (y al final): Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos, Tribunales, autoridades y poderes públicos a los que corresponda, observen y hagan cumplir esta Ley».

Efectivamente, cumplido este trámite promulgatorio, de cuya observancia sólo se sabe cuando la Ley es ya pública, queda pendiente precisamente el trámite de *la publicación*. Es éste el último paso en el proceso de elaboración legislativa y constituye, sin duda, un requisito inexcusable para que las leyes desplieguen su completa eficacia y, en consecuencia, puede exigirse su cumplimiento general. Hay un principio universal en el Derecho (recogido, por cierto en el art. 6 del Título preliminar del Código civil español), según el cual «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento». Quiere ello decir que nadie puede alegar desconocimiento de las normas para justificarse respecto de un posible incumplimiento. Pues bien, la única forma de aplicar este principio y exigir a todos, en consecuencia, el cumplimiento de las leyes es garantizar que éstas son o pueden ser por todos conocidas. Para ello, existen muy diferentes fórmulas —y hoy, quizás, no sea la que se utiliza la más apropiada—, entre las que destaca la exteriorización de las leyes por medio de los Boletines Oficiales. En el caso de las leyes de las Comunidades Autónomas, la obligatoriedad de publicación es doble, pues, además de figurar —como las estatales— en el «Boletín Oficial del Estado», deben ser publicadas en el Boletín Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma. O, si se prefiere, a la inversa. En el caso de Aragón, naturalmente, las leyes aprobadas por las Cortes aragonesas han de ser publicadas en el Boletín Oficial de Aragón, lo cual es perfectamente lógico si se piensa que son exigibles en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma (véase comentario al art. 9 del Estatuto) y, a la vez, constituyen Derecho objetivo del Estado.

Ha de tenerse en cuenta, por otro lado, que la publicación no es un simple trámite formal, sino, por el contrario, un requisito o condición esencial para la propia existencia de las leyes. Además de que como producto normativo y ordenador de la vida social o colectiva deben ser conocidas por todos, las leyes tienen como destinatarios a todos, lo que constituye su finalidad principal. El principio de publicidad normativa, garantizado por la Constitución (art. 9.3.°), exige que las determinaciones legislativas de los órganos parlamentarios (y, por tanto, también de las Cortes de Aragón) puedan ser conocidas por todos aquéllos a quienes van dirigidas, como requisito inexcusable para la exigibilidad de su cumplimiento.

El precepto comentado incurre en una imperfección técnica, muy fácilmente subsanable. «A efectos de su vigencia —dice—, regirá la fecha de publicación en el Boletín Oficial de Aragón». Lo que se quiere expresar, en realidad, es que, como las leyes aragonesas han de publicarse tanto en el «Boletín Oficial del Estado» como en el de Aragón, y presumiendo que es difícil conseguir la publicación simultánea, la fecha que marca el momento a partir del cual se considera terminado el proceso legislativo, y cumplidos todos los requisitos formales para que la Ley sea *válida y, además, eficaz,* es la fecha de publicación en el Boletín Oficial de Aragón. Otra cosa distinta es la *entrada en vigor,* que puede ser el mismo día de la publicación, u otro posterior o incluso, en algunos casos no infrecuentes, anterior a la misma. En este último supuesto hablamos de leyes «con efectos retroactivos», que, en términos sencillos, significa que la Ley puede aplicarse a situaciones o hechos temporalmente anteriores a la propia fecha de aprobación por las Cortes o a la de publicación en los Boletines Oficiales. La regla general, de todos modos, y supuesto que la Constitución impide la aplicación retroactiva de «las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales» (art. 9.3.°), es que las leyes aragonesas entren en vigor, desplieguen su completa eficacia, sean exigibles o hayan de ser cumplidas —como se prefiera— a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, si en ellas no se dispone otra cosa. Así lo establece, siguiendo la fórmula habitual, el artículo 9 de la Ley aragonesa por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, ya citada.

ART. 20.2.° 2. Las Leyes emanadas de las Cortes de Aragón sólo estarán sujetas al control de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

El párrafo 2.° del artículo 20 del Estatuto enuncia una regla ya prevista, como es sabido, en los artículos 153.*a)* de la Constitución («El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley») y 27.2.°*e)* de la LOTC («Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa»).

Por otra parte, tal como ya se ha expuesto al hilo del comentario del artículo 15 del Estatuto, las Leyes aragonesas son normas jurídicas perfectamente equiparadas a las Leyes estatales desde el punto de vista de la jerarquía normativa, de manera que entre ellas no se entabla relación alguna de subordinación jerárquica, debiéndose contemplar esa relación, antes bien, con arreglo al principio o regla de la competencia, único principio capaz de ordenar las relaciones entre las fuentes normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas una vez que la Constitución ha procedido a articular una nueva estructura territorial del Estado en la que el poder político —y, por tanto, el poder mismo de legislar— no queda remitido a una única instancia territorial, sino a una pluralidad de instancias. Es así, pues, dada esa identidad de naturaleza jurídica de las Leyes estatales y de las Leyes autonómicas —aragonesas, en nuestro caso—, como la Constitución ha concentrado el control de la constitucionalidad de las Leyes, sin entablar, en principio, diferencia alguna por razón del órgano legislativo del que procedan, en el TC, único órgano competente para su enjuiciamiento.

No obstante, la articulación de este control de constitucionalidad de las Leyes aragonesas —como, en general, de todas las Leyes autonómi-

cas— suscita alguna cuestión peculiar y específica que no se plantea, ciertamente, en el caso de las Leyes estatales. Me refiero, en concreto, al problema de la legitimación para recurrir directamente ante el TC aquéllas Leyes aragonesas en las que se estime pueda concurrir algún vicio de inconstitucionalidad. Problema de legitimación, en efecto, que, como vamos a ver seguidamente, puede determinar en la práctica que algunas Leyes aragonesas, a pesar de concurrir en ellas vicios de inconstitucionalidad, no lleguen a impugnarse ante el TC y, por tanto, tales presuntos vicios no puedan, en su caso, ser declarados como tales y consecuentemente anulados.

La causa que da pie a esta apreciación es evidente. En el comentario al artículo 26 del Estatuto se explica con cierto detalle como el artículo 32 de la LOTC ha regulado la cuestión de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad introduciendo no pocas restricciones en la formulación genérica y amplia del artículo 162.1.°*a)* del texto constitucional, de manera que, mientras que el Presidente del Gobierno de la Nación, el Defensor del Pueblo y cincuenta Diputados o cincuenta Senadores aparecen legitimados para poder recurrir cualesquiera Leyes, sean estatales o autonómicas, los órganos ejecutivos colegiados y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas sólo lo están cuando se trate de recursos de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado, y siempre, además, que las mismas «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» (art. 32.2.° de la LOTC). Quiere decirse, pues, que el control de constitucionalidad de las Leyes aragonesas a través del recurso de inconstitucionalidad sólo puede ser interpuesto por los citados órganos y fracciones de órganos e instituciones estatales enumerados en el párrafo 1.° del artículo 32, con lo que ni las restantes Comunidades Autónomas, ni, sobre todo, los propios órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón (es decir, Diputación General y, en su caso, un número determinado de Diputados de las Cortes Aragonesas) pueden ejercitar este tipo de recurso por no estar, repito, legitimados para ello.

Pues bien, la restricción operada por el artículo 32 de la LOTC, en términos generales, suscita no pocas dudas de inconstitucionalidad. Sin perjuicio de que el TC, en relación a la falta de legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar cualesquiera Leyes estatales que no afecten a su ámbito de autonomía ha confirmado y justificado la plena constitucionalidad de dicha restricción (véase el comentario al art. 26 del Estatuto), esas dudas de inconstitucionalidad aumentan de grado cuando la falta de legitimación de los órganos autonómicos se contempla en relación al control de constitucionalidad de las propias Leyes de la Comunidad Autónoma. En este sentido, no hay aquí lugar alguno, en efecto, para intentar fundamentar esa falta de legitimación en la tesis de la jurisprudencia constitucional de los «intereses parcia-

les» que representan las Comunidades Autónomas, que, si acaso, justificaría una legitimación mucho más limitada que la que corresponde a los órganos estatales, portadores de «intereses generales»; y no lo hay porque, en todo caso, esos «intereses parciales» son evidentes e incuestionables cuando se trata de la impugnación de una Ley de la propia Comunidad Autónoma.

Pero si dogmáticamente quiebra uno de los criterios centrales en los que pudiera pensarse se ha apoyado la restricción efectuada por el artículo 32.2.º de la LOTC, no deben perderse de vista las consecuencias finales que de ello pueden derivarse. Que en relación a las Leyes aragonesas sólo aparezcan legitimados para recurrirlas ante el TC órganos e instituciones estatales, puede significar de hecho que la efectividad que del recurso se espera, para depurar los vicios de inconstitucionalidad que puedan darse en dichas Leyes, sea realmente mínima o, al menos insuficiente, quedando, en última instancia, en una situación crítica la propia garantía del pleno respeto y observancia de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía.

Así puede llegar a suceder, efectivamente, cuando la inconstitucionalidad no determina una contradicción entre la regulación material de la Ley aragonesa y las previsiones contenidas en la Constitución. Piénsese que las Leyes aragonesas pueden incurrir en inconstitucionalidad por violar o contradecir directamente algún precepto constitucional, pero, también, esa inconstitucionalidad puede derivarse del simple carácter antiestatutario de la Ley, sin necesidad de que sus determinaciones materiales aparezcan como incompatibles con las establecidas por los preceptos de la Constitución. En este caso, la Ley que infringe lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía, aún cuando no colisiona frontalmente con la Constitución, incurre, ciertamente, en inconstitucionalidad (así se desprende de lo dispuesto en el art. 28.2.º de la LOTC, al declarar inconstitucional cualquier norma legal, sea o no estatal, que modifique o derogue una Ley aprobada como orgánica, y el Estatuto de Autonomía lo es), si bien esa inconstitucionalidad, precisamente por no conllevar la Ley una vulneración directa, sino indirecta, de la Constitución, puede pasar desapercibida con muchísima mayor facilidad para los órganos estatales legitimados para su impugnación que en el caso de que la Ley suponga un ataque frontal y evidente a las determinaciones materiales de aquélla. El hecho, pues, de que la legitimación para recurrir ante el TC este tipo de Leyes antiestatutarias —que, insisto, sólo indirectamente implican una violación del texto constitucional— se haya cerrado a los propios órganos de la Comunidad Autónoma —fundamentalmente a las minorías parlamentarias, que por razones elementales serán los primeros interesados en garantizar el respeto pleno y total al Estatuto y los que con mayor facilidad pueden apreciar la existencia del presunto vicio o infracción estatutaria— no puede sino ser calificado como erró-

neo e insustentable, tanto desde una perspectiva dogmática, como atendiendo a las propias dificultades que acarrea para que el TC cumpla la función que, constitucionalmente, le corresponde como Juez de los sistemas autonómicos. Como ha señalado el profesor Tornos Más, «la relación Ley autonómica-Estatuto es una cuestión fundamentalmente interna, por lo que la iniciativa para elevar los conflictos al Tribunal Constitucional debiera haberse otorgado, si no de forma exclusiva, cuanto menos de forma compartida, a los órganos de la Comunidad Autónoma, en concurrencia con los órganos estatales legitimados en el artículo 32.1.º de la LOTC».

En consecuencia, sólo los órganos e instituciones estatales que ya nos constan pueden, hoy por hoy, instar al TC para que, a través del recurso de inconstitucionalidad, enjuicie y controle la adecuación de las Leyes aragonesas tanto a la Constitución como al Estatuto de Autonomía, si bien, como ya afirmara Muñoz Machado, «es más previsible que la Ley en cuestión sea impugnada cuando contradice algún punto de la Constitución que cuando contiene una regulación que es contraria al Estatuto, pero que es indiferente desde el punto de vista constitucional, de manera que la vulneración a la Constitución sólo es perceptible por razón formal de operarse por una ley de inadecuado rango que modifica el Estatuto al margen del procedimiento de reforma».

Ante esa situación, la excepcionalidad con que, a buen seguro, las Leyes aragonesas (y demás Leyes autonómicas) simplemente antiestatutarias van a llegar al TC, no parece tampoco que pueda quedar paliada a través del mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 35 y ss. de la LOTC) o de las «autocuestiones de inconstitucionalidad» que el propio Tribunal pueda plantearse con ocasión de conocer de recursos de amparo o de conflictos de competencias (arts. 55.2.º y 67, respectivamente, de la misma Ley orgánica), precisamente porque se tratará, reitero, de leyes que sólo indirectamente, por infringir alguna disposición estatutaria, incurren en una violación del texto constitucional. De ahí que, si bien a largo plazo, de no modificarse el artículo 32.2.º de la LOTC legitimando cuando menos a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para poder recurrir las leyes de la propia Comunidad viciadas de inconstitucionalidad, tal vez pudiera y debiera pensarse en la intitucionalización, tal como ha propuesto con carácter general Tornos Más, de algún tipo de órgano propio de las Comunidades que controlasen la adecuación de todas las leyes a los contenidos estatutarios, tomando, pues, los respectivos Estatutos como parámetro único y exclusivo de enjuiciamiento. La propuesta, como Tornos Más se esfuerza en justificar suficientemente, no deja, en verdad, de plantear diversas objeciones, en las que no es necesario ahora detenerse, si bien es prueba palpable de que se trata de un problema grave que tarde o temprano deberá ser resuelto. En este sentido, obvio es

decir que bastaría con rectificar la restricción que, injustificadamente, en mi opinión, ha introducido el citado artículo 32.2.°, aun cuando, lo cierto es, que nada hace sospechar que esa rectificación vaya a producirse en un plazo inmediato de tiempo. Mientras tanto, sólo cabe la alternativa de que las minorías parlamentarias de las Cortes aragonesas puedan tener acceso a algunos de los órganos o fracciones de órganos estatales legitimados para que éstos decidan recurrir aquellas leyes que presuntamente sean consideradas antiestatutarias.

CAPITULO II

El Presidente

ART. 21. 1. El Presidente de la Diputación General de Aragón es el elegido por las Cortes de Aragón, de entre sus Diputados, y nombrado por el Rey.

2. El Presidente ostenta la suprema representación de Aragón y la ordinaria del Estado en este territorio. Preside la Diputación General y dirige y coordina su acción.

3. El Presidente responde políticamente ante las Cortes de Aragón.

4. El Presidente de la Diputación General de Aragón no podrá ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

Por A. BAR CENDÓN

COMENTARIO:

I. LA FORMA DE GOBIERNO EN ARAGÓN

El artículo 21, primero de los dos artículos del Capítulo II que el Estatuto dedica específicamente al Presidente de la Diputación General o Gobierno de Aragón, plantea como primer problema de carácter genérico la delimitación de la forma de gobierno que el Estatuto ha adoptado para Aragón. No es éste un problema adjetivo, sino que tiene una gran importancia a la hora de determinar el funcionamiento y el papel que le toca jugar a la presidencia de la Diputación General, dentro del sistema jurídico-político aragonés. De aquí el que se plantee esta problemática precisamente al comienzo del tratamiento del Capítulo que el Estatuto dedica al Presidente de Aragón.

Como es bien conocido, el texto constitucional de 1978 no ha seguido un criterio excesivamente rígido a la hora de determinar el contenido

orgánico-institucional de las Comunidades Autónomas que habrían de constituirse de acuerdo con su Título VIII. Así, no sólo ha distinguido la Constitución entre lo que, convencionalmente, podríamos denominar Comunidades autónomas de primer grado y Comunidades autónomas de segundo grado, fijando para las primeras un contenio orgánico mínimo con el que habrían de dotarse en sus Estatutos (art. 152.1 de la Const.), sino que su silencio con respecto a las segundas (art. 147.2 de la Const.) ha venido a atribuir una aun mayor libertad auto-organizativa para éstas, libertad que, entiendo, no debería sobrepasar en ningún caso ellímite establecido para las primeras. Ahora bien, el contenido político que la descentralización realizada en España quiso atribuir a las entidades autónomas surgidas de la misma hacía absolutamente necesario el dotar a éstas, cualquiera que fuere el número y el carácter de las competencias asumidas, de una estructura orgánica que gozase, al menos, del mismo tipo de órganos que los previstos para las Comunidades de primer grado. Y ello dado que no hay verdadera autonomía política sin potestad legislativa, y carece de sentido una potestad legislativa autónoma sin un poder ejecutivo propio y, aun, sin unos órganos jurisdiccionales específicos, que la desarrollen y apliquen en la práctica. De esta manera, cuando se redactó el Estatuto de Aragón el legislador dotó a éste —como a los demás Estatutos de Comunidades de segundo grado— del mismo contenido orgánico que el artículo 152.1 de la Constitución establecía para las Comunidades de primer grado. Pero, si el contenido orgánico iba a ser similar para la totalidad de las Comunidades Autónomas, no puede decirse que sea idéntico el sistema de relaciones jurídico-políticas que cada Estatuto estableció entre sus órganos de gobierno, determinando así la existencia de *formas de gobierno* de contenido diferente entre las diversas entidades autónomas.

En este sentido, el Estatuto de Aragón establece una forma de gobierno híbrida, compleja y, hasta cierto punto, contradictoria, entre lo que supone el sistema presidencial de gobierno propio, por ejemplo, de los EE.UU. y de otros países hispanoamericanos (caracterizado por la rígida separación entre los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, y por el preeminente papel del Presidente, como órgano de dirección política, irresponsable políticamente), y el sistema directorial o de predominio de la Asamblea, donde el ejecutivo se convierte en un mero órgano del propio poder legislativo, formal y materialmente sometido a éste, tal y como ocurrió en la Constitución francesa de 1795, u ocurre hoy día en Suiza, por ejemplo.

Como caracteres propios de la primera forma de gobierno, el Estatuto establece un ejecutivo monista, convirtiendo al Presidente en un órgano unipersonal que desempeña la doble función de Jefe del Gobierno regional y de cabeza de la Comunidad Autónoma, de la que es representante «supremo», a modo de Jefe de Estado dentro del ámbito regional: es, no sólo el Presidente de la Diputación General, sino el Presidente de

Aragón. Funciones éstas que aparecen tradicionalmente desglosadas y desempeñadas por órganos diferentes en el sistema parlamentario. Así, el artículo 11 considera al Presidente como un «órgano institucional» diferenciado, y, por otra parte, el propio artículo 21.2 del Estatuto establece que el Presidente «ostenta la suprema representación de Aragón», con todo lo que ello implica, al mismo tiempo que «preside la Diputación General y dirige y coordina su acción». Y, como caracteres propios de un sistema con predominio de la Asamblea, prevé el Estatuto que el Presidente no sólo ha de ser un miembro de las Cortes de Aragón, elegido por éstas, sino que ha de responder políticamente ante ellas por su gestión, estando, como el resto del Gobierno regional —la Diputación General—, sometido a su control e impulso (arts. 12.1, 16.*a* y *g*, 17, 21, 22, 23 y 27.1 del Estatuto). Control que no se ve contrapesado en el Estatuto por la existencia de un poder de disolución, ni siquiera por el mecanismo del voto o cuestión de confianza, como instrumentos típicos del ejecutivo parlamentario para asegurarse el respaldo de la Cámara.

Efectivamente, el Estatuto no prevé el poder de disolución de las Cortes de Aragón por parte del Presidente de la Diputación General, ni tampoco la cuestión de confianza. Ahora bien, si la importancia de esta última laguna estatutaria es menor, en la medida en que no parece imposible su regulación por una norma de rango inferior —tal y como de hecho se ha realizado a través de la Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la Responsabilidad Política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón (en adelante LRP) (arts. 7 y 8), por el Reglamento de las Cortes de Aragón (en adelante RCA) (arts. 146 y 148) y por la reciente Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante LPDGA) (arts. 7.1.*c;* 8; 12.*i;* 14.*g*)—, dado que la necesidad de la existencia de la confianza parlamentaria y de su manifestación expresa es algo que va implícito en las propias relaciones de control político previstas en el Estatuto (véanse, al respecto, los ya mencionados arts. 12.1, 16.*g*, 17, 21.3, 22.2, 23.4 y 27.1 del Estatuto; véase también mi comentario al art. 17), la ausencia de una regulación estatutaria del poder de disolución ha de interpretarse como una expresa prohibición de este mecanismo, pues su trascendencia orgánica dentro del sistema exige una regulación previa por la misma norma que crea y regula los órganos políticos afectados. Se trata de órganos constitucional-estatutarios, en el sentido estricto del término, y ello supone que su desarrollo normativo no puede en ningún momento exceder los límites, implícitos o explícitos, que establecen las normas superiores que los crean y regulan con carácter general: la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Todo ello, en fin, viene a determinar un cuadro institucional donde, desde el punto de vista jurídico-estatutario, se atribuye a las Cortes de

Aragón una posición formal y funcional preeminente —eligen, controlan y pueden llegar a destituir al Presidente de la Diputación General, sin que éste pueda proceder a su disolución—, si bien un tanto contrapesada por el propio papel jurídico-estatutario del Presidente —como Presidente-representante de la Comunidad y como Presidente del gobierno autonómico—. Sin embargo, frente a este cuadro jurídico que establece el Estatuto, el carácter sincrético y un tanto contradictorio del sistema político, de la forma de gobierno establecida, se manifiesta no sólo en la regulación estatutaria de la presidencia, en el conjunto de sus competencias y funciones en relación con los demás órganos, sino también en la práctica política del cargo, la cual, más que a materializar la mencionada preeminencia de las Cortes de Aragón, tiende a reforzar, a través de su función representativa y gubernamental, el papel político del Presidente de la Diputación General. No se puede olvidar, después de todo, y como aspecto político más destacado, que la misma forma de designar al Presidente, su elección por las Cortes, determina que éste venga a ser el representante de la mayoría parlamentaria, lo que, junto con toda una serie de mecanismos cuya explicitación excede el marco de este comentario —como la disciplina de voto, etc.—, le asegura un efectivo control político de la Cámara.

II. La función presidencial

De acuerdo con el apartado segundo del artículo 21, y como ya ha quedado dicho anteriormente, el Presidente de la Diputación General desempeña una doble función de carácter representativo y de carácter gubernamental, en sus dos aspectos, jurídico y político.

A) En lo que hace referencia a la primera, la «función representativa» es lo que propiamente cabría denominar función presidencial, en términos estrictos; es decir, aquella que corresponde al Presidente de la Diputación General como Presidente de Aragón, como «Jefe de la Comunidad autónoma». Función parangonable, a este nivel y con las debidas limitaciones, con la de un Jefe de Estado. Ahora bien, si nos atenemos a los puros términos del artículo comentado, la función representativa del Presidente presenta, a su vez, una doble problemática: por un lado, el papel representativo de Aragón que el artículo 21 del Estatuto atribuye al Presidente de la Diputación General, y con carácter de supremo, puede entrar en contradicción con el carácter de representación del pueblo aragonés que, de manera lógica, el artículo 12.1 del mismo Estatuto atribuye también a las Cortes de Aragón; y, por otro, la consideración del Presidente como representante «ordinario» del Estado en el territorio aragonés, puede hacer pensar en la posibilidad de la existencia de otra representación estatal, de carácter

extraordinario, con la cual podría plantearse algún tipo de conflictos competenciales.

En el primer sentido, si por representación «suprema» entendemos la más elevada representación de la Comunidad aragonesa, en tanto que representación de la soberanía regional, no puede menos que concluirse lo inadecuado de la terminología empleada por el Estatuto, la cual no es sino una transcripción literal de los términos también usados por la Constitución en su artículo 152.1, al calificar la función representativa de los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Pues, evidentemente, como muy bien establece el artículo 12.1 del mismo Estatuto, son sólo las Cortes de Aragón las verdaderas representantes directas del pueblo aragonés; representación que, además, de acuerdo con el artículo 18.3 del Estatuto, se extiende también a las diversas zonas del territorio de Aragón, uniendo en una misma Cámara los dos criterios representativos clásicos de los parlamentos bicamerales en Estados federales o fuertemente descentralizados: la representación popular y la representación de las unidades territoriales integradas. De esta manera, la instancia representativa más elevada, o suprema, en tanto que representación de la soberanía regional, del pueblo y de las provincias aragonesas, la ocupan verdaderamente las Cortes de Aragón, y no el Presidente de la Diputación General, a pesar de los términos de los artículos 152.1 de la Constitución y 21.2 del Estatuto.

La función representativa de Aragón que el artículo 21.2 atribuye al Presidente tiene, por tanto, un carácter diferente, en la medida en que su no elección directa por el pueblo, como tal Presidente, le priva de esa representación popular que le pondría en paridad con las Cortes. En este sentido, el hecho de que el Presidente de la Diputación General haya de ser también Diputado electo de las Cortes de Aragón trata de suplir en parte esta carencia, aunque en la práctica suponga también una reducción drástica de las posibilidades de elección de la persona más adecuada, y, como en los debates constitucionales del actual artículo 152.1 sostuvo el profesor y Senador zaragozano Martín-Retortillo, reduce también la posibilidad de que un cargo representativo de este carácter pueda ser ocupado por una persona independiente, al margen de los partidos políticos. La función representativa de Aragón que desempeña el Presidente tiene, pues, un fuerte carácter simbólico e institucional que le convierte en la personificación física de la propia Comunidad Autónoma. Es, más bien, el representante del entramado jurídico-institucional, de la organización que constituye la Comunidad Autónoma; y en este sentido se ha venido a manifestar recientemente la LPDGA, cuando establece en su artículo 1.° que el Presidente ostenta «*la suprema representación de la Comunidad Autónoma de Aragón*». Ello es lo que le permite actuar en su nombre y, por tanto, actualizar, materializar o ejecutar lo que sería la voluntad de la Comunidad Autónoma, tanto en el orden interno como con respecto al exterior.

En términos estrictamente jurídicos, el Presidente de la Diputación General tiene la representación legal de la Comunidad Autónoma y, como tal, puede entrar en relaciones con otras Comunidades, con los órganos e instituciones del Estado y, aun, con los particulares, además de realizar las ya mencionadas actividades de tipo interno. En este sentido, el Presidente es quien, no sólo dirige y coordina la política general de la Comunidad, promulga las leyes de Aragón, nombra a los más elevados cargos públicos de la Comunidad, convoca las elecciones regionales y a la Cámara a sesión,etc., sino quien también represente a la Comunidad Autónoma en sus relaciones con las demás Comunidades, firmando los convenios y acuerdos de cooperación con ellas, y con las instituciones del Estado en general. (Véase una relación detallada de las competencias y facultades del Presidente de la Diputación General, sistematizadas de acuerdo con su función representativa de la Comunidad, su función representativa del Estado y su calidad de Presidente del Gobierno regional, en los artículos 10, 11 y 12, respectivamente, de la LPDGA). Tanto es así, que el Presidente de la Comunidad, de acuerdo con el artículo 155.1 de la Constitución, es —y no otro órgano— quien va a ser requerido por el Gobierno de la Nación, cuando la Comunidad no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España.

Pero, en todo caso, esta función representativa «suprema» la puede desempeñar el Presidente debido a su elección o designación previa realizada por las Cortes de Aragón; de tal manera que, en este sentido, el Presidente viene a ser como un delegado de la Cámara, el cual, aunque goce efectivamente de una gran libertad de acción y pueda no estar sometido a mandato imperativo alguno por parte de ésta —salvando el evidente compromiso político con la Cámara que implica la prestación de confianza efectuada en la «investidura», o con otro motivo concreto (véase al respecto mi comentario al art. 22 del Estatuto)—, puede llegar a ser destituido cuando la misma Cámara lo estime oportuno (arts. 17, 21.3, del Estatuto). En definitiva, pues, si el Presidente de la Diputación General realiza una función representativa de la Comunidad como un todo, ésta no es verdaderamente suprema, sino delegada o derivada, dado que, a pesar de los términos del artículo 21.2 del Estatuto, la suprema y originaria representación de Aragón corresponde realmente a las Cortes, elegidas directamente por el pueblo. (Sobre el contenido específico de la función presidencial del Presidente de la Diputación General, debe consultarse la actualmente vigente Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón —LPDGA—, mucho más detallada y ordenada al respecto que el derogado Decreto 72/1983, de 18 de octubre, de la Diputación General, por el que se aprobaba el Reglamento de Ordenación Jurídico-Administrativa y Financiera de la Diputación

General de Aragón, vigente aún en el momento de redactar por primera vez estas líneas).

Es, por tanto, este especial carácter de la «función representativa» presidencial una de las notas más específicas de la forma de gobierno autonómica, que distingue —como se ha visto con anterioridad— a este sistema, de predominio formal de la Asamblea, de los sistemas parlamentarios puro y presidencial, y del carácter que en ellos tiene el papel de la cabeza del poder ejecutivo.

En segundo sentido, el carácter de representante «ordinario» del Estado en el territorio de Aragón que el artículo 21.2 del Estatuto atribuye al Presidente de la Diputación General, parece obvio si se tiene en cuenta que el Presidente representa —si quiera sea de manera derivada, como ya se ha visto— a la Comunidad Autónoma, y ésta es, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución, una parte de la organización territorial del Estado. No otra cosa viene a significar también el que su nombramiento formal corresponda al Jefe del Estado. Sin embargo, por un lado, la calificación de «ordinaria» que la Constitución (art. 152.1), el Estatuto (art. 21.2) y la LPDGA (art. 1.°) atribuyen a esta representación del Estado en el territorio aragonés que ostenta el Presidente, lo que da la sensación de admitir la posibilidad de la existencia de otra representación estatal de carácter extraordinario, y, por otro, el hecho de que la Constitución emplee el término Estado con una doble significación a lo largo de su texto, exigen unas mayores precisiones.

Comenzando por el segundo aspecto, entiendo que tanto la Constitución como el Estatuto, cuando hablan de la representación del Estado ostentada por el Presidente de la Diputación General, se refieren al Estado concebido como un ordenamiento, del cual forman parte las Comunidades Autónomas, lo que le permite al Presidente realizar actos que afectan a ese conjunto, como representante del mismo que es para y en la propia Comunidad Autónoma —tales como la promulgación de las leyes regionales, que se integran en el ordenamiento jurídico del Estado con el mismo rango que las leyes de las Cortes Generales; sustituir a representar a las autoridades superiores del Estado, etc.—. El Presidente, por el contrario, no es un representante del Estado si a éste se le concibe como una organización, pues la Constitución distingue claramente en este sentido lo que corresponde al Estado y lo que corresponde a las Comunidades Autónomas, como apartados orgánicos diferenciados dentro de esa organización conjunta (arts. 148, 149, etc.). Desde este punto de vista, el Presidente representa a la Comunidad frente o ante el Estado, pero no al Estado. Y ello nos lleva al primer aspecto. Si entendemos al Estado como un ordenamiento, la representación que ostenta el Presidente sólo es «ordinaria» en la medida en que «extraordinariamente» éste puede llegar a estar representado en el territorio autonómico por otra autoridad superior, que, por ejemplo, realice una visita oficial, u otro tipo de acto concreto. Pero, si entende-

mos al Estado como una organización, el Presidente no sólo no tiene la representación ordinaria del mismo en el territorio de Aragón, sino que no tiene ningún tipo de representación del Estado, pues a quien representa en este aspecto es a la propia Comunidad Autónoma. En este sentido, la Administración del Estado, en términos amplios, está representada en el territorio autonómico por el Delegado del Gobierno (artículo 154 de la Constitución), o los propios Gobernadores civiles. No cabe, pues, hablar aquí de representación «ordinaria» o equiparar al Presidente de la Comunidad con el Delegado del Gobierno en este aspecto, considerando a uno como representante ordinario del Estado y al otro como representante extraordinario, en la medida en que no siempre existe (no todas las Comunidades Autónomas tienen en su territorio un Delegado del Gobierno, en el momento de redactar estas líneas), pues su representación es diferente y encontrada, desde este punto de vista. La LPDGA, en este sentido, atribuye al Presidente de la Diputación General, como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, únicamente la función de «promulgar, en nombre del Rey, las Leyes aprobadas por las Cortes de Aragón y ordenar su publicación en el 'Boletín Oficial de Aragón' y en el 'Boletín Oficial del Estado' en un plazo no superior a quince días desde su aprobación» (art. 11).

B) En lo que hace referencia a la función gubernamental, a tenor del artículo 21.2 del Estatuto, el Presidente también preside la Diputación General, o Gobierno de Aragón, y dirige y coordina su acción. En este sentido, y en aquello que no corresponda a la competencia exclusiva del Estado, se puede decir que el Presidente de la Diputación General es quien traza, dirige y coordina las líneas maestras de la política general de Aragón. Y el Estatuto es en este aspecto más «presidencialista» que el modelo político del Estado, en la medida en que ,mientras que en este último el texto constitucional establece (art. 97) que es el Gobierno quien «dirige la política interior y exterior... del Estado», si bien es claro que es el Presidente quien dirige, a su vez, la acción del Gobierno (art. 98.2), en el primero, en el Estatuto de Aragón, la Diputación General parece limitada a la función ejecutiva (art. 23.1 del Estatuto), a lo que sería la realización práctica, gestión y ejecución de una política de la cual correspondería al Presidente, no sólo su elaboración programática (arts. 22.2 y 17 del Estatuto, en relación con el art. 4.2 de la LRP), sino también la orientación y dirección de su realización.

La figura del Presidente de la Diputación General es, por tanto, claramente preeminente, no sólo en términos políticos, en el contexto de las relaciones interorgánicas —ejecutivo-legislativo—, como ya se ha visto anteriormente, sino también, tanto en términos jurídicos como en términos políticos, en el seno mismo del poder ejecutivo, en la Diputación General. Y ello por los siguientes motivos:

En primer lugar, la Diputación General, o Gobierno de Aragón, es un órgano colegiado que se subdivide, a su vez, en otros dos órganos perfectamente diferenciados, con funciones específicas fijadas con precisión por el Estatuto: la Diputación como un todo (conjunto de los Consejeros, con su Presidente) y su Presidente. El Presidente no es, por tanto, un mero «primus inter pares», sino un verdadero Presidente, que se encuentra en una posición diferenciada, superior a la de los demás Consejeros o Ministros regionales. Su función es la de dirigir y coordinar la actuación de la Diputación General y, en este sentido, no ocupa la dirección de un Departamento o Conserjería —aunque nada impide el que también pueda hacerlo—, sino que está por encima de todos ellos. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, quizá pueda discutirse si ello implica la existencia de una relación de dependencia jerárquica entre los Consejeros y el Presidente, sin embargo, el hecho real es que la superioridad o preeminencia existen, como existe la dependencia, dado que, en todo caso, es el Presidente quien nombra y separa libremente a los Consejeros (art. 23.2 del Estatuto y arts. 12.1.*b;* 24; 25 de la LPDGA).

En segundo lugar, el Presidente es, jurídica y estatutariamente, quien fija el programa político de la Diputación —sin perjuicio de que, desde un punto de vista político, su elaboración material haya podido corresponder a un equipo de personas, algunos de los mismos Consejeros, o al partido o grupo político al que pertenezcan el Presidente y su Gobierno—. Ello queda claramente reflejado en los momentos en los que se procede a nombrar un nuevo Presidente y, por tanto, una nueva Diputación General, bien a través de la vía ordinaria, prevista en el artículo 22 del Estatuto, bien a través de la vía automática, o moción de censura, prevista en el artículo 17. En ambos casos, el candidato a la presidencia deberá presentar su programa de gobierno a las Cortes, el cual, sólo en el caso de ser aprobado mayoritariamente por éstas, da lugar a la formación de la nueva Diputación. De esta manera, es sólo en el momento en el que el Presidente nombra a los Consejeros, cuando lo que hasta entonces era exclusivamente su propio programa pasa a convertirse, por la aceptación por éstos de su cargo —y, por tanto, del programa presidencial—, en el programa de toda la Diputación General. Es más, la discrepancia o el incumplimiento por parte de algún Consejero del programa político presidencial solamente puede implicar la dimisión o destitución de éste. La LPDGA, sin embargo, en términos claramente contradictorios con el Estatuto, parece, no sólo olvidar la función que éste atribuye al Presidente de programador y director de la política regional, sino que le limita, formalmente, a un mero papel de director y coordinador de la Diputación General, atribuyendo a esta última el papel de establecer la «política general» (art. 13.1) y de «establecer las directrices de la acción de gobierno» (art. 14.*a*), funciones que, en mi opinión, son exclusivas del Presidente, de acuerdo con el signifi-

cado propio de los artículos 21.2, 22.2 y 23.1 del Estatuto, y el carácter presidencial que éste atribuye al sistema de gobierno regional aragonés.

En tercer lugar, el Presidente es quien nombra y separa *libremente* a los Consejeros (art. 23.2). Ello no quiere decir que no esté sometido a ningún tipo de limitación o influencia en este aspecto, pero será sólo desde el punto de vista político (el partido o coalición que le respalde tenderá a colocar en las Consejerías a las personas que les parezcan más oportunas), pues, desde el punto de vista estrictamente jurídico, se trata de una potestad enteramente discrecional del Presidente. Ello determina también la inexistencia —e incluso, la disfuncionalidad— de la obligación de que el Presidente presente a las Cortes, cuando actúa como candidato, al equipo gubernamental ya formado, junto con su programa político. Este poder presidencial, que hasta la aprobación de la LPDGA era enormemente discrecional, extendiéndose a la estructuración de la Diputación General, creación y supresión de Departamentos o Consejerías, así como el establecimiento de una prelación entre ellos, dentro del límite cuantitativo fijado por el Estatuto, que establece un número máximo de diez Departamentos (art. 23.2), se ha visto drásticamente reducido por esta Ley, de 22 de junio de 1984, la cual, si bien conserva, como es obvio, la libertad del Presidente de nombrar y destituir a los Consejeros (arts. 12.1.*b*, 24 y25), crea formalmente siete Departamentos con sus respectivas denominaciones y una prelación entre ellos (art. 31.1), añadiendo inmediatamente que «toda creación, modificación, supresión y agrupación de los diversos Departamentos se realizará mediante Ley de Cortes de Aragón» (art. 31.2). En mi opinión, el legislador regional, y quizá por haber seguido al pie de la letra lo previsto en el artículo 11 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración del Estado, ha ido mucho más lejos de lo preciso en esta regulación, ampliando el número de límites que son normales en la política comparada. Así, en la LPDGA, como en aquella Ley, a la limitación de crear, suprimir y agrupar Departamentos, que se atribuye en exclusiva a las Cortes de Aragón, se ha añadido la «modificación» de los mismos, tarea que, entiendo, ha de ser competencia exclusiva de la propia Diputación General o Gobierno, como de hecho, contradictoriamente, reconoce la misma LPDGA en otra parte de su articulado (arts. 11.*d*, 14.*h*, 27.*d*). Sin embargo, por otra parte, la disposición transitoria 3.ª de la LPDGA faculta al Presidente de la Diputación General para conservar, por un período de cuatro años a partir de la aprobación de la Ley, los amplios poderes estructuradores que le atribuía el derogado Decreto 72/1983.

En cuarto lugar, el Presidente es quien dirige y coordina la acción de la Diputación General (art. 21.2), con todo lo que ello implica de elaboración de directrices, emanación de órdenes, seguimiento de su ejecución, etc., con la finalidad de asegurar el cumplimiento del programa político gubernamental, que es también el programa del propio Presidente. Y, como ya he dicho antes, el incumplimiento de todo ello

sólo puede suponer la dimisión o destitución del Consejero discrepante o incumplidor.

En quinto lugar, el Presidente personaliza la responsabilidad política de la Diputación General. Su responsabilidad política determina la de toda la Diputación General. El es el candidato propuesto en el caso de una moción de censura, y contra el Presidente es también contra quien se dirigirá ésta, en la medida en que él es el máximo responsable de la Diputación y de su actuación (arts. 17, 21.3, 23.4 y 27.1 del Estatuto). Por otra parte, y aunque el Estatuto no regula esta figura, de acuerdo con la Ley 2/1983, de 28 de septiembre, de las Cortes de Aragón (artículos 7 y 8) ya mencionada y con la LPDGA (arts. 12.1.*i* y 14.*g*), es también el Presidente el único capacitado para plantear la cuestión de la confianza ante las Cortes y, consiguientemente, comprometer la responsabilidad de toda la Diputación, sin más requisito que la previa deliberación de ésta, cuya decisión no es vinculante para el Presidente. Finalmente, será también el Presidente quien realice las declaraciones de política general a las Cortes y quien prácticamente monopolice cualquier tipo de debate sobre la actuación política de la Diputación General. Y todo ello es lógico, pues es, jurídicamente, el Presidente quien ha elaborado el programa político a cuyo cumplimiento responde la actuación de la Diputación General.

Y, en sexto y último lugar, de la misma manera que el nombramiento de un nuevo Presidente determina la formación de una nueva Diputación General, su cese determinará también el de aquella (art. 27.1 del Estatuto y art. 25 de la LPDGA).

En definitiva, el Presidente de la Diputación General gracias al amplio cuadro estatutario de sus competencias y funciones, goza de una posición netamente diferenciada y preeminente con respecto a los demás miembros de la Diputación, los cuales se encuentran, a su vez, en una situación práctica de subordinación y dependencia con respecto a él. Pero esta posición jurídicamente preeminente con respecto a la Diputación General se completa aún, como ya se ha visto con anterioridad, con un papel también preponderante, fundamentalmente desde el punto de vista político, en el contexto de las relaciones Diputación General-Cortes y, consiguientemente, en el conjunto de los denominados «órganos institucionales de la Comunidad Autónoma» por el artículo 11 del Estatuto. De esta manera, en fin, el Presidente de la Diputación General se convierte en el verdadero vértice político de la Comunidad Autónoma, motor y director y, en última instancia, máximo responsable de toda su actividad.

III. La responsabilidad política presidencial

La regulación jurídica de esta responsabilidad genérica del Presidente, expresada en términos políticos, aparece formulada de una manera un tanto dispersa e imprecisa en varios artículos del Estatuto y en la Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón (LRP), que viene a desarrollarlos, así como en varios artículos también del Reglamento de la Cámara, de 28 de marzo de 1984 (arts. 146 a 149) y de la reciente LPDGA (arts. 5, 7, 12.*i*, y 14.*g*).

El Estatuto se refiere a la responsabilidad política del Presidente no sólo en el apartado tercero del artículo 21, objeto de este comentario, sino también en los artículos 12.1, 23.4, 17 y 27.1, que establecen el control por las Cortes de Aragón de la acción de la Diputación General, la responsabilidad política solidaria de esta última ante la Cámara, el mecanismo específico para exigir esta responsabilidad con todas sus consecuencias —la moción de censura—, y la obligación de cesar en el cargo cuando se pierda la confianza parlamentaria, respectivamente. La regulación estatutaria de la responsabilidad política llama, pues, la atención por lo incompleto e impreciso de la misma, que puede dar lugar a su incorrecta interpretación.

A) En el primer aspecto, la regulación estatutaria es incompleta porque, prescindiendo de las formulaciones genéricas que establecen el poder de control político de las Cortes y el consiguiente débito de responsabilidad por parte de la Diputación General, ya mencionadas, el Estatuto se limita a regular la moción de censura, ignorando la existencia de toda otra serie de mecanismos específicos que materializan las relaciones de control y responsabilidad entre el poder ejecutivo y el legislativo, como son la cuestión de confianza, las interpelaciones, las mociones y las preguntas (por no referirme aquí de nuevo al poder de disolución de la Cámara, expresamente excluido de la regulación estatutaria), así como la presencia de los miembros de la Diputación General en la Cámara, los medios mutuos de información y ayuda, y, en fin, todo ese tipo de actividades parlamentarias que en la doctrina italiana se ha venido denominando —no sin elevadas dosis de eufemismo— «*indirizzo político*». Obviamente, las consecuencias jurídicas de unos y otros mecanismos son notablemente diferentes, pues sólo la expresa retirada de la confianza parlamentaria, a través del triunfo de una «moción de censura», o del fracaso de una «cuestión de confianza» produce automáticamente el cese de la Diputación General. Sin embargo, la repercusión política de cualquiera de los otros mecanismos mencionados, que pueden llegar a poner en cuestión la permanencia en el cargo de la Diputación General como un todo, o de alguno de sus miembros —piénsese, por ejemplo, en una moción crítica contra el Presiden-

te, la Diputación o alguno de sus Consejeros, votada afirmativamente por la mayoría de la Cámara—, hacía necesaria una regulación mínima en el Estatuto. Necesidad que es aun mayor en el caso de la cuestión de confianza, dado que, como digo, a sus obvias consecuencias políticas une también la sanción jurídica del cese automático de toda la Diputación.

De hecho, ha tenido que ser la ya mencionada Ley 2/1983, de 28 de septiembre, la que viniese a regular con detalle tanto la ya prevista en el Estatuto moción de censura, como la cuestión de confianza (aunque ello, en mi opinión, puede llegar a suponer una extralimitación con respecto al Estatuto, como ya he expuesto anteriormente) y los otros medios de control en información entre los Diputados y la Cámara. En este sentido, la formulación prevista en esta Ley, como la establecida en el Título VIII del Reglamento de las Cortes de Aragón (arts. 144-169), difiere muy poco de la establecida en la normativa correspondiente del Estado.

B) En el segundo aspecto, y ello es, quizá, más importante, la regulación estatutaria de la responsabilidad política presidencial es también muy imprecisa en sus términos. Así, por un lado, el artículo 21.3 se refiere de manera muy específica a la responsabilidad política del Presidente, y el artículo 17.1 se refiere a la moción de censura como un mecanismo para «exigir la responsabilidad política del Presidente y de la Diputación General», distinguiendo entre uno y otra. Todo parece indicar, pues, la posibilidad de una responsabilidad política diferenciada, que se deferiría, o bien al Presidente exclusivamente, o bien al resto de la Diputación General, con sus respectivas consecuencias. (En similar sentido parece manifestarse la LPDGA, arts. 5 y 22). Sin embargo, nada más lejos de la realidad: por una parte, el artículo 23.4 establece claramente que la Diputación General responde políticamente de forma solidaria, y el artículo 27.1, en el mismo sentido, cuando prevé que la Diputación General cesará en el caso de retirada de la confianza parlamentaria, no establece distingo alguno entre ésta y su Presidente (cosa que sí hace, en cambio, cuando se refiere a otras causas de cese, como la dimisión, fallecimiento o incapacidad del Presidente), y de acuerdo con el propio artículo 23.2, la Diputación General está constituida por el Presidente y los Consejeros; por otra parte, la misma formulación estatutaria del mecanismo de control político por excelencia, la moción de censura, y su desarrollo legal en la Ley 2/1983, no permiten establecer distinción alguna a lo largo de los sucesivos pasos, entre lo que sería una censura específica contra el Presidente y otra contra la totalidad de la Diputación General, a pesar de lo que parecen indicar el párrafo primero del artículo 17 del Estatuto y el artículo 2 de la LRP.

A mi modo de ver, pues, el redactor del Estatuto (como lo ha hecho también el legislador regional al regular la censura y la cuestión de

confianza en la LRP) ha querido destacar la figura del Presidente, mencionándolo de manera expresa, al formular la responsabilidad política de la Diputación General. Sin embargo, tal mención no sólo era innecesaria, sino que resulta improcedente y confusa. Mejor hubiera sido, en este sentido, haber seguido el modelo de la Constitución en todos sus aspectos —y no sólo en parte, como se ha hecho—, el cual en ningún caso establece una responsabilidad política específica del Presidente del Gobierno diferenciada e independiente de la del resto del Gobierno: el artículo 108 prevé la responsabilidad solidaria del Gobierno, y el artículo 113, cuando regula la censura, habla de exigir la «responsabilidad política del Gobierno», como un todo.

Y la mención es innecesaria e improcedente porque, de acuerdo con una interpretación sistemática del Estatuto, no sólo la Diputación General está formada por el Presidente y los Consejeros (art. 23.2), sino que no es posible concebir una responsabilidad política independiente del Presidente, dado que sus consecuencias necesariamente han de afectar al conjunto de la Diputación General, cuya suerte, como ya se ha visto con anterioridad, acompaña irremediablemente a la del Presidente que la formó. Pues la dimisión o cese de un Presidente lleva consigo también el cese del resto de la Diputación, a tenor de lo establecido en el artículo 27.1 del Estatuto.

Es posible también que esta mención diferenciada a la responsabilidad política del Presidente quisiera hacer referencia, no tanto a su papel de Presidente de la Diputación, cuando a su papel del Presidente de Aragón, a la función presidencial, en sentido estricto, o de representante «supremo» de Aragón, a la que me he referido con anterioridad. Pero, aun así, la suerte del Presidente sigue estando íntimamente unida a la de la Diputación, pues las dos funciones, la presidencial y la gubernamental, se funden en la misma persona que ocupa la presidencia de la Comunidad, que es un órgano unipersonal.

En cualquier caso, pues, tanto en términos políticos como en términos jurídicos, la responsabilidad política del Presidente es la de la Diputación General, no se pueden diferenciar, se trata de una responsabilidad solidaria (art. 23.4 del Estatuto) y el cese de uno determinará el cese de la otra.

IV. Las incompatibilidades del Presidente

En lo que hace referencia al tema de las incompatibilidades del Presidente, cabe decir que el apartado 4.° del artículo 21 del Estatuto es una copia literal del apartado 3.° del artículo 98 de la Constitución, que formula las incompatibilidades de los miembros del Gobierno del Estado.

El mencionado precepto, que fue introducido en el proyecto de Estatuto en su fase de tramitación parlamentaria, en el Congreso de los

Diputados, pretende, pues, asegurar el máximo de independencia personal y profesional del Presidente de la Diputación General, restringiendo sus actividades a las puramente políticas. En este sentido, el artículo 21.4 (que es reiterado por el art. 3 de la LPDGA) tiene un doble aspecto, negativo y positivo: por un lado, prohibe al Presidente cualquier tipo de actividad representativa que no sea la parlamentaria, el desempeño de cualquier otra función pública que no derive de su cargo, y cualquier tipo de actividad profesional o mercantil; y, por otro, muy al contrario, es de destacar que la función presidencial, en términos latos, se hace absolutamente compatible con el mandato parlamentario y con la actividad política partidaria.

Con respecto a esta última cuestión, hay que entender la exclusión de cualquier otra actividad representativa que no sea la derivada del mandato parlamentario, a la que se refiere el artículo 21.4, en un sentido no excesivamente estricto; pues, de no ser así nos encontraríamos con la situación paradójica de que el Presidente habría de abandonar todo tipo de cargos en su respectivo partido o grupo político, gracias a cuya ocupación muy posiblemente llegó al puesto de Presidente de la Diputación General; cargos que, obviamente, tienen también un carácter representativo. Y la verdad es que ello no es así, y lo más normal es, no sólo que quienes llegan a ocupar la cabeza del poder ejecutivo —en su respectivo nivel— sean quienes ocupan también la cabeza del partido o grupo mayoritario, bien sea su presidente o secretario general, sino que mantengan también dichos cargos durante el desempeño de tan elevada función pública. Así ocurre con el Gobierno del Estado y así debe ocurrir también con el Gobierno de la Comunidad Autónoma. Otra cosa es que los estatutos internos de cada partido establezcan normas específicas al respecto, prohibiendo la acumulación de cargos internos con el desempeño de funciones públicas, etc., pero ello es cosa que transciende el marco jurídico en el que ahora se mueve este comentario.

Por otra parte, con respecto al mandato representativo parlamentario (la LPDGA, en su art. 3, precisando aún más, establece que esta compatibilidad lo es con el «mandato parlamentario en las Cortes de Aragón»), no sólo es absolutamente compatible con el cargo de Presidente de la Diputación General, sino que es requisito imprescindible el poseer tal mandato para poder llegar a ocupar la presidencia (arts. 16.*a* y 21.1 del Estatuto y art. 152.1 de la Constitución). Requisito este úlitmo que, como ya he explicitado con anterioridad, es parte importante en la caracterización formal del sistema de gobierno establecido por el Estatuto.

En cualquier caso, el aspecto positivo del precepto ahora comentado, las compatibilidades reconocidas por el artículo 21.4, cuenta, a su vez, con una limitación de carácter económico; pues, en tanto una norma regional no regule este tema de manera específica y con el rango ade-

cuado, de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución y con el artículo 42.2 y la Disposición transitoria 5.ª del Estatuto, entiendo que es de plena aplicación supletoria al Presidente de la Comunidad el artículo 2.2 de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, la cual establece con carácter general la prohibición de percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las administraciones públicas. (En este mismo sentido se ha manifestado la disposición transitoria 2.ª de la LPDGA, con posterioridad a la primera redacción de estas líneas).

ART. 22. 1. El Presidente de las Cortes de Aragón, previa consulta con las fuerzas políticas representadas parlamentariamente, y oída la Mesa, propondrá un candidato a Presidente de la Diputación General.

2. El candidato presentará su programa a las Cortes. Para ser elegido el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta; de no obtenerla, se procederá a una nueva votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple. Caso de no conseguir dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente, debiendo mediar entre cada una de ellas un plazo no superior a diez días.

3. Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de las Cortes de Aragón ningún candidato hubiere sido elegido, las Cortes electas quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones. El mandato de las nuevas Cortes durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el de las primeras.

Por A. BAR CENDÓN

COMENTARIO:

I. INTRODUCCIÓN

La regulación estatutaria del procedimiento de designación del Presidente de la Diputación General sigue, en líneas generales, el procedimiento establecido en la Constitución (art. 99) para la designación del Presidente del Gobierno del Estado. El sistema político del Estatuto, pues, como el de la Constitución, dentro de las fórmulas clásicas de formación de los Gobiernos recogidas en el Derecho Constitucional comparado, ha seguido aquella que supone una de las fases más avanzadas dentro de la corriente que, con un cierto eufemismo, se ha venido denominando «parlamentarismo racionalizado», y que, en lo que ahora nos ocupa, supone la introducción del requisito de la expresión de la confianza previa de la Cámara para constituir Gobierno y comenzar a gobernar. Requisito que, junto con la regulación restrictiva de la mo-

ción de censura, supone un intento de conseguir la siempre deseable estabilidad gubernamental a través de mecanismos jurídicos que regulan con detalle las relaciones Gobierno-Cámara legislativa.

Pero, además de la exigencia de la confianza previa de la Cámara para la formación del Gobierno, el Estatuto, como la Constitución del Estado, distingue en este proceso dos momentos perfectamente diferenciados, que separan a este sistema del seguido más comúnmente en otros países: el primero, es la fase de nombramiento del Presidente de la Diputación General, que se produce enteramente en vía parlamentaria (excepto el nombramiento formal, que corresponde al Rey, la propuesta y votación del candidato se producen exclusivamente en el seno de las Cortes); y el segundo, es la fase del nombramiento de los Consejeros que forman el resto de la Diputación General o Gobierno de Aragón, la cual corresponde exclusivamente al Presidente de ésta y, por tanto, se produce sólo en vía ejecutiva.

Se trata, pues, de un sistema complejo que viene a seguir de manera bastante fiel el procedimiento establecido en su momento por el artículo 63 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania y que, en realidad, a pesar de su complejidad, está inspirado en un principio de economía procesal, por el cual sólo se puede pasar a formar Gobierno, en sentido estricto, cuando la Cámara haya expresado ya en términos formales su confianza a quien haya de formarlo y a su programa político. En cualquier caso, y sobre todo en lo que se refiere al ámbito estatutario, el sistema seguido consagra el predominio absoluto de la Cámara en esta materia, dado que la única intervención ajena a la misma, y a la propia Comunidad Autónoma, que se registra en todo el proceso es el acto puramente formal del nombramiento del Presidente, que corresponde al Rey. El nombramiento de los Consejeros, si bien corresponde exclusivamente al Presidente de la Diputación General, no se puede olvidar que se produce sólo después de la «investidura», o de la expresión de la confianza política por parte de la Cámara.

El artículo 22 del Estatuto, sin embargo, se refiere exclusivamente a la primera fase del proceso de formación del Gobierno regional, en términos latos, es decir, el procedimiento de designación del Presidente de la Diputación General; dado que la segunda fase, el nombramiento de los demás miembros de ésta, los Consejeros, está prevista en el artículo 23.2 del mismo. Esta regulación estatutaria se ve complementada y desarrollada por el Reglamento de las Cortes de Aragón, que formula la investidura presidencial en sus artículos 144 y 145, los cuales, si bien suponen una evidente mejora con respecto al defectuoso texto del artículo 22 del Estatuto, la verdad es que exceden, en mi opinión, el marco trazado por aquél en algunos de sus aspectos, como se verá a continuación.

Para proceder a un análisis sistemático del precepto en cuestión, estimo que el proceso de designación del Presidente de la Diputación General puede ser dividido en cuatro fases: 1) la fase previa, en la que

se producen las circunstancias varias que dan inicio al proceso previsto en el artículo 22, y las consultas políticas que abren el procedimiento; 2) la realización de la propuesta de un candidato concreto a las Cortes por parte del Presidente de las mismas; 3) la realización del debate y votación de investidura por parte de la Cámara; y 4) el nombramiento formal por el Rey del candidato votado mayoritariamente por las Cortes de Aragón.

II. Inicio del procedimiento: las consultas previas

El artículo 22 del Estatuto de Aragón, a diferencia de lo que ocurre con su modelo de inspiración, el artículo 99 de la Constitución, no se refiere en absoluto a las circunstancias en las que el procedimiento allí regulado ha de activarse. Solamente una referencia indirecta —por lo demás, inadecuada— a la constitución de las Cortes, en su apartado 3.º parece querer indicar que esta activación solamente ha de producirse tras la celebración de unas elecciones regionales. Y la verdad es que ello no es así.

Por su parte, el Reglamento de las Cortes de Aragón, tratando de completar el precepto estatutario, establece en su artículo 145.1 que la propuesta de un nuevo candidato a la presidencia de la Diputación General deberá producirse en el plazo máximo de diez días desde *a)* la constitución de las Cortes, *b)* el cese del Presidente, o *c)* desde que se produjo el supuesto previsto en el artículo 22.2 del Estatuto, es decir, desde que fracasó una anterior candidatura a la presidencia, por no haber obtenido ni siquiera mayoría simple en una segunda votación en la Cámara.

Sin embargo, la verdad es que el conjunto de circunstancias que pueden determinar la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 22 del Estatuto no se limita a las expuestas y previstas en el propio artículo 22 y en el artículo 145.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón; y el mismo Estatuto se refiere a ellas a lo largo de su articulado. La LPDGA (art. 7.1) ha venido a regular con mucho más detalle este tema, estableciendo una relación exhaustiva de circunstancias que determinan el cese del Presidente de la Diputación Gneral y, en definitiva, el nombramiento de uno nuevo. Tras una interpretación sistemática de estas normas y tratando de esquematizar lo en ellas previsto al respecto, se puede decir que las causas que ponen en marcha el procedimiento de designación del Presidente de la Diputación General, previsto en el artículo 22 del Estatuto, son las siguientes:

a) La renovación de las Cortes de Aragón, bien sea por la finalización de su mandato de cuatro años (arts. 18.2 y 27.1 del Estatuto), bien porque se haya producido la disolución automática prevista en el artículo 22.3 del mismo Estatuto.

b) El cese de la anterior Diputación General debido a la pérdida de la confianza de la Cámara, manifestada a través de la derrota de una cuestión de confianza (de acuerdo con los arts. 7 y 8 de la Ley 2/1983, de 28 de septiembre, de Responsabilidad Política de la Diputación General y de su Presidente, y el art. 148 del Reglamento de la Cámara). La pérdida de la confianza parlamentaria a través de una moción de censura no es aquí considerada, dado que lleva aparejado un sistema diferente automático, de nombramiento del nuevo Presidente.

c) La dimisión voluntaria —no forzada por la pérdida de la confianza parlamentaria— del Presidente de la Diputación General (art. 27.1 del Estatuto).

d) El fallecimiento del Presidente (art. 27.1 del Estatuto).

e) La incapacidad del Presidente (art. 27.1 del Estatuto). Esta plantea el problema de la determinación de cuál ha de ser la incapacidad que suponga la puesta en marcha de la designación de un nuevo Presidente y, en cualquier caso, de quién ha de ser la autoridad que pueda declarar tal incapacitación; problemas que no están resueltos en el Estatuto. La LPDGA ha venido a resolver esta cuestión al precisar y distinguir, en primer lugar, dos tipos diferentes de incapacitación del Presidente: 1) por incapacidad física o psíquica que le imposibilite para el ejercicio de su cargo (art. 7.1.*f*), y 2) por sentencia firme de los Tribunales que le imposibilite el ejercicio de su cargo (art. 7.1.*g*), y al establecer, en segundo lugar, quién es la autoridad competente para declarar tal incapacitación.

En el primer aspecto, parece claro que la incapacidad física o psíquica no ha de ser meramente temporal, sino definitiva (la LPDGA regula la incapacidad temporal o enfermedad de manera separada en su art. 9), sin que haya mayor referencia a la incapacitación realizada por sentencia firme. Y en el segundo aspecto, también es mucho más detallada la LPDGA con respecto a la incapacidad de carácter físico o psíquico, estableciendo que son las Cortes de Aragón las únicas competentes para declararla, por mayoría absoluta (art. 7.3), y a petición o propuesta de la propia Diputación General, por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros (art. 7.2). Con respecto a la incapacitación por sentencia firme, parece querer atribuírsele un total automatismo en sus efectos; sin embargo, en mi opinión, debería producirse aquí también un previo pronunciamiento de la Cámara, dada la transcendencia política del evento.

f) La pérdida de la condición de Diputado de las Cortes de Aragón del Presidente (art. 7.1.*h* LPDGA).

g) La incompatibilidad del Presidente no subsanada en el plazo de quince días, declarada por las Cortes de Aragón (art. 7.1.*i* LPDGA).

h) La no toma de posesión del cargo por parte del Presidente recién nombrado, en el plazo de diez días a partir de la publicación de su nombramiento en el «Boletín Oficial del Estado» (art. 6.4 LPDGA).

En definitiva, todas estas causas se reducen, obviamente, a una sola, que es la consecuencia de todas ellas: el cese, en términos latos, del anterior Presidente de la Diputación General.

Producido, pues, el cese del Presidente de la Diputación General en activo a través de cualquiera de las causas mencionadas, de acuerdo con el artículo 22.1 del Estatuto, el Presidente de las Cortes de Aragón debe iniciar unas consultas con las fuerzas políticas con representación en laCámara, a efectos de proponer un candidato a la presidencia de la Diputación General.

Estas consultas son preceptivas, aunque no vinculantes. Es decir, habrán de realizarse en todos los casos, tanto si se tratase de la primera propuesta del candidato, como si se tratase de las sucesivas propuestas, que, de acuerdo con el artículo 22.2, habrán de realizarse en el caso de que la primera y subsiguientes no hubiesen obtenido la mayoría necesaria. Y habrán de celebrarse también aun en el caso de que la mayoría existente en la Cámara —sea de un partido, o de una coalición— fuere tan clara y abrumadora que no dejase lugar a la duda con respecto al candidato que debería ser propuesto. Pero, en cambio, el resultado de estas consultas no es en absoluto vinculante para el Presidente de las Cortes, cuya obligación consiste exclusivamente en escuchar las opiniones de los grupos con representación en la Cámara y proponer como candidato a la presidencia de la Diputación General a quien, de acuerdo con su criterio, sea capaz de obtener la mayoría necesaria. Se trata, pues, de forzar al Presidente a recibir una información de parte de los propios sujetos de la acción política, que se estima imprescindible a la hora de proponer a la persona más adecuada, tanto política como personalmente, que ha de convertirse en el Presidente de la Comunidad.

Aunque el Estatuto no dice nada al respecto, el artículo 145 del Reglamento de las Cortes de Aragón establece que estas consultas habrán de realizarse con los representantes designados por los partidos o coaliciones electorales con representación parlamentaria. Estos representantes no son, pues, libremente escogidos por el Presidente de las Cortes, que habrá de limitarse a consultar con quien los grupos políticos mencionados le indiquen. Por otra parte, tampoco es necesario que esta persona sea miembro de la Cámara, y lo más normal es que sea un miembro destacado de la dirección del grupo político de referencia, sea parlamentario o no.

En lo que se refiere al carácter de los grupos políticos, está claro que no se trata de grupos parlamentarios a tenor del mencionado artículo del Reglamento de las Cortes. Pero tampoco se trata de todos y cada uno de los partidos representados en la Cámara; pues, si nos atenemos al tenor literal del citado artículo 145.1, los partidos que se hayan presentado en coalición a las elecciones sólo podrán enviar un representante a estas consultas. Ello equivale a que, de hecho, y excepto en los casos de partidos o coaliciones incluidos en el Grupo Mixto, las consul-

tas se hayan de realizar con cada grupo parlamentario; produciéndose la paradójica situación de que un partido con numerosa representación parlamentaria no llegue a ser consultado, como tal, por estar incluido en una coalición electoral, mientras que otro con un solo Diputado, que no esté incluido en la coalición, sí tenga que ser consultado. Mejor hubiera sido, pues, que el Reglamento de la Cámara se refiriese en términos más genéricos, al igual que el Estatuto y la Constitución, a «fuerzas políticas» o «grupos políticos», con representación parlamentaria, dando así lugar a que todos ellos partidos y coaliciones, tuviesen que ser consultados.

Por otra parte, si de lo que se trata es de aportar el máximo de información al Presidente de las Cortes, a efectos de que realice la propuesta más adecuada, estimo que nada impide el que éste pueda extender sus consultas más allá de los límites ya indicados, con quien él crea oportuno. Ahora bien, lo importante es la realización de las consultas con las fuerzas políticas mencionadas.

De acuerdo con el artículo 145.1 del Reglamento de la Cámara, el Presidente de las Cortes tiene un plazo de diez días para formular la propuesta de candidato, por lo que tanto las consultas mencionadas como su decisión al respecto, habrán de adoptarse dentro de ese término. Este límite temporal no está previsto en el Estatuto, al menos en lo que se refiere a la primera propuesta, dado que el artículo 22.2 del mismo sólo establece un plazo máximo de diez días para realizar las sucesivas propuestas de candidato, en el supuesto de que fracase la primera. En cualquier caso, y aun pasando por alto esta extralimitación restrictiva de lo preceptuado por el Estatuto, estimo que es oportuna la fijación de plazos de tiempo determinados para cada uno de los pasos de este procedimiento, a efectos de que no deje transcurrir en balde el término de dos meses fijado en el artículo 22.3 del Estatuto para realizar la disolución automática de las Cortes, en el caso de que no se hubiese logrado designar a un nuevo Presidente de la Diputación General dentro del mismo.

En fin, la realización de estas consultas previas con las fuerzas políticas con representación parlamentaria ha de verse completada también con una audiencia con la Mesa de la Cámara (art. 22.1 del Estatuto) —a la que, sin embargo, no se refiere el Reglamento de las Cortes en su artículo 145—, también preceptiva pero no vinculante, tras la cual, el Presidente de las Cortes de Aragón habrá de proponer a éstas el nombre de un candidato a la presidencia de la Diputación General.

III. La propuesta del candidato

La propuesta del candidato a la presidencia de la Diputación General es, por tanto, un acto que corresponde exclusivamente al Presidente de las Cortes y que habrá de recaer sobre una persona concreta, la cual ha

de ser, además, miembro electo de la Cámara. Ello quiere decir, por un lado, que no son los grupos políticos quienes proponen el candidato o candidatos, sino que es ésta una función del Presidente de las Cortes, limitándose aquéllos a expresar su opinión al Presidente en la fase ya analizada de consultas previas. Y, por otro, ello supone también que el Presidente propone sólo un candidato en cada ocasión. No se puede, pues, hablar en puridad, de elección del candidato, como hacen el Estatuto y el Reglamento de las Cortes de Aragón, pues no se trata de elegir entre diversas opciones planteadas al mismo tiempo. Se trata solamente de una votación, en la que, a modo de plebiscito, los Diputados habrán de decir sí o no, o abstenerse, al candidato propuesto por el Presidente de la Cámara en cada caso.

La propuesta habrá de ser un acto formal, escrito, y firmado por el Presidente de las Cortes, dirigido a la Cámara y que uno de sus Secretarios habrá de leer ante ésta al comienzo de la correspondiente sesión parlamentaria (art. 145.2 del Reglamento).

El hecho de que el candidato propuesto haya de ser miembro de la Cámara reduce, por un lado, las posibilidades de selección de la persona adecuada, pero, por otro, supone atribuir a quien va a ser el Presidente, no sólo de la Diputación General, en sentido estricto, sino de la propia Comunidad Autónoma, como un todo (véanse, al respecto, mi comentario al art. 21 del Estatuto), un elemento de legitimación democrática, de representación popular, del que de otra forma carecería. Puede decirse así, que ha sido el propio pueblo quien ha realizado ya una primera selección de quien va a ser el Presidente de la Comunidad.

Si, desde un punto de vista jurídico, las posibilidades de elegir al candidato que tiene el Presidente de las Cortes son prácticamente absolutas, desde un punto de vista político éstas aparecen mucho más limitadas, ya que vienen determinadas por las mayorías existentes en la Cámara. Lo normal es, por tanto, que el candidato propuesto sea quien represente, al menos, a la mayoría simple de la representación parlamentaria, sea ésta homogénea o de coalición. En este sentido, el papel del Presidente de las Cortes se ve potenciado en aquellos casos en los que los resultados muy equilibrados de las elecciones anteriores hagan de su papel una especie de intermediario, negociador o conciliador, entre las distintas fuerzas políticas, a fin de lograr un acuerdo entre ellas que permita asegurar el respaldo mínimo a un candidato. En cualquier caso, y en última instancia, no parece imposible que la misma mayoría mínima que logró reunirse para la elección del propio Presidente de las Cortes (mayoría simple en segunda votación: art. 37 del Reglamento de las Cortes de Aragón), no pueda volver a obtenerse para la elección de un Presidente de la Diputación General en la misma Cámara y al que aquél mismo propone.

El plazo para la realización de la propuesta, como ya quedó dicho, es de diez días, dentro del cual han de realizarse, además, las consultas previas (art. 145.1 del Reglamento).

IV. La «investidura»

El acto de la investidura, que sigue a la propuesta del Presidente de las Cortes de Aragón, se puede dividir, a su vez, en dos momentos diferenciables a efectos de análisis: la presentación del candidato y su programa político, con el debate correspondiente, y la votación o prestación de la confianza política por parte de la Cámara —«investidura»—.

A) El acto de investidura, desde el punto de vista procedimental, se inicia con la lectura a la Cámara de la propuesta de su Presidente y, por tanto, con la presentación del candidato ante ésta; sin que en ningún momento se indique, ni en el Estatuto ni en el Reglamento de las Cortes, el plazo de tiempo que pueda transcurrir entre la propuesta presidencial y la celebración de la sesión de investidura. De acuerdo con el artículo 145.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que desarrolla y amplía considerablemente el escueto texto del artículo 22 del Estatuto, «el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del gobierno que pretende formar, y solicitará la confianza de la Cámara».

Es, pues, importante destacar que la investidura de la Cámara recae no sólo sobre el candidato, sino sobre el binomio candidato-programa político. Es decir, que se vota no sólo a la persona propuesta, sino también al programa que ésta expone ante la Cámara. De tal manera que, por ejemplo, un cambio en el contenido del programa propuesto con anterioridad ante la Cámara, puede hacer que ésta acepte finalmente a un candidato, antes rechazado, por haberse alterado sustancialmente los términos de la propuesta realizada. Y ello, como digo, merece ser destacado, pues, de otra manera difícilmente podría entenderse la posibilidad —no excluida por el Estatuto, ni por el Reglamento de las Cortes, y a la que volveré a referirme posteriormente— de que un mismo candidato pueda volver a ser propuesto en momentos sucesivos, tras haber sido derrotado en anterior oportunidad.

De ello cabe concluir dos consecuencias: por un lado, la necesidad de que, una vez nombrado el Presidente de la Diputación General, los cambios radicales que éste introduzca en su programa político deban ser sometidos de nuevo a la confianza de la Cámara; y, por otro, la innecesariedad de que en el acto de investidura se introduzcan otros elementos ajenos al binomio candidato-programa político, objeto de la votación de las Cortes, tal y como sería, por ejemplo, la lista de los Consejeros objeto de futuro nombramiento como miembros de la Diputación General.

En el primer sentido, la necesidad de que el Presidente requiera de nuevo la confianza de la Cámara cada vez que introduzca importantes modificaciones en su programa político de gobierno, expresada no en términos estrictamente jurídicos, se deriva del hecho de que la confian-

za inicial o investidura de las Cortes recayó tanto sobre el candidato como sobre su programa; suponiendo ello una especie de compromiso tácito entre el Presidente de la Diputación y la Cámara, por el cual esta última presta su respaldo político al primero a condición de que aquél cumpla fielmente el programa ofertado, de tal manera que un cambio en este compromiso debería implicar también una renovación de la confianza de las Cortes. Por otra parte, la necesidad de que el programa político de la Diputación General sea aprobado por las Cortes de Aragón viene recogida, no sólo en el artículo 22, objeto de este comentario, sino también en el artículo 16.*g* del Estatuto. Y para renovar esta confianza no le faltan medios y facilidades al Presidente, tales como la misma «cuestión de confianza» prevista en los artículos 7 y 8 de la LRP, además de los mecanismos previstos en los artículos 150 a 153 del Reglamento de las Cortes de Aragón que puedan dar lugar a la votación de todo tipo de mociones, exigiéndose sólo mayoría simple.

En el segundo sentido, el hecho de que se vote sólo sobre el candidato y su programa, no sólo hace innecesaria la introducción de otro tipo de elementos en este debate, sino que la convierte en disfuncional y altera la sustancia misma de la investidura. En concreto, la propuesta de un equipo específico de gobierno, junto con el programa político, no sólo contribuye a distraer la atención del debate sobre un elemento ajeno al candidato y a su programa, sino que trae al terreno parlamentario una cuestión que en el sistema estatutario, como ya se ha visto con anterioridad, pertenece exclusivamente al ejecutivo. De acuerdo con el Estatuto, mientras que la aceptación del Presidente de la Diputación General y de su programa corresponde exclusivamente a las Cortes (arts. 16, 17, 21 y 22), el nombramiento de los miembros de la Diputación General corresponde exclusivamente a su Presidente (art. 23.2).

El debate de investidura, pues, se inicia con la intervención del candidato a la presidencia, que expondría sin limitación de tiempo su programa político, y a su intervención, tras una interrupción de 24 horas, seguirán las intervenciones de los grupos parlamentarios, con un tiempo de 30 minutos cada uno, pudiéndoles responder de nuevo el candidato, cuantas veces lo solicite y sin limitación de tiempo. Y, tras el debate, se pasa a la votación.

B) La votación habrá de realizarse de forma nominal (art. 145.5 RCA), y, por lo tanto, será pública, lo que, al conocerse lo que vota cada Diputado, permite un mayor control de la disciplina de voto de cada grupo. De acuerdo con el Estatuto (art. 22.2), para salir elegido el candidato habrá de obtener la mayoría absoluta en una primera votación. Precisando el tenor del Estatuto, el Reglamento de las Cortes, utilizando unos términos por demás inadecuados y contradictorios, exige que el candidato obtenga en esta primera votación, para salir elegido, «*mayoría absoluta simple de derecho*»; lo que, de acuerdo con los artículos 83 y 84

del mismo Reglamento (que se refieren a las formas de votación en la Cámara), quiere decir simplemente que se exige obtener la mayoría absoluta —la mitad más uno— de los miembros de la Cámara. En otras palabras, las ausencias, las abstenciones y los votos nulos equivalen a un voto negativo para el candidato.

Si el candidato no hubiese obtenido la mayoría requerida en esta primera votación, de acuerdo con el Estatuto, habrá de celebrarse una segunda 24 horas más tarde, en la que la confianza se entenderá otorgada cuando el candidato obtenga sólo la mayoría simple; mayoría que el Reglamento de las Cortes de Aragón denomina «*mayoría simple de hecho*», lo que quiere decir que es suficiente con que sean mayoría los votos favorables de los presentes en la votación. El Reglamento de las Cortes de Aragón, de nuevo contraviniendo lo establecido en el Estatuto, quizá de una manera consciente, quizá por error del legislador, establece —copiando lo previsto en el art. 99.3 de la Constitución— que este lapso de tiempo entre la primera y la segunda votación habrá de ser de 48 horas (art. 145.6). En cualquier caso, esta dilación temporal tiene como finalidad el facilitar que el candidato realice las oportunas negociaciones que le puedan asegurar el apoyo mínimo necesario en la segunda votación; y desde luego, debe reconocerse que el exiguo plazo de 24 horas establecido por el Estatuto es absolutamente insuficiente para ello.

En esta segunda votación no se requiere la celebración de un nuevo debate, pudiéndose pasar directamente a la votación sin la intervención ni del candidato ni de los grupos parlamentarios. Por otra parte, nada impide tampoco el que el candidato, realizada la primera votación y siendo consciente del tipo de apoyo obtenido en la Cámara, renuncie a presentarse a esta segunda votación, abriendo así la posibilidad re reiniciar el procedimiento sin consumir un tiempo del plazo de dos meses que se establece como término para la designación de un Presidente (art. 22.3 del Estatuto).

Fracasado el candidato en las dos votaciones mencionadas, el Presidente de las Cortes habrá de realizar nuevas y sucesivas propuestas hasta que se logre la designación de un Presidente de la Diputación General. Estas nuevas propuestas habrán de realizarse con un plazo de tiempo no superior entre cada una de ellas de diez días (art. 22.2); lo que quiere decir que en ese cortísimo espacio de tiempo habrán de realizarse la totalidad de los trámites ya reseñados, pues, de acuerdo con el Estatuto, las sucesivas propuestas habrán de tramitarse «en la forma prevista anteriormente».

Ahora bien, como ya he dicho antes, en mi opinión, nada se opone a que en estas sucesivas propuestas, en alguna de ellas, se pueda reiterar el mismo candidato, dado que no sólo la Cámara puede cambiar su anterior opinión —mediante el cambio de las alianzas entre las fuerzas políticas, etc.—, sino que el candidato puede haber cambiado su pro-

grama político de gobierno, con lo cual su oferta adquiere un carácter sustancialmente diferente a la anteriormente fracasada, que puede suscitar el respaldo antes no obtenido de la Cámara. En cualquier caso, es ésta una posibilidad que habrá que utilizar con todo cuidado, a fin de que no transcurra en balde el plazo de dos meses previsto en el artículo 22.3 del Estatuto.

Así pues, si no se logra llegar al nombramiento de un Presidente en el plazo de dos meses, las Cortes quedarán disueltas. Pero este plazo de tiempo ¿a partir de qué momento se debe computar? Nos encontramos aquí, de nuevo, no sólo con un caso de notoria discrepancia entre el Estatuto y el Reglamento de las Cortes de Aragón, sino, lo que es más grave, con una inadecuada, por insuficiente, regulación estatutaria.

A mi modo de ver, resulta en este caso mucho más adecuada la formulación del Reglamento de la Cámara (art. 145.6), que sigue de manera más fiel el tenor literal del artículo 99.5 de la Constitución, en el cual está inspirada la totalidad del procedimiento designatorio objeto de este comentario. Así, de acuerdo con el Reglamento, y con la propia Constitución, el plazo de dos meses mencionado comienza a transcurrir a partir de la primera votación de investidura; es decir, a partir de que este procedimiento se hubiese puesto en marcha en el seno mismo de la Cámara. Lo cual, efectivamente, parece ser lo correcto. Sin embargo el artículo 22.3 del Estatuto establece que este plazo de dos meses empezará a contar a partir de «la constitución de las Cortes». Es decir, el Estatuto sólo prevé la posibilidad de que este término para proceder a una disolución automática de las Cortes sea efectivo cuando el procedimiento designatorio al que se refiere el resto del artículo 22 se haya activado con motivo de la elección de unas nuevas Cortes aragonesas, ignorando las otras causas que, como ya he explicitado en el apartado II de este comentario activan también este procedimiento. Si ello fuese así, sería realmente absurdo, pues o bien entonces no habría límite alguno de tiempo para designar un nuevo Presidente cuando el procedimiento del artículo 22 se pusiese en marcha con motivo de una dimisión voluntaria del Presidente anterior, de una dimisión forzada por pérdida de una cuestión de confianza, o con motivo de su incapacidad o fallecimiento, manteniéndose entonces indefinidamente el «gobierno en funciones» de la Diputación General dimisionaria; o bien las Cortes habrían de ser disueltas automáticamente si se produjese alguna de estas circunstancias mencionadas y, por tanto, no hubiese un Presidente plenamente activo, más allá de dos meses después de haber sido constituida la Cámara.

Entiendo, pues, que se trata aquí de una importante laguna o error del legislador que elaboró el Estatuto, que no tiene otra solución que su reforma. Pues, aunque el Reglamento de las Cortes de Aragón trata de subsanar este defecto, ello lo hace en clara contradicción con el contenido de un precepto de rango superior.

Por otra parte, esta disolución automática de las Cortes de Aragón plantea también el problema de quién sea la autoridad competente para decretarla. Estimo que los términos empleados por el Estatuto —«quedarán disueltas»— hace concebir un automatismo tal, que no exige la intervención de instancia alguna ajena a la propia Cámara; con lo cual habrá de ser su propio Presidente quien realice el acto formal de declarar su disolución, y no el Presidente de la Diputación General, el cual, si existe en ese momento, se encontrará dimisionario y «en funciones».

En fin, a la disolución automática de las Cortes habrá de seguir la convocatoria de unas nuevas elecciones. Esta forma de solventar el problema de la imposibilidad de nombrar un nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma en el plazo de dos meses, supone, por tanto, el entregar al electorado la resolución de un problema que fue incapaz de resolver la clase política. Se trata, quizá, de una solución demasiado drástica y costosa, pero parece también la más democrática. Ello impide, además, una situación de bloqueo institucional, o la existencia de un gobierno en precario, prácticamente incapaz de gobernar, como sería el resultante de imponer como Presidente, en este supuesto, al cabeza de la lista más votada, o del grupo con más escaños, como durante la elaboración del Estatuto se llegó a proponer.

V. El nombramiento regio

El final del procedimiento designatario del Presidente de la Diputación General, votado ya mayoritariamente por las Cortes de Aragón, consiste en su nombramiento formal por el Rey. Este acto, único en el que interviene el Monarca en todo el proceso, y única parte del mismo también que trasciende el ámbito de la Comunidad Autónoma, supone un reconocimiento jurídico más del papel de representante del Estado que, entre otras funciones, viene a desempeñar el Presidente de la Diputación General en el marco de la Comunidad (véase mi comentario al art. 21 del Estatuto, al respecto). Es, pues, el Jefe del Estado quien lo nombra, y este nombramiento, de carácter puramente formal, simboliza la unión, la continuidad existente entre el ordenamiento regional y el ordenamiento del Estado con un todo; el Presidente de la Comunidad es, en este sentido, como el punto de engarce entre el uno y la otra.

En cualquier caso, el acto del Rey es un acto reglado, debido, impuesto por la Constitución (art. 152.1) y por el propio Estatuto (art. 21.1), en el que no le cabe, por tanto, discrecionalidad alguna. El Presidente de la Comunidad, como ya se ha visto, ha sido votado mayoritariamente por las Cortes de Aragón, única instancia a la que corresponde verdaderamente su designación, por lo que es de todo punto impensable, jurídica y políticamente, cualquier tipo de intervención regia que pudiera condicionar este nombramiento.

Este acto, pues, revistirá la forma de Real Decreto (art. 6.3 LPDGA) y, de acuerdo con la Constitución (art. 64.1), será refrendado por el Presidente del Gobierno del Estado —preferentemente, dado el carácter y el rango de la persona nombrada—, o por el Ministro competente, Se ha discutido en la doctrina la oportunidad de este refrendo, dada la no intervención del Gobierno del Estado en este procedimiento, y, utilizando el simil del artículo 99 de la Constitución, se ha propuesto que debería ser el Presidente de las Cortes de Aragón —que es quien propone al candidato— quien debiera refrendar el nombramiento regio y, por tanto, asumir la responsabilidad del acto. En mi opinión, esta solución no hubiera sido del todo desacertada, sin embargo, prevista la regulación constitucional del refrendo de los actos regios en la forma en que lo fue, de acuerdo con el artículo 64, estimo que no cabe duda alguna con respecto a quien debe refrendar éste u otros actos del Rey.

Por último, cabe decir que, de acuerdo con el artículo 6.4 de la LPDGA, el Presidente nombrado por el Rey deberá tomar posesión de su cargo en el plazo de diez días, a partir de la publicación de su nombramiento en el «Boletín Oficial del Estado». Ello supone un intento más de abreviar todo el proceso designatorio, para evitar que transcurra el balde el plazo de dos meses fijado por el apartado 3.º del artículo 22 para que se actúe la disolución automática de las Cortes. Debe entenderse, pues, como una renuncia al cargo la no realización de este último trámite, previo a la designación de los demás miembros de la Diputación, lo que abriría de nuevo todo el proceso contenido en el artículo objeto de este comentario.

ART. 23. 1. La Diputación General ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. La Diputación General estará constituida por el Presidente y los Consejeros, que el Presidente nombra y separa libremente. El número de Consejeros con responsabilidad ejecutiva no podrá exceder de diez.

3. Una ley de Cortes de Aragón determinará el Estatuto de sus miembros y sus atribuciones, así como el régimen de incompatibilidades.

4. La Diputación General responde políticamente ante las Cortes de Aragón de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

La Diputación General de Aragón es la denominación específica que recibe en nuestro Estatuto el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma aragonesa, razón por la que se encuentra incluido entre los órganos institucionales de la Comunidad en el artículo 11. No dice el artículo que comentamos qué sea este órgano a diferencia de las referencias más expresivas que en relación a sus órganos ejecutivos existen en otros estatutos: «órgano colegiado de Gobierno» en el valenciano; «órgano ejecutivo colegiado de la región» u «órgano de gobierno que dirige la política regional y al que corresponde las funciones ejecutivas y administrativas y el ejercicio de la potestad reglamentaria» en el asturiano o en los propios textos que establecieron el régimen preautonómico aragonés, «órgano de gobierno de Aragón» según el artículo 3 del R.D.L. 8/78, de 17 de marzo, salvando las distancias existentes entre la Diputación General de ese período preautonómico y la actual.

Siguiendo la doctrina clásica de la división de poderes se configura en nuestro Estatuto una separación de las funciones ejecutivas del ámbito de poder de la Asamblea legislativa, intituyéndose la Diputación General como órgano colegiado encargado del ejercicio del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma aragonesa. La forma de gobierno así con-

figurada se corresponde con la que en la ciencia política se denomina como de tipo parlamentario. Por lo demás, al igual que el resto de los Estatutos, el nuestro viene a reproducir el esquema de relaciones que a nivel estatal existe entre el Gobierno del Estado y las Cortes Generales.

En tal sentido, la Diputación General de Aragón ejerce la función ejecutiva, es impulsor de la acción de gobierno y de la labor legislativa de las Cortes y ejecutor del programa de gobierno presentado ante las Cortes, que se traduce en la actividad administrativa realizada por la Administración Pública de la Comunidad al frente de la que se encuentra la Diputación General. Por su parte, como manifestación de esta forma de gobierno parlamentario, la Diputación General (art. 23.4) y su Presidente (art. 21.3) responden políticamente ante las Cortes de Aragón exigiéndose esta responsabilidad por medio de la moción de censura (art. 17), mecanismo de control típico de los sistemas parlamentarios. La Asamblea elige de entre sus miembros al que ha de ser Presidente de la Comunidad (art. 21) y aprueba su programa político (art. 22), así como el programa de la Diputación General (art. 16.*g*). El equilibrio entre ambos poderes (Cortes de Aragón-Diputación General) se articula mediante determinados mecanismos, si bien puede advertirse una cierta preponderancia del órgano ejecutivo. Así la moción de censura, de la que hemos hablado, debe ser constructiva al deber contener un candidato a la presidencia. Como contrapartida, el Presidente de la Diputación General no puede disolver las Cortes, potestad que sí tiene el Presidente del Gobierno del Estado. Esta restricción de las facultades del Presidente del ejecutivo aragonés es consecuencia de los llamados «pactos autonómicos» de 1981.

La denominación «Diputación General» no es algo nuevo que introduzca el Estatuto. La institucionalización jurídico-legal de la Diputación General de Aragón se realiza, por primera vez, en el R.D.L. 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón que instituye la Diputación General como «órgano de gobierno de Aragón» manifestación del pueblo aragonés a contar con instituciones propias expresada a través de la totalidad de las fuerzas parlamentarias aragonesas que habían dado su aceptación al contenido de aquel texto legal.

La preferencia de la denominación «Diputación General» frente a otras más genéricas como las de «Consejo Ejecutivo», «Consejo de Gobierno» o simplemente «Gobierno», tiene origen en su elección por la Asamblea de Parlamentarios aragoneses reunida en Albarracín el 10 de julio de 1977 para elaborar un Anteproyecto de régimen provisional de Autonomía para Aragón, en ese texto, junto a las «Cortes provisionales de Aragón» configurado como órgano supremo, figuraba una «Diputación General» como «órgano de gobierno de Aragón». Parece que su elección obedeció tanto a razones etimológicas como historicistas. Junto a las Cortes existe una «Diputación», un órgano representa-

tivo de las mismas al que se le encomiendan las tareas de Gobierno. De otra parte, el afán historicista ansioso de entroncar las nacientes instituciones en otras perdidas mucho tiempo atrás. Su nombre nos trae a la memoria a la «Diputación del Reyno» órgano estamental y representativo de naturaleza política y administrativo-fiscal existente en cada uno de los que componían la Corona de Aragón. Pero ello no nos debe inducir a error. Su función inicial fue la administración del impuesto llamado de las «generalidades». Más tarde se le fueron encomendando otras funciones relativas al comercio, a la sanidad, al mantenimiento de la paz llegando a adquirir una amplitud de funciones que lo convirtieron en un órgano con competencias generales. Más similitudes con nuestra actual Diputación General tendría como antecedente histórico, salvando también las consiguientes distancias, la Audiencia Real sobre todo a partir de 1710 en que se sitúa al frente de ellas a un Capitán General a la manera del resto de las Audiencias castellanas. Si comparamos sus competencias, su carácter de órgano ejecutivo en sentido moderno, su prototipo queda más próximo al de nuestra Diputación General que la Diputación del Reyno.

El texto del Anteproyecto redactado por la Asamblea de Parlamentarios no fue admitido por el entonces Ministro para las Regiones que rebajó notablemente el contenido político del régimen preautonómico futuro. En él desaparecía la referencia a las Cortes y, con ello, toda potestad legislativa. La Diputación General perdía su carácter de órgano representativo de las Cortes para quedar configurado como el órgano de gobierno de Aragón, expresión de su autogobierno cuyas competencias eran ciertamente muy escasas. Finalmente el texto presentado por el Ministerio fue aceptado por la Asamblea de Parlamentarios reunidos en Fraga el 30 de octubre de 1978 seguramente por las consecuencias jurídicas que en la iniciación del proceso autonómico se reconocía en el texto del Proyecto de Constitución (D.T. 1.ª) a los órganos colegiados superiores de aquellos territorios dotados de un régimen provisional de autonomía.

La Diputación General, ente instituido como órgano de gobierno en el régimen provisional de autonomía, no obstante su identidad de denominación, queda a enorme distancia del órgano ejecutivo configurado por el Estatuto. La Diputación General de aquel período es un ente de naturaleza difícil de determinar. Embid Irujo habla de un «tertium genus», nuevo con relación al tipo de entes administrativos hasta ese momento existentes, «órgano de una Administración local formado sustancialmente por personas elegidas con mandato nacional —los parlamentarios— propio de un momento político de transición tan peculiar como el de ese período. Su competencia apenas superaba las ejecutivas y administrativas de gestión de las funciones y servicios transferidos. Su potestad reglamentaria queda limitada a «elaborar y aprobar las normas reglamentarias de su régimen interior».

Muy distinta naturaleza y funciones tiene la Diputación General configurada en el Estatuto. Es uno de los órganos institucionales de la Comunidad junto con las Cortes, el Presidente y el Justicia de Aragón. Organo, que no ente, superior colegiado de gobierno que encarna el poder ejecutivo con una amplitud de atribuciones que examinaremos a continuación. Estas diferencias tan notables entre el significado y configuración de la Diputación General del régimen preautonómico y el derivado del Estatuto junto a la deficiente actuación que para algunos grupos políticos tuvo aquel ente hasta la aprobación del Estatuto —deficiencias achacables en parte a la insignificacia de los medios y transferencias asumidas— motivaron la pretensión de algún grupo político, que no prosperó, de que el órgano ejecutivo estatutario recibiera la denominación de «Consejo de Gobierno» frente a la de «Diputación General» que definitivamente permaneció.

En el artículo que comentamos no se dice qué sea la Diputación General y se recurre en su lugar a enumerar las funciones básicas que ejerce, aquellas que mejor califican a un órgano ejecutivo. Así se dice que «ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón». Nuestro Estatuto se separa de la fórmula utilizada en el artículo 152.1 de la Constitución, en el que se señalan como propias del Consejo de Gobierno que deben tener las CCAA de primer grado «las funciones ejecutivas y administrativas» y sigue la utilizada en el artículo 97 de la Constitución, referida al Gobierno del Estado. Utilizar esta fórmula y no la del 152.1 no es indicativo de un mayor contenido político. En definitiva, la misma se ha convertido en una especie de cláusula de estilo concentrada, sede de las múltiples funciones que ejerce el órgano ejecutivo. Las atribuciones de la Diputación General serán, en definitiva, las delimitadas en el propio Estatuto y en las leyes que lo desarrollan, en concreto, la Ley del Presidente de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobada el 7 de julio de 1984.

Seguramente la fórmula utilizada para describir las funciones de la Diputación General es una de las más austeras y concisas en su expresión de las utilizadas por los distintos Estatutos de Autonomía. Esta austeridad en la expresión hoy se encuentra subsanada en el artículo 13 de la Ley citada anteriormente. Según esta Ley, la Diputación General es «el órgano superior colegiado de gobierno que, bajo la dirección de su Presidente, establece la política general y dirige la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es, asimismo, titular de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria». Fórmula casi idéntica a la ya utilizada en el artículo 5 del Decreto 72/1982, de 18 de octubre, de la Diputación General de Aragón por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación Jurídico-Administrativa y Financiera de la misma, norma de carácter provisional hasta tanto se aprobase la Ley de 7 de junio de 1984.

Es preciso resaltar el papel relevante que juega en la Diputación General, no obstante ser un órgano colegiado, su Presidente (sin que deba olvidarse su carácter de órgano institucional específico de la Comunidad) manifestándose en una posición de realce y supremacía sobre el resto de los Consejeros que integran dicho órgano. En este sentido los Consejeros son nombrados o separados por el Presidente; cesan en los mismos supuestos que éste; al Presidente corresponde la presentación ante las Cortes del programa de gobierno que guiará la política de cada una de las Consejerías.

La Diputación General presenta, a semejanza del Gobierno del Estado, un doble carácter como órgano colegiado perfectamente diferenciable. De una parte su carácter de órgano eminentemente político al que corresponde la dirección de la política de la Comunidad en función del programa presentado por su Presidente. Constituye la manifestación política del autogobierno como expresión de la unidad e identidad histórica de la Comunidad aragonesa como dice el artículo 1 del Estatuto. De otra parte, aparece su carácter de órgano supremo administrativo que se halla al frente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La traducción de las metas y fines políticos fijados por la Diputación General como órgano político de actuaciones concretas se materializa por la Administración Pública de la Comunidad «constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General» (art. 44.1) del Estatuto y así el artículo 29 de la Ley de 7 de junio de 1984 señala como órganos superiores de la Comunidad «El Presidente, la Diputación General y los Consejeros».

Las atribuciones de la Diputación General son múltiples y no es fácil reducirlas a la unidad. La referencia al ejercicio de la «función ejecutiva» y de la «potestad reglamentaria», si bien cada una de estas expresiones tiene en la doctrina jurídico-constitucional un significado más o menos preciso, se comportan en el Estatuto como una cláusula de estilo que a modo de cláusula de competencia concentrada justifican la atribución de las funciones más diversas no reconducibles a lo que en estrictos términos debiera entenderse por «función ejecutiva» o ejercicio de la «potestad reglamentaria». Por ello no creemos que tenga mucho sentido el intentar reconducir las dispersas atribuciones de funciones que se hacen a la Diputación General en el Estatuto y en las leyes que lo han desarrollado a alguna de aquellas categorías. Para mayor claridad expositiva clasificaremos estas atribuciones en los siguientes grupos de funciones:

1. Funciones que corresponden a la Diputación General en su calidad del órgano político:

— la elaboración y presentación ante las Cortes de Aragón para su aprobación de un programa de gobierno (art. 16.*g*). En el artículo 14.*a*

de la Ley de 7 de junio de 1984 se habla de «establecer las directrices de la actuación de gobierno»;

— responder políticamente de su actuación ante las Cortes (art. 17). En este sentido delibera sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga presentar a las Cortes (art. 14.*g* Ley de 1984);

— elaborar los Presupuestos Generales de Aragón para su aprobación por las Cortes y encargarse de su ejecución (art. 55.2);

— fijar la política económica de Aragón y la planificación manifestada en distintas atribuciones:

a) fomentar el desarrollo económico y social, las sociedades cooperativas y la participación en la empresa (art. 57.1);

b) constituir empresas públicas para la ejecución de sus funciones o instar del Estado la creación de empresas mixtas que estimulen la actividad económica aragonesa (art. 57.2);

c) designar representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado cuyas competencias se extiendan al territorio aragonés y que por su propia naturaleza sean objeto de transferencia a la Comunidad (art. 57.3);

d) intervenir en la elaboración de los planes económicos del Estado en la medida en que afecten a Aragón (art. 57.4);

e) velar por el equilibrio territorial de Aragón realizando entre las distintas partes el principio de solidaridad (art. 17.5);

— tiene la iniciativa para la reforma del Estatuto que, en todo caso, deberán aprobar las Cortes (art. 61);

— la adopción de las medidas necesarias para la ejecución, dentro del territorio aragonés, de los tratados y convenios internacionales en cuanto afecten a materias propias de las competencias de Aragón (arts. 40.2 y 14.*i* de la Ley);

— aprobar los proyectos de convenio y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas con carácter previo a su ratificación por las Cortes (art. 14.*j* de la Ley).

2. Funciones normativas y reglamentarias de la Diputación General:

— la iniciativa legislativa mediante la presentación de proyectos de Ley de conformidad con el artículo 15.3 del Estatuto y el 14.*b)* de la Ley de 1984, así como de la Ley de 28 de septiembre de 1983, que regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón;

— ejercer la delegación legislativa mediante Decretos legislativos (art. 15.2, Ley de 1983 y art. 14.*d* de la Ley de 1984);

— ejercer la potestad reglamentaria (arts. 23 y 14.*e* de la Ley de 1984). Facultad que corresponde estrictamente al órgano ejecutivo como órgano colegiado y no a los Consejeros.

La colaboración del poder ejecutivo con el legislativo en las tareas normativas tiene una especial importancia en los supuestos de reglamentos ejecutivos de leyes. El desarrollo pormenorizado se delega en el órgano ejecutivo. En este sentido la referencia contenida en el artícu-

lo 59 del Estatuto por el que corresponde a la Diputación General aprobar «los reglamentos generales de sus propios tributos» y «las normas reglamentarias de los recargos sobre los tributos del Estado».

3. Funciones como órgano superior de la Administración aragonesa:

— resolver los recursos con arreglo a la Ley que correspondan (artículo 14.1) de la Ley de 1984.

4. Funciones como órgano representativo de Aragón y de relación con los otros poderes del Estado:

— acordar la interposición del recurso de inconstitucionalidad (artículo 26 del Estatuto en relación con el 162.1.*a* de la Const.), sí como acordar la presentación de conflictos de competencia (art. 26 en relación con el de la LOTC).

II. La Diputación General de Aragón está constituida por el Presidente y los Consejeros. Este es el nombre que reciben los miembros del órgano de Gobierno. Ya hemos hecho referencia a la preeminencia en que queda situado el Presidente de la Diputación General como órgano de gobierno. A él corresponde el nombramiento así como la separación de los Consejeros que en cada momento la integran. En el ejercicio de esta facultad actúa libremente. Esta autonomía formal que el Estatuto reconoce al Presidente debe matizarse desde una perspectiva política. Esta libertad estará mediatizada en la práctica. No será igual que el Presidente tenga el respaldo en las Cortes de un Grupo Parlamentario mayoritario que si lo tiene de la coalición. En estos casos la composición de la Diputación General tenderá a reflejar la correlación de fuerzas políticas que han apoyado al Presidente.

La inclusión de la limitación a diez del número de los Consejeros con responsabilidad ejecutiva tiene su origen en los «pactos autonómicos» de julio de 1981. El Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomía deseaba que el aparato burocrático de las Comunidades Autónomas que faltaban por constituir se redujera al mínimo. La alternativa organizativa era la utilización de fórmulas de administración indirecta a través de las Administraciones locales ya existentes. Este deseo se materializa en el artículo 45.1 del Estatuto cuando dice «la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones provinciales».

Si antes hemos atribuido un doble carácter a la Diputación General como órgano político y como órgano superior administrativo, también los Consejeros ostentan esa doble condición. Por su carácter de miembros de la Diputación General, son titulares del Departamento (órgano unipersonal de gobierno, según el art. 19 de la Ley de 7 de junio de 1984) que integran la Administración de la Comunidad. Los distintos departamentos corresponden a la división en conjuntos organizativos que se corresponden con sectores de la actividad administrativa. Según el artículo 30 de esa Ley, son siete los Departamentos en que se organiza la Administración de la Comunidad: Presidencia y Relaciones Institu-

cionales; Economía y Hacienda, Urbanismo, Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad, Bienestar Social y Trabajo; Cultura y Educación.

Al limitar a diez el número de Consejeros con responsabilidad ejecutiva, cabe la posibilidad de que puedan nombrarse Consejeros con unas funciones determinadas pero sin que se le asigne aquella responsabilidad. Esta posibilidad está expresamente prevista en el artículo 19.1 de la Ley de 7 de junio de 1984. Son los «Consejeros sin cartera» con funciones meramente asesoras de la presidencia o sin otra función directa que asistir a las reuniones de la Diputación General, participar en sus deliberaciones o encargarse de asuntos no relacionados con ningún área administrativa concreta, como preparación de informes, estudios, dictámenes, esbozo de proyectos de Ley.

III. Corresponde a una Ley de las Cortes de Aragón determinar el Estatuto jurídico de los Consejeros, en particular, el régimen de incompatibilidades y sus atribuciones. Así se ha hecho por la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 7 de junio de 1984.

Caracteriza la posición jurídico-política de los Consejeros el ser «órganos unipersonales de gobierno a los que corresponde la titularidad de los Departamentos que integran la Administración de la Comunidad Autónoma».

El régimen de incompatibilidades fijado por la citada Ley es idéntico al señalado para el Presidente de la Comunidad en su artículo 3, que a su vez no es sino transcripción del fijado en el artículo 21.4 del Estatuto a cuyo comentario nos remitimos.

Forma parte del Estatuto jurídico de los Consejeros el privilegio procesal por el que no podrán ser detenidos salvo en casos de flagrante delito y, en su caso, juzgados por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Estatuto jurídico que recoge la Ley de 7 de junio de 1984 en su artículo 21 y que también es transcripción del artículo 24 del Estatuto.

El artículo 26 de la citada Ley recoge en una extensa lista las atribuciones que corresponden a los Consejeros y que pueden sintetizarse en las siguientes:

— representativas;

— directivas e inspectoras de su Departamento;

— ejecutivas (nombramiento y separación de los cargos de su Departamento, autorización de gastos, elaboración anteprayecto de presupuesto de su Departamento, etc.);

— normativas (propuesta de aprobación de normas relacionadas con su Departamento, dictar disposiciones normativas de carácter reglamentario cuando cuente con habilitación para ello);

— administrativas (resolución de recursos y cuestiones de competencia).

IV. Una Ley de Cortes de Aragón de 28 de octubre de 1983 ha regulado la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes.

Nuestor Estatuto tan sólo había previsto para exigir la responsabilidad política el mecanismo de la moción de censura regulado en el artículo 17 y que significa la pérdida de la confianza parlamentaria. Se exige como requisito que esté respaldada al menos por un quince por ciento de los Diputados y que incluya un candidato a la Presidencia de Aragón.

La Ley citada de 1983 introduce otros mecanismos de control político como la cuestión de confianza que puede presentar el Presidente ante las Cortes, previo acuerdo de la Diputación General, sobre su programa o sobre una declaración de política general. Instrumentos de control político y de exigencia de responsabilidad son, también, las posibilidades que tienen los Grupos Parlamentarios y los Diputados de formular mociones, interpelaciones y preguntas a la Diputación General o a sus Consejeros.

El texto del Estatuto señala que se trata de una responsabilidad «solidaria». Planteada y votada favorablemente una moción de censura o negada la confianza al Presidente, en ambos casos se produce el cese de la Diputación General y de su Presidente (arts. 6 y 8). En el primer caso, se entiende investido en el cargo de Presidente, el candidato a la Presidencia propuesto en la moción de censura. En el segundo caso, debe procederse a la elección de un nuevo Presidente.

Lo que no es posible es utilizar estos mecanismos de control o exigencia de responsabilidad política con el efecto directo o con la pretensión de cesar a uno o a varios de los Consejeros pero no al Presidente o a la Diputación General. La expresión del Estatuto «sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión» debe entenderse, a nuestro juicio, en el sentido de que el Presidente de la Diputación General a consecuencia de la presentación de una moción de censura o de una cuestión de confianza puede cesar en su cargo a un Consejero por la responsabilidad directa que le corresponda en la defectuosa gestión de su Departamento. En nuestra opinión no es posible plantear una moción de censura contra un único Consejero o contra varios de ellos por la propia configuración de esta moción de censura. Si debe contener un candidato a la Presidencia de la Diputación General, el destinatario de una moción de censura será siempre el Presidente y contra él debe dirigirse aun en el supuesto de que el motivo de la misma sea la mala gestión de uno o de varios Consejeros.

ART. 24. 1. La sede de la Diputación General estará en Zaragoza.
2. Por Ley de Cortes de Aragón podrá modificarse la sede de la Diputación General.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

Según prescribe el artículo 147.2.*c)* de la Constitución «los Estatutos de Autonomía deberán contener la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». Pues bien, el Estatuto ha procedido a determinar por sí mismo la sede de la Diputación General, fijándola en la ciudad de Zaragoza. Pocas dudas hubo a lo largo de la elaboración del presente artículo de que el lugar apropiado para la sede del órgano ejecutivo aragonés era, en efecto, la ciudad de Zarogoza, tanto por razones geográficas como por la propia infraestructura técnica y administrativa en ella existente, si bien no faltaron enmiendas tendentes a adoptar una fórmula similar a la prevista en el caso de la sede de las Cortes de Aragón (vid. comentario al art. 13). Finalmente, sin embargo, se decidiría que fuera directamente el propio Estatuto, ajustándose así rigurosamente al tenor del precepto constitucional citado más arriba, quien fijara la sede, y no una Ley posterior de las propias Cortes aragonesas.

En realidad, el resultado final es el mismo que en el caso de la sede de las Cortes de Aragón, en cuanto que por Ley de las mismas podrá modificarse la sede de la Diputación General, estableciéndose en otra ciudad aragonesa. De manera que la previsión estatutaria no ha congelado de forma definitiva la cuestión, si bien no parece imaginable por el momento y aún a largo plazo que vaya a hacerse uso de esta posibilidad.

ART. 25. 1. El Presidente y los demás miembros de la Diputación General, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuestos de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

2. Fuera del ámbito territorial de Aragón, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

En realidad, el presente artículo 25 del Estatuto se limita a hacer extensivo al Presidente y los demás miembros de la Diputación General de Aragón el privilegio de libertad respecto de los arrestos —salvo el caso de flagrante delito y siempre que el acto delictivo haya sido cometido en territorio aragonés— y el fuero especial que el artículo 18.6.° del propio Estatuto establece para los Diputados a Cortes de Aragón. Baste, en consecuencia, con remitirse a lo expuesto en el comentario a dicho artículo 18.6.°

Sólo añadiré que este artículo 25 se justifica por el hecho de hacer extensivos estos privilegios, propios de los parlamentarios, a los miembros de la Diputación General de Aragón —es decir, a los Consejeros—, en cuanto que en éstos —a diferencia del Presidente de la Diputación General y de la Comunidad Autónoma (véase el comentario al art. 21)— no es preciso que concurra, a los efectos de su nombramiento, la condición de Diputados a Cortes de Aragón (véase el comentario al art. 23).

ART. 26. La Diputación General de Aragón podrá interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse en el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

Para una cabal comprensión del alcance y significado del presente artículo es imprescindible examinar atentamente las previsiones constitucionales y, sobre todo, las de la LOTC a las que, como no podía ser de otra forma, el propio precepto estatutario invoca. En realidad, este artículo 26 del Estatuto no deja de ser supérfluo, ya que, en puridad de términos, la legitimación que a la Diputación General de Aragón reconoce para la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra Leyes y actos con fuerza de Ley deriva de los artículos 162.1.º*a)* de la Constitución y 32 de la LOTC, a los que precisamente el Estatuto se remite globalmente. Sucede exactamente igual, pues, que con el artículo 16.*i)*, en su parte final, del Estatuto, tal como ya se advirtió en su momento. Buena prueba de lo que se afirma está en que, aun cuando el Estatuto sólo se refiere a la legitimación de la Diputación General en relación al recurso de inconstitucionalidad, del hecho de que no se aluda en momento alguno a la legitimación de dicho órgano ejecutivo para el planteamiento de conflictos de competencia contra disposiciones o actos del Estado o de otras Comunidades Autónomas que no respetando el orden constitucional de distribución de competencias invadan el ámbito competencial propio de la propia Comunidad aragonesa, ninguna consecuencia jurídica se deriva, ya que es en el texto constitucional y en la LOTC, y no en el Estatuto, repito, donde hay que encontrar la regulación de la legitimación en los procesos constitucionales. Razón, en fin, por la que en su momento se ha dudado con cierto fundamento de la constitucionalidad del artículo 16.*i)*, primera parte del Estatuto al declarar competencia de las Cortes de Aragón el «interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado *c)* del número 1 del artículo 161 de la Constitución» (véase el comentario al citado art. 16.*i* del Estatuto).

Hecha esta observación inicial, hay que añadir de inmediato que la cuestión relativa a la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad plantea en general no pocos problemas jurídicos, como consecuencia, ante todo, de las dudas de inconstitucionalidad que suscita el artículo 32.2.° de la LOTC, al concretar los límites de la legitimación de las Comunidades Autónomas. En efecto, como es sabido, el artículo 162.1.°*a)* de la Constitución ha determinado los sujetos u órganos públicos legitimados para recurrir la presunta inconstitucionalidad de las leyes ante el TC, adoptando un sistema de *numerus clausus* taxativo y riguroso, tal como ha declarado el propio Tribunal, que se concreta en «el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, *los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas*». Los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas —la Diputación General en nuestro caso— y, en su caso, las Asambleas —las Cortes de Aragón, como ya nos consta— están, pues, legitimadas para interponer recursos de inconstitucionalidad, recursos que pueden interponerse contra «leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley» (art. 161.1.°*a* de la Const.), sean Leyes estatales o autonómicas tal como se desprenden del tenor del artículo 153.*a)* del propio texto constitucional: «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley». Así pues, de la expuesta regulación constitucional todo parece indicar que la Diputación General de Aragón, así como las Cortes de Aragón, estarían legitimadas para la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra cualesquiera leyes o disposiciones con fuerza de Ley, fueran leyes estatales o leyes autonómicas, incluidas las propias Leyes aragonesas (que, en hipótesis, podrían ser recurridas ante el TC por la Diputación General).

Sin embargo, y de aquí los problemas a los que antes aludía, la LOTC, en la regulación de esta cuestión, ha introducido una serie de precisiones y matices que hacen que aquélla se separe abiertamente de la conclusión provisional que acabe de exponerse. A diferencia del artículo 162.1.°*a)* de la Constitución, el artículo 32 de la LOTC ha dispuesto, en efecto, que,

> «1. Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualquiera de sus formas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, los tratados internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:
> a) El Presidente del Gobierno.
> b) El Defensor del Pueblo.
> c) Cincuenta Diputados.
> d) Cincuenta Senadores.

2. *Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto».*

La restricción operada por el artículo 32 que acaba de transcribirse respecto a lo dispuesto en el artículo 162.1.°*a)* de la Constitución es de todo punto evidente. Según la Ley orgánica resulta, pues, que los órganos representativos de las Comunidades Autónomas —Diputación General y Cortes de Aragón— sólo pueden interponer recursos de inconstitucionalidad contra Leyes del Estado y ni siquiera contra cualquiera de ellas, sino solamente contra las que puedan afectar a su ámbito de autonomía. Y en cuanto a las Leyes de otras Comunidades Autónomas, e incluso respecto de las propias Leyes aragonesas, en ningún caso podrán ser recurridas ni por la Asamblea ni por el Ejecutivo regional.

Ante esta restricción, algunos sectores doctrinales, no sin fundamento, no han dudado en hablar de la constitucionalidad más que dicutible del artículo 32.2.° de la LOTC. Entienden al respecto, que el artículo 162.1.°*a)* de la Constitución no establece una mera cláusula general o una regla abstracta de legitimación que, tal como ha sucedido, pueda ser desarrollada restrictivamente por una Ley posterior, arguyendo en este sentido que el propio párrafo 2.° del artículo 162 de la Constitución se remite a la LOTC para determinar las personas y órganos legitimados «en los demás casos», es decir, en aquellos recursos distintos a los de inconstitucionalidad y amparo a los que se refiere el párrafo 1.° del mismo precepto constitucional. Por otra parte, la posible explicación del por qué de la restricción que se examina basada en el hecho de que, mientras que los órganos estatales actúan en defensa de intereses generales (y, por tanto están legitimados para recurrir cualquier norma legal), las Comunidades Autónomas representan tan sólo intereses parciales (lo que obliga a exigir un punto de conexión con el recurso que en su caso promuevan), también ha sido contestada y criticada por parte de la doctrina, que ha alegado de contrario el carácter objetivo del recurso de inconstitucionalidad, dado que en tal tipo de proceso constitucional no se dilucidan intereses de parte, sino la conformidad o disconformidad de una Ley con la Constitución, ejercitando incluso el TC la función que le corresponde con ocasión del recurso sin que quede sometido de una manera definitiva a lo alegado por las partes.

Con todo, y a pesar de las críticas vertidas a la redacción dada al artículo 32.2.°, lo cierto es que el TC en sus sentencias de 14 julio 1981, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco contra la Ley orgánica reguladora de los supuestos previstos en el artículo 55.2.° de la Constitución, y de 23 diciembre 1982, a propósito en esta ocasión del recurso de inconstitucionalidad inter-

puesto por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad contra determinados preceptos de la Ley de Presupuestos del Estado para 1982, ha admitido plenamente la constitucionalidad de la restricción operada, llegando a interpretar, incluso, en la primera de las citadas sentencias, el requisito de que la Ley estatal «pueda afectar a su propio ámbito de autonomía», a fin de estimar legitimados a los órganos de las Comunidades Autónomas, con mucha rigurosidad. Aunque no es el momento de detallar en todos sus extremos el razonamiento seguido por el TC en las indicadas sentencias, que presentan ciertos matices diferenciadores entre si, a propósito de la interpretación del requisito de que la Ley afecte a su ámbito de autonomía, sí me parece oportuno recordar, para concluir con esta cuestión, los dos argumentos centrales utilizados precisamente en la sentencia de 14 julio 1981.

En primer término, el TC afirmará que,

> «... en el proceso constitucional la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un actor concreto, referida, a su vez, a una clase concreta de actos o normas. Estos términos están en nuestro caso previamente determinados por las normas constitucionales a un nivel de generalidad desarrollado y precisado por la Ley orgánica de este Tribunal»,

para apostillar, seguidamente, que mientras que el artículo 162.1.º*a)* de la Constitución enumera con carácter general los órganos o fracciones de órganos legitimados, en el artículo 32.2.º de la LOTC,

> «... se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto».

Y en segundo lugar, el Tribunal maneja el argumento de los respectivos intereses del Estado y de las Comunidades Autónomas para justificar, desde un nuevo frente, la constitucionalidad del artículo 32.2.º:

> «La autonomía se reconoce a los Entes territoriales enumerados en aquel artículo (137 de la Constitución) para la "gestión de sus respectivos intereses" (...). Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97, 155) (...). Sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas, como Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera

> y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales».
> «En función de ello, es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de Ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito de sus facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten».

En consecuencia, la Diputación General, así como las Cortes de Aragón (en este caso tras la adopción del acuerdo correspondiente previsto en el art. 186.1.º del Reglamento de las Cortes de Aragón), están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Leyes o disposiciones o actos con fuerza de Ley, siempre que las mismas sean estatales y puedan llegar a afectar al ámbito propio de autonomía que constitucionalmente ha sido garantizado a la Comunidad Autónoma aragonesa. No puede, por el contrario, interponer recurso de inconstitucionalidad contra Leyes de otras Comunidades Autónomas ni contra la propia Ley que aprueben las Cortes de Aragón, cuestión esta, sobre todo, que suscita no pocas críticas (véase comentario al art. 24).

Por último, en cuanto a la personación de la Diputación General (así como también de las Cortes de Aragón) ante el TC, baste con recordar lo dispuesto por el artículo 34 de la LOTC:

> «1. Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, *en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas.*
> 2. La personación y la formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días, transcurrido el cual el Tribunal dictará sentencia en el de diez, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de treinta días».

ART. 27. 1. La Diputación General cesará tras la celebración de elecciones a Cortes de Aragón, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria y por dimisión, fallecimiento o incapacidad de su Presidente.

2. La Diputación General cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión de la nueva.

Por A. BAR CENDÓN

COMENTARIO:

El texto del artículo 27 del Estatuto contempla dos supuestos perfectamente diferenciables, que, sin embargo, están íntimamente unidos y el segundo de ellos viene a ser una consecuencia necesaria del primero: 1) por un lado, las causas que determinan jurídicamente el cese de la Diputación General, y 2) por otro, la situación de interinidad que se produce tras el cese formal de una Diputación General y hasta la constitución formal de la siguiente.

I. LAS CAUSAS DE CESE DE LA DIPUTACIÓN GENERAL

El apartado primero del artículo 27 prevé cinco causas que determinan necesariamente la dimisión o cese de la Diputación General en ejercicio: *a)* la renovación de las Cortes de Aragón, *b)* la pérdida de la confianza parlamentaria, *c)* la dimisión del Presidente, *d)* su fallecimiento, y *e)* su incapacitación. De esta enumeración, que aumenta en una —la incapacitación— las causas de dimisión del Gobierno establecidas en el artículo 101 de la Constitución (del que el art. 27 del Estatuto viene a ser una copia prácticamente literal), las dos primeras causas afectan a la Diputación General como un todo, mientras que las tres últimas son productos de circunstancias que se refieren directamente a su Presidente, pero que afectan también al resto de los miembros de la Diputación General como consecuencia necesaria. En uno y otro caso, pues, es el carácter colegiado y solidario del órgano lo que viene a determinar que su cese, como su constitución, se produzca de forma instantánea y afecte globalmente al conjunto de sus miembros. En este sentido, cabe señalar

una vez más (véanse los comentarios a los arts. 17 y 21), al respecto, que el específico carácter que adopta la Presidencia en el sistema estatutario no permite separar el destino de ésta del propio del resto de los miembros de la Diputación General, de tal manera que lo que afecte a la permanencia en el cargo del Presidente —que es quien la forma y elabora su programa— afecta también necesariamente al resto de la Diputación General; al igual que lo que afecte a la permanencia de ésta como un todo, afecta también, por supuesto, a su Presidente, como un miembro más de ella. Lo cual no impide, claro está, que a lo largo de su existencia, como órgano formante de la misma, el Presidente pueda realizar en la Diputación General los cambios que estime oportunos, sin que ello altere su permanencia.

Por otra parte, las causas de cese contenidas en el artículo 27 son causas de carácter jurídico, no simplemente político, por lo que el cese o dimisión se deriva de ellas como una consecuencia necesaria, reglada. Ello no evita, por tanto, que no puedan existir otras muchas causas de cese del Presidente, de la Diputación General, o de alguno de sus miembros; pero ellas, por no estar incluidas en el artículo 27 del Estatuto no tienen este carácter necesario, de *ius cogens*, sino que, en todo caso, tendrían una sanción o consecuencia moral o política, pero su efectividad depende solamente de la libre voluntad de los afectados y, principalmente, del propio Presidente de la Diputación General. Sin embargo, la reciente Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante LPDGA) viene a añadir (art. 7.1) a la lista tres nuevas causas de cese del Presidente regional, no previstas en el Estatuto y que determinan, consiguientemente, el cese de la Diputación General: 1) la sentencia firme de los Tribunales que le imposibilite el ejercicio de su cargo, 2) la pérdida de la condición de Diputado a las Cortes de Aragón, y 3) la incompatibilidad no subsanada en el plazo de quince días, declarada por las Cortes de Aragón.

Veamos ahora el contenido específico de cada una de las causas de cese previstas en el artículo 27:

a) *La celebración de elecciones a Cortes de Aragón*

La renovación de las Cortes de Aragón como causa del cese de la Diputación General tiene en el sistema estatutario una doble motivación, que refuerza su sentido con respecto al modelo típico de sistema parlamentario, cual es, por ejemplo, el de la Constitución de 1978. Así, al lado de la necesidad de contar con la confianza de las Cortes para poder gobernar, lo que obliga a que cada Cámara elegida pueda determinar la formación de un Gobierno de acuerdo con las mayorías existentes en su seno y, consiguientemente, de acuerdo con el sentir mayoritario po-

pular, el hecho de que el Presidente de Aragón tenga que ser miembro de las Cortes regionales supone un argumento más en favor de este cese, dado que el final del mandato de las Cortes implica el final del mandato de cada uno de sus miembros, con lo que el Presidente, como Diputado, perdería una de las condiciones necesarias para serlo.

Ahora bien, estas elecciones a Cortes de Aragón, no sólo han de ser generales, afectar a toda la Cámara, sino que sólo se pueden producir en dos supuestos: cuando finalice el período de cuatro años para el que fueron elegidas (art. 18.2 EAA), y cuando hayan sido disueltas por haberse superado el plazo de dos meses concedido para la designación de un nuevo Presidente de la Diputación General tras la constitución de unas nuevas Cortes (art. 22.3 EAA).

Cabría plantear aquí, como hace Santaolalla con respecto a la Constitución, cuál es la situación de la Diputación General una vez finalizado el mandato de las Cortes y hasta que se forme la Diputación nueva. Entiendo, con este autor, que, una vez finalizado el mandato de las Cortes, y por los argumentos anteriormente expuestos, la Diputación General debe considerarse en situación de eventualidad o, siguiendo la terminología ya clásica en la doctrina, de «Gobierno en funciones», con todos los aspectos que ello lleva aparejados y a los que me referiré en el segundo epígrafe de este comentario.

b) *La pérdida de la confianza parlamentaria*

La pérdida de la confianza parlamentaria a la que se refiere el artículo 27 del Estatuto no puede ser otra que la expresada a través de los mecanismos específicos previstos para ello en esta misma norma; es decir, aquéllos que tienen como consecuencia jurídica necesaria el cese de la Diputación. Así, a tenor del texto del Estatuto, que, por otra parte, es tremendamente incompleto o defectuoso en el tratamiento de este tema, solamente la moción de censura, regulada en su artículo 17 (véase el comentario al respecto), es el instrumento que puede producir una retirada de confianza parlamentaria que lleve consigo aparejada formalmente el cese de la Diputación General. Quedan, por tanto, excluidas de este cese jurídicamente necesario, otras formas de denegación de confianza parlamentaria que pueden producirse en el seno de la Cámara, tales como otro tipo de mociones críticas, votos en contra, etc. Estas últimas, en todo caso, y aceptadas como sanción política, podrían llegar a determinar la dimisión del Presidente, del conjunto de la Diputación, o de algún Consejero individualmente; pero esta dimisión ha de entenderse como voluntaria, por muy oportuna que sea políticamente, y nunca determinada jurídicamente por el precepto contenido en el artículo 27.1.

Sin embargo, a pesar de lo establecido en el Estatuto la Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política de

la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón (LRP) —la cual, por otra parte, desarrolla también y confirma lo hasta ahora dicho sobre la moción de censura—, ha venido a añadir al mecanismo de la moción de censura, previsto en el artículo 17 del Estatuto, un nuevo mecanismo de relación entre el Gobierno regional y las Cortes, cuya consecuencia jurídica ha de entenderse, en virtud de esta misma Ley, incluida en el cese previsto en el artículo 27.1 que ahora se analiza. Se trata de la cuestión de confianza, cuyo planteamiento ante las Cortes de Aragón parte de la iniciativa exclusiva del Presidente de la Diputación General, sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 7 LRP), cuya pérdida o voto negativo —por mayoría simple— determina necesariamente el cese de este órgano y la apertura del proceso de designación de un nuevo Presidente regional, previsto en el artículo 22 del Estatuto (art. 8 LRP). Sin volver a entrar de lleno en la argumentación sobre la legalidad dudosa de esta importante regulación extra-estatutaria (véase mi comentario al art. 17 al respecto), cabe resaltar aquí, una vez más, que lo que la Ley 2/1983 hace es añadir a la consecuencia o efecto previsto en el artículo 27.1 del Estatuto que ahora se comenta, una causa en principio no prevista —a mi modo de ver, injustificadamente— en esta norma, es decir, la pérdida de una cuestión de confianza planteada a la Cámara.

De acuerdo con la legalidad vigente, pues, sólo son dos las formas posibles de retirar la confianza parlamentaria que determinen jurídica y automáticamente el cese de la Diputación General como consecuencia necesaria de ello, en los términos del artículo 27.1 del Estatuto: la moción de censura, prevista en el artículo 17 del Estatuto y en los artículos 1.° y 6.° de la LRP, y la cuestión de confianza, prevista en los artículos 7.° y 8.° de la LRP. El resultado de una y otra con respecto a la designación del nuevo Presidente y, subsiguientemente, con respecto a la formación de la nueva Diputación General, es bien diferente; pues, mientras que el triunfo de una moción de censura determina que sea nombrado como nuevo Presidente de la Diputación General el candidato en ella propuesto para tal cargo, en el caso de pérdida de una cuestión de confianza, el cese de la Diputación en ejercicio determina la apertura del procedimiento designatario de nuevo Presidente previsto en el artículo 22 del Estatuto.

c) *La dimisión del Presidente*

La dimisión del Presidente de la Diputación General que se contempla de manera específica en el artículo 27.1, es la dimisión que podemos caracterizar de voluntaria; dado que la dimisión forzada, en términos jurídicos, es sólo la prevista en los supuestos anteriores, de renovación de las Cortes de Aragón o de retirada de la confianza parlamentaria,

bien sea a través de una moción de censura o de la pérdida de una cuestión de confianza.

Así pues, se trata aquí de una dimisión presentada voluntariamente por el Presidente, bien sea ésta determinada por motivaciones de carácter personal, o de carácter político, surgidas en sus relaciones con la Cámara, o en el seno de su propio grupo político. En cualquier caso, como establece el artículo 27.1, esta dimisión lleva consigo aparejado el cese de la Diputación General como un todo; y ello es perfectamente lógico, si se tiene en cuenta que el Presidente es quien en su momento formó este órgano y le dotó de un programa político (arts. 22.2 y 23.2 EAA).

Entiendo que la dimisión presidencial debe ser presentada tanto al Presidente de las Cortes de Aragón, que es quien propone al candidato a la Presidencia de la Diputación General (art. 22.1 EAA), como al Rey, que es a quien corresponde el acto formal de su nombramiento (artículo 21.1 EAA). En cualquier caso, el carácter voluntario de la dimisión y el hecho de que no exista relación fiduciaria alguna entre el Presidente de la Diputación General y el Presidente de la Cámara, que le propone, o el Rey, que le nombra, hace que ninguna de estas dos instancias puedan oponerse a la misma; de tal manera que el efecto de su presentación debe ser prácticamente automático. Cabría pensar en la posibilidad de que tanto el Rey como en Presidente de las Cortes aragonesas tratasen de influir en el ánimo del Presidente a efectos de hacerle reconsiderar su decisión; pero, sin embargo, lo que no pueden hacer de ninguna manera es rechazar esta dimisión y forzar al Presidente a permanecer en el cargo. Como digo, el Presidente depende solamente de la confianza de la Cámara y, en pura lógica, sólo ésta podría oponerse a tal dimisión; aunque la voluntariedad de la aceptación del cargo hace también difícil pensar aquí en una negativa injustificada.

d) *El fallecimiento del Presidente*

Esta causa de cese no merece mayor comentario, y su argumento lógico es similar al de la anterior. Quizá quepa precisar aquí que el cargo de Presidente debe ser eventualmente ocupado por quien haya de sustituirle hasta que sea formada la nueva Diputación General. En principio, no existe la figura del vicepresidente regional, por lo que este problema ha tenido que ser resuelto por la LPDGA en sus artículos 8 y 31. Así, mientras que en el apartado 2.º del artículo 8 se prevé que el Presidente sea sustituido por «el Consejero a quien corresponda, atendiendo al orden de prelación de sus respectivos Departamentos», el apartado 1.º del artículo 31 establece una enumeración de los Departamentos de la Diputación General, que entiendo es prelativa, y en la que se coloca, en primer lugar, a la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales; por lo que, en mi opinión, ha de ser el titular de

este Departamento quien haya de sustituir al Presidente en este supuesto, así como en los casos de cese por incapacidad física o psíquica definitiva, sentencia firme inhabilitante, pérdida de la condición de diputado regional, o incompatibilidad no subsanada en el plazo requerido (art. 8.2 LPDGA).

e) *La incapacitación del Presidente*

Esta causa de cese del Presidente y, subsiguientemente, de la Diputación General que presidía, encierra una cierta dificultad, cual es la apreciación de las circunstancias que determinan la incapacidad y el grado de la misma. Esto es posiblemente lo que, en su momento, hizo que la Comisión Mixta Congreso-Senado, extralimitándose en su función conciliadora, suprimiese esta causa de cese del Gobierno del artículo 101.1 de la Constitución, cuando había permanecido inalterada a lo largo de los sucesivos pasos del debate constituyente en ambas Cámaras, a partir de su introducción en el Informe de la Ponencia redactora del proyecto.

Este problema ha llevado a la LPDGA a precisar con gran detalle las causas de incapacitación, quién es competente para su declaración y cuáles son sus efectos a la hora de sustituir al Presidente incapacitado. Así, establece la LPDGA cuatro causas de declaración de incapacidad que determinan el cese del Presidente y, consiguientemente, de la Diputación General, y que pueden ser incluidas, siquiera sea a efectos analíticos, dentro de la incapacitación a la que se refiere en términos generales el artículo 27 del Estatuto: 1) la incapacidad física o psíquica notoria que le imposibilite para el ejercicio de su cargo, 2) la sentencia firme de los Tribunales que le imposibilite el ejercicio de su cargo, 3) la pérdida de la condición de Diputado a las Cortes de Aragón, y 4) la incompatibilidad no subsanada en el plazo de quince días, declarada por las Cortes de Aragón (art. 7.1 LPDGA).

La incapacidad física o psíquica ha de ser notoria y de carácter permanente (de lo contrario se incurriría en el caso de mera enfermedad o impedimento temporal, que la LPDGA prevé en su art. 9 con efectos diferentes), si bien no parece necesario que se exijan los niveles de gravedad que exige el Código Civil en estos casos (art. 200: «enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico, que impidan a la persona gobernarse por sí misma»), bastando con que imposibilite al Presidente para el ejercicio de su cargo. En todo caso, se trata de una apreciación relativa que corresponde a los demás miembros de la Diputación General, que son quienes, por acuerdo de sus cuatro quintas partes, pueden proponer la declaración de incapacidad, y a las Cortes de Aragón, que son la única autoridad competente para realizarla, por mayoría absoluta de sus miembros (art. 7.2 y 3 LPDGA).

Igualmente se requiere el pronunciamiento de las Cortes de Aragón en el caso de cese por incompatibilidad no subsanada, aunque aquí no prevé la Ley ningún requisito procedimental. En lo que se refiere al supuesto de sentencia firme inhabilitadora, es claro que se trata de una condena penal con efectos inhabilitantes automáticos; sin embargo, como ya dije en el comentario al artículo 22 del Estatuto, estimo que no sería superfluo el requerir aquí también un pronunciamiento de la Cámara al respecto.

En los cuatro supuestos mencionados, pues, el Presidente ha de ser sustituido por el Consejero titular del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de acuerdo con lo ya dicho al analizar el caso de cese por fallecimiento del Presidente.

II. La Diputación General «en funciones»

Producido el cese de la Diputación General en ejercicio, por cualquiera de las causas anteriormente analizadas, se crea una situación de interinidad, hasta la formación de la nueva Diputación que ha de sustituirle, en la que la primera ha de continuar en funciones, evitando una situación de vacío gubernamental de impensables consecuencias. Esta situación eventual se denomina en la doctrina de «Gobierno en funciones»; terminología que, parcialmente, ha recogido el propio Estatuto en el apartado 2.º del artículo 27.

Las circunstancias y duración de esta situación eventual pueden variar dependiendo, principalmente, de las causas que determinaron el cese de la Diputación General. En principio, y dado que el artículo 27 no establece ningún distingo, la Diputación General en funciones deberá permanecer en el cargo con el conjunto de sus miembros, incluido el Presidente, en todas las causas de cese, excepción hecha, claro está, del fallecimiento e incapacitación del Presidente, en cuyo caso éste deberá ser sustituido por un Consejero, que —como ya he sostenido— deberá ser el de la Presidencia. Por otra parte, con respecto a la duración de esta interinidad, cabe pensar que es prácticamente mínimas en el caso de retirada de la confianza parlamentaria mediante moción de censura, pudiendo durar mucho más en el caso de pérdida de una cuestión de confianza y, desde luego, en el caso de una renovación de las Cortes de Aragón, sobre todo cuando no se logre nombrar un nuevo Presidente en el plazo de dos meses previsto en el apartado 3.º del artículo 22 del Estatuto, dado que en este caso se tendrían que producir unas nuevas elecciones y un reinicio de todo el procedimiento designatorio de Presidente de la Diputación General. Igualmente, podría ser más largo el tiempo de gobierno en funciones en los casos de dimisión, fallecimiento o incapacitación del Presidente, si ello determinase cambios en la coalición gobernante que dificultasen la elección de un nuevo Presidente,

aunque no así en el caso de tratarse de un Gobierno homogéneo con mayoría clara en la Cámara.

Con respecto a cuál sea la capacidad de obrar de la Diputación General en funciones, cabe decir que, según la normativa vigente, es toda, al igual que si estuviese en el pleno ejercicio de su función. Sin embargo, el hecho de que el artículo 27, como el artículo 101 de la Constitución, contemplen esta situación como algo diferente, regulado de manera específica, junto con la práctica registrada en el Derecho Constitucional comparado, ha determinado que se considere que el Gobierno en funciones se limita a la gestión de los asuntos pendientes y de trámite, o a las cuestiones de máxima urgencia, dejando para el Gobierno o Diputación General entrante las cuestiones de índole puramente política, o de mayor importancia, cuya resolución en esta situación eventual podría llegar a hipotecar la gestión del futuro Gobierno.

Cierto sector de la doctrina ha llegado a pensar que, igualmente, la actuación de la Cámara con respecto al Gobierno en funciones debería ser también de puro trámite. Sin embargo, en mi opinión, muy al contrario, cuando la Cámara esté constituida durante este período, que no es en todas las causas de cese, su control sobre la actuación del ejecutivo no debería disminuir en absoluto, como en el resto de las funciones parlamentarias, de tal manera que, precisamente gracias a ello, se evitase que una inadecuada gestión de la Diputación General en funciones pudiese determinar o dificultar la actuación de la nueva Diputación entrante.

Por su parte, la LPDGA, que no prevé nada con respecto a la actuación global de la Diputación General en funciones, se limita en su artículo 8.3, como toda novedad, a establecer al respecto que «el Presidente en funciones no podrá plantear la cuestión de confianza ni ser objeto de una moción de censura. Ejercerá el resto de las facultades del Presidente y continuará en el desempeño de su cargo hasta la toma de posesión del nuevo Presidente».

CAPITULO IV

La administración de justicia

ART. 28. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto.

Por A. BONET NAVARRO

COMENTARIO:

I. SEDE ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

La mención que de este tipo de Tribunal se hace en la Constitución y en el Estatuto, impone tanto al legislador como al estudioso del derecho de la jurisdicción, determinar el lugar en que ha de situarse en el conjunto jurídico orgánico de los juzgados y tribunales que tienen encomendado el ejercicio de la función jurisdiccional. Tanto el nombre como la clase de este órgano jurisdiccional son novedosos en el panorama orgánico procesal español. Dejando por ahora somera constancia de la existencia de un Tribunal de casación en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932, tanto en el resto del tiempo histórico como del espacio jurídico puede afirmarse que no ha existido en España un tribunal que ni tan siquiera nominalmente haya venido a disputar al Tribunal Supremo el calificativo —menos sus funciones— que le sitúa en el vértice de la organización judicial nacional.

Si superior y supremo son términos etimológicamente sinónimos, circunstancia lingüística que podría introducirnos en una compleja y dificultosa disquisición, constituye una cuestión bien poco relevante para determinar el lugar que es atribuible a cada uno de estos dos tribunales que, partiendo de la Constitución y ahora de los Estatutos de Autonomía de las diferentes regiones, blasonan apelativos que hacen referencia a posiciones culminantes en el organigrama judicial. La so-

lución del aparente conflicto ha de indagarse en la pura sede conceptual: se trata, pues, de poder determinar si, en el plano jurídico procesal, conceptualmente, superior y supremo, son términos equiparables. Para el redactor de la Constitución —y así también para los redactores de los Estatutos— no cabe ninguna duda de que el Tribunal Superior de Justicia debe ocupar un lugar inferior al que corresponde, según el propio texto constitucional del Tribunal Supremo.

De una parte el artículo 123 de la Constitución, declara que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes. Aquí supremo y superior son términos tanto etimológica como conceptualmente sinónimos, justificándose este emparejamiento verbal para eludir una enojosa petición de principio. Y esta localización debe servirnos también como aviso y clave explicativa en la lectura del artículo 152 de la propia Constitución. Cuando el párrafo segundo de este artículo señala que el Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbtio territorial de la Comunidad Autónoma, resuelve definitivamente la cuestión de precedencia dialéctica creada entre ambos tribunales. Por ahora hay que concluir que uno sólo de estos tribunales es el supremo y que el otro, pese a su título —será superior respecto de otros órganos jurisdiccionales— debe ocupar un lugar inferior.

Sin embargo todo lo anterior se propone como una mera introducción en la más compleja determinación del lugar exacto que corresponde al Tribunal Superior de Justicia en el orden judicial establecido en que irrumpe; no tanto por la novedad y ya alejada perturbación nominalista, como por la novedad funcional y el conjunto de competencias que se le asignan. Esto último requiere un examen atento del desplazamiento de competencias que ha de producirse desde los restantes órganos hacia este nuevo y también la creación de otras hasta ahora desconocidas en un tribunal que parcialmente concurre en su actividad con el ya establecido de casación.

Todas estas indicaciones apuntan diversos temas que han de ser expuestos al comentar otros artículos de este mismo Capítulo IV del Estatuto. Conviene centrar la atención en la cuestión más señalada que alude este epígrafe. El camino más seguro para lograr esa situación del Tribunal Superior de Justicia ha de ser, sin ningún género de dudas, el que propicia el examen del texto constitucional, del Estatuto de Aragón y de la Ley orgánica del Poder Judicial, hoy vigente.

1. *Previsión constitucional*

Una interpretación sistemática de la Constitución, siguiendo el criterio anteriormente propuesto, obliga a no obviar ninguna de estas dos consideraciones: que el Tribunal Superior de Justicia ocupa un lugar

inferior al destinado al Tribunal Supremo y que aquél es superior a cualquier otro tribunal estatal distinto de éste.

Ya hemos expuesto cómo la Constitución reserva el más excelso lugar de la organización judicial al Tribunal Supremo, dejando a un lado la jurisdicción constitucional. Por tanto cuando en el Título VIII nos encontramos con otro tribunal que requiere para sí puesto jerárquicamente preminente, ni se puede olvidar lo declarado por el artículo 123, ni lo que, con intención innegablemente aclaratoria dice también el artículo 152. El régimen de las autonomías no sirve para crear un tribunal jurisdiccional al margen del Tribunal Supremo que tenga la misma relevancia. Pese a no hacerse referencia al Tribunal Supremo de Justicia en el Título VII —crítica sustentada por nosotros en otro lugar a modo de advertencia— no puede pensarse que estamos en un orden de cosas diferente al deseado para el Estado. Desde el plano que tratamos puede admitirse como justificación el que de este nuevo Tribunal sólo se trate en el Título VIII, ya que era el lugar natural para regular su existencia y función. El Tribunal Superior de Justicia se incardina entre los del Estado y con competencia y rango naturalmente inferior al Tribunal Supremo.

Pero, por otro lado, es preciso considerar que frente al Tribunal Superior de Justicia la única excepción que se opone es la de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. Entendemos que no resulta arriesgado proponer la interpretación que nos llevaría a leer el artículo 152 de la Constitución, diciendo que el Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en cada territorio y que por encima del mismo sólo se halla el Tribunal Supremo. Si no se tiene en cuenta esta interpretación no tiene sentido emplear en un mismo precepto los términos «culminar» referido al Tribunal Superior de Justicia y «sin perjuicio de...» referido al Tribunal Supremo. Proponiendo una lectura más directa de este artículo podría decirse que la culminación atribuida al Tribunal Superior de Justicia sólo se halla superada por el Tribunal Supremo. Esta consideración puede llevarnos a afirmar que entre el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Supremo no puede, ni debe haber órgano jurisdiccional intermedio al que se atribuyan determinadas competencias agrediendo el principio de juez natural preconizado en el artículo 24.2 de la Constitución. En este punto no se puede esquivar el argumento que proporciona en igual sentido el Estatuto de Autonomía que analizamos seguidamente.

El texto constitucional no contiene otras líneas que sirvan para diseñar el lugar que debe ocupar este nuevo Tribunal en la organización general del Estado. Por eso hay que acudir seguidamente al texto del Estatuto de Autonomía de Aragón.

2. *Previsión estatutaria*

El Título I del Estatuto incluye en la organización *institucional* de la Comunidad Autónoma de Aragón la Administración de Justicia (capítulo IV). Esto constituye un error de perspectiva que es puesto de relieve más adelante. Pero, sin embargo, hay que contar con que en el Estatuto se hace referencia específica al Tribunal Superior de Justicia, como un órgano residente *en* el territorio de Aragón. Desde distintos puntos de vista define el texto estatutario el carácter de ese Tribunal. Y también en los artículos 28 y 29 se hallan criterios para poder determinar el lugar que corresponde ocupar a dicho Tribunal.

Mientras que la Constitución señala dicho lugar recorriendo el camino desde el vértice, situándolo seguidamente del Tribunal Supremo, el Estatuto concreta aquél construyendo virtualmente la organización judicial territorial desde la base. Ciertamente no señala el Estatuto cada uno de los órganos judiciales que existirá en la Comunidad Autónoma de Aragón, ni clasifica los distintos tipos de jueces o tribunales, pero sin embargo señala cuál de todos será el que culmine a los demás: el Tribunal Superior de Justicia. En este sentido debe leerse el artículo 28 al disponer que dicho Tribunal es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial.

Por otro lado puede afirmarse esta localización y sede no sólo desde el punto de vista que ofrece la organización estática de los tribunales, según acabamos de exponer, sino desde la perspectiva aportada por la propia función que en el Estatuto se atribuye al Tribunal Superior. El artículo 28 señala que en él se agotarán las sucesivas instancias procesales. Ciertamente no habría forma de culminar la organización judicial territorial si no es mediante la exhaustividad de las instancias; es decir —aunque por ahora utilicemos una expresión parcialmente impropia que nos proponemos revisar más adelante—, las posibilidades de que un tribunal declare con amplitud de conocimiento de hechos y de derecho, la norma aplicable al caso del pleito o causa.

Incidentalmente esta expresión estatutaria compromete el mantenimiento de un criterio que abona la aserción efectuada en el apartado anterior al sostener que entre el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Supremo no cabía ningún otro órgano jurisdiccional con carácter de juez natural. Si ante estos tribunales superiores se agotan las sucesivas instancias, se está queriendo decir que fuera de ellos —por encima de ellos— no debe admitirse ningún tribunal de instancia.

La expresión es clara y esclarecedora. No obstante lo más importante es que no pierde ni un ápice de esta claridad cuando la cuestión se considera más en detalle. El artículo 29, catalogando las distintas competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, va pasando revista a todos los órdenes jurisdiccionales; y en todos los casos utiliza una misma locución: «las competencias... se extienden... a *todas* las instan-

cias y grados». No existe otra forma más efectiva de determinar el lugar que corresponde a este Tribunal.

Dejando para más adelante el análisis diferenciador de los conceptos de instancias y grados, en el contexto de esta norma, no puede pasar inadvertido el interés del legislador en trazar la línea descriptiva de la sede orgánica de este Tribunal. Puede argüirse en este punto que también hasta ahora la Audiencia territorial pone fin, por lo general, a todas las instancias y grados dentro de Aragón. A esta hipotética afirmación hay que apostillar ciertas excepciones que se justifican por las competencias residenciadas en la Audiencia Nacional y en el Tribunal Central de Trabajo, o en el propio Tribunal Supremo cuando actúa como órgano de segunda instancia. Pero en la regulación propuesta por el Estatuto, la línea normativa se ve reforzada en cualquier caso por la no menos significativa referencia a los recursos de casación y revisión para ciertos supuestos. Un Tribunal al que se le atribuye legitimación funcional para tramitar, conocer y resolver recursos de esta estirpe debe hallarse en la cúspide de todos los que con anterioridad han conocido del asunto por medio de las instancias judiciales.

3. *Ley orgánica del Poder Judicial*

La Ley orgánica del Poder Judicial en su artículo 26 dispone que «el ejercicio de la potestad jurisdiccional se atribuye a los siguientes Juzgados y Tribunales: Juzgados de Paz, Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria, Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo».

Parcialmente reconoce la preminencia y emplazamiento del Tribunal Superior de Justicia de Aragón: se halla encima de todos los tribunales y juzgados de instancia de ámbito territorial inferior a la Comunidad Autónoma. Sin embargo, pese a las afirmaciones y votos hechos por la Constitución y por el propio Estatuto, se sitúa por encima de él otro tribunal de instancia: la Audiencia Nacional. En este punto merece poner de relieve una observación que se ha dejado caer anteriormente con mero carácter incidental; mientras que el artículo 29 del Estatuto señala que en el orden penal las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extienden a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión y en el orden contencioso-administrativo también alcanzan a todas las instancias y grados, cuando se trate de actos o reglamentos emanados de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, en materias cuya legislación corresponda en exclusiva a las Cortes aragonesas, el artículo 65 de la Ley orgánica del Poder Judicial atribuye a la Audiencia Nacional el conocimiento en primera instancia de ciertas causas por

unos delitos expresados nominalmente en dicho precepto, así como la competencia para conocer de recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en vía gubernativa resolviendo recursos o en procedimiento de fiscalización o tutela de actos dictados por órganos o entidades de ámbito territorial inferior (art. 66).

No es ésta la ocasión, ni la oportunidad de formular crítica alguna a la pervivencia de la Audiencia Nacional, adecuadamente expuesta por nosotros en el momento de su creación. Pero no se puede dejar pasar la circunstancia sin afirmar que no queda justificado, después de la promulgación de la Constitución, el mantenimiento de la Audiencia Nacional, como juez natural cuya naturaleza se fundamenta —como ya se ha dicho— en la excepcionalidad material de los asuntos penales atribuidos a su competencia. La vieja Ley de enjuiciamiento criminal tiene los resortes convenientes para atender estas situaciones creadas por hechos excepcionales, sin tener que sostener ficticiamente el carácter de ordinario de un tribunal que tiene todo el aspecto y función de excepcional.

Lo cierto es que, según la L.O.P.J., todavía existe un órgano jurisdiccional de instancia fuera de la Comunidad Autónoma de Aragón ante el que se consuman o agotan el conocimiento y decisión de asuntos con plenitud de enjuiciamiento.

II. Naturaleza del Tribunal Superior de Justicia

El núcleo fundamental para determinar la naturaleza de este Tribunal, por lo que aquí interesa, se concreta en torno al estudio de si aquel es de naturaleza estatal o regional. Una vez delimitada suficientemente la cuestión del emplazamiento de dicho Tribunal desde el punto de vista teórico, hemos de examinar otra cuestión que durante las discusiones parlamentarias de la Constitución y posteriormente en simposios o congresos ha ocupado el tiempo de los concurrentes. La ya advertida situación y mención de los Tribunales Superiores de Justicia fuera del Título VII y dentro del Título VIII de la Constitución, hizo pensar a algunos que, con su implantación, se estaba propiciando, con todas sus consecuencias, una regionalización de la Justicia. En alguna exposición crítica de estos preceptos del Título VIII se ha querido incluso enfrentar una Justicia estatal a otra Justicia regional de tipo federal. El asunto preocupó también a los redactores del denominado abreviadamente *Informe de García de Enterría,* en el que se desaconseja la proliferación de los Tribunales Superiores de Justicia, sobre todo en los Estatutos elaborados por fuera de la vía del artículo 151 de la Constitución para evitar una eventual diversificación de la interpretación de la Ley que quebrantaría la unidad jurisprudencial, firme baluarte de la unidad del ordenamiento jurídico.

Sin embargo la clave y registro fundamental en esta discusión, para buscar una solución armonizadora y concorde con el texto constitucional se halla en la consideración del concepto que los constituyentes de 1978 tuvieron de la Justicia.

1. *Poder judicial o «poderes» judiciales*

Cuando la fórmula nada afortunada del artículo 117.1 de la Constitución, mezclando inexplicablemente —en un intento de satisfacción de ansias populistas y monárquicas— la sede universal del pueblo soberano y la privativa del Rey, dice que la justicia emana del pueblo, utiliza una sinécdoque que ha de resolverse en la expresión directa y propia de que el poder judicial emana del pueblo, como todos los demás poderes que integran la panoplia de los que configuran el Estado. Pero inmediatamente surge la pregunta que, trasladada a la cuestión que estamos estudiando, sirve de firme apoyo para resolver el problema de la naturaleza del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. ¿De qué pueblo emanan los poderes, del pueblo español, del pueblo aragonés en cuanto tal, del pueblo aragonés en cuanto se integra en el pueblo español? La cuestión planteada rebasa el interés teorético para urgir una respuesta de evidentes resonancias prácticas. Piénsese que el Título II del Estatuto de Autonomía del País Vasco se refiere a los «poderes» del País Vasco y el artículo 24.1 de este texto dispone que «los poderes del País Vasco se ejercerán a través de...». No debemos pararnos en puros nominalismos. En una norma jurídica positiva vigente se hace referencia a los poderes de un País que es tanto como decir, sin concesiones metafóricas, los poderes de los ciudadanos que políticamente se integran en dicho territorio.

La conclusión no admite primeramente discusión: existen «poderes» que emanan de los distintos pueblos de España considerados en su peculiaridad existencial. De lo contrario no cabría pensar que existan unas Cortes de Aragón —poder legislativo regional—, un Presidente, una Diputación General —poder ejecutivo regional— e incluso —con la salvedad que se hará al comentar los artículos 33 y 34— un Justicia de Aragón —poder de persuasión regional—.

Es obvio que esta afirmación conduce nuestro razonamiento, por imperativos de probidad científica y exactitud, a discurrir mesuradamente sobre qué es el poder, para seguidamente concluir si, según la Constitución o el Estatuto de Autonomía, existe, debe, o puede existir, un poder judicial regional aragonés.

Tanto si se considera el poder como la capacidad de decisión de unas personas sobre otras, o como la función en que se articula la acción de gobierno —entendida en su significación extensa— dentro del grupo social, o —en un sentido amplio— como los gobernantes —*¡rectius!:*

las magistraturas— que de forma individual o colegiada ejercen esas funciones y ostentan la capacidad y legitimación para decidir —las tres cosas a la vez—, dejando a un lado connotaciones emocionales que suscita circunstancialmente este concepto, hemos de convenir que, en el moderno constitucionalismo que se basa en la creación de un Estado de Derecho, el poder emana del pueblo. No se puede desconocer que el poder en ocasiones tiene su residencia en un sector o grupo social menor, mientras que en otras ocasiones se alberga en la sede del grupo social mayor.

Para resolver este asunto en lo concerniente al poder judicial hemos de mirar y remirar la voluntad del pueblo constituyente al redactar la Constitución. Otra conducta observada supondría colocarse fuera de la voluntad del pueblo. Debe, pues, tenerse en cuenta fundamentalmente lo que se declara en el Título VII del texto constitucional y concretamente lo que dispone el artículo 117.1 una vez aplicado el propuesto criterio corrector: el poder judicial emana del pueblo.

La respuesta que se dé a esta cuestión es de muy señalada importancia. Si ese pueblo es el aragonés, el gallego, el catalán, etc., como unidades peculiares y distintas con autonomía política de existencia reconocida, habrá que concluir que, en lo referente al poder judicial —la administración de justicia— considerado a un tiempo como capacidad de decisión de conflictos, función de enjuiciamiento y juicio y magistratura de decisión para satisfacer pratensiones o intereses jurídicos, hay tantos poderes judiciales cuantas Comunidades Autónomas existan en España. La afirmación es correlativa y discurre en línea paralela a lo que se piensa y afirma sobre los otros poderes (legislativo, ejecutivo), ya que realmente existen esos mismos en las regiones o nacionalidades, al tiempo que conviven con otros estatales.

A) *¿Poder judicial de Aragón?*

La sistemática del Estatuto puede propiciar la opinión de que la Administración de Justicia es algo inherente a la configuración institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Capítulo IV del Título I del Estatuto se refiere a la Justicia. Pero no es sólo esta inclusión de la referencia a tal poder en los artículos del Estatuto, sino la forma en que se lleva a cabo, lo que puede inducir a error en la primera aproximación a éste, o mejor, en un estudio precipitado del mismo. El citado Capítulo forma parte del Título I que se inscribe bajo la rúbrica general «Organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón». Da la sensación de que la Justicia pertenece a esa organización institucional; dicho de otro modo puede entenderse que el poder judicial es uno de los poderes de la Comunidad Autónoma o del pueblo aragonés considerado aisladamente del resto del pueblo español. También el artícu-

lo 28 puede colaborar a esta incipiente confusión: su redacción sin hacer distingos lleva a mencionar el Tribunal Superior de Justicia como *de* Aragón. Si a esa partícula preposicional se le atribuye valor de pertenencia y no de procedencia o de uso, como corresponde, según se verá, puede contarse con un argumento más en favor de la tesis consistente en mantener que Aragón tiene *su* poder judicial y *su* Tribunal Superior de Justicia.

Inmediatamente el artículo 11 que es el primero de este Título I desvanece cualquier duda que haya podido surgir al respecto, cuando, de manera exhaustiva, enumera los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma: las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General y el Justicia de Aragón. No se cita ningún órgano jurisdiccional y por ende se excluye también el Tribunal Superior de Aragón. En una interpretación sistemática del Estatuto para resolver esta cuestión ha de atenderse preferentemente al valor indicativo y preclusivo del artículo 11.

Sin querer elaborar una crónica completa del tratamiento que en el Estatuto se da a la Justicia, podemos afirmar que el error, o desenfoque de este asunto no es privativo de los redactores del Estatuto de Aragón. Antes y después del mismo se ha dado el mismo equívoco tratamiento en los Estatutos del País Vasco (Título II, art. 34), de Galicia (Título I, art. 20), del País Valenciano (Título II, art. 21), de Canarias (Título I, art. 23) y Ley orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (Título I, art. 59), si bien en los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha se ha situado incluso sistemáticamente fuera de la organización institucional de la Administración de Justicia. Quizá se debió a una falta de reflexión o —lo que sería más grave— de perspectiva ante la configuración general del Estado de las Autonomías; no vamos a pensar que se debiera a un error de formación de quienes lo elaboran, llegando a confundir términos, conceptos e instituciones que la más tradicional doctrina tiene perfectamente separados y caracterizados.

No obstante, puede asegurarse que la colocación de la Justicia en uno u otro lugar del Estatuto no obliga a entender que se ha querido vulnerar la Constitución atribuyendo al pueblo aragonés un poder judicial propio.

Esta referencia a la Constitución para eludir peligrosos descaminos es de inesquivable respeto, porque en ella hay que hablar la solución. Es obvio que el texto constitucional de 1978 no ha contemplado el poder judicial como lo hizo la Constitución de 1931. El artículo 14 de la Constitución de la República, atribuía competencia exclusiva al Estado en materia de Administración de Justicia, sólo sobre: «...11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los poderes regionales».

Por eso el artículo 11 del Estatuto de Cataluña de 1932 confería competencias a la Generalidad para organizar la Administración de Justicia y nombrar los jueces y magistrados que desempeñarán la función jurisdiccional en Cataluña; el nombramiento de magistrados del Tribunal de Casación de Cataluña correspondía a la Generalidad conforme a las leyes que determinará el Parlamento catalán. También correspondía a la Generalidad la designación de funcionarios de la justicia municipal y el nombramiento de secretarios judiciales y de personal auxiliar de la Administración de Justicia.

Por su parte, el artículo 3 del Estatuto del País Vasco de 1936 atribuía competencias semejantes al gobierno vasco. El Tribunal Supremo vasco era nombrado conforme a la legislación anterior, pero tenía jurisdicción propia y facultades disciplinarias en las materias civiles y administrativas, cuya legislación correspondía al País Vasco.

El panorama legslativo es muy distinto en la actualidad. Aragón —como acaece en las restantes regiones o nacionalidades españolas— no tiene reservada una parcela de poder judicial. Como informaron los autores del *Informe de García de Enterría* no estamos en presencia de un sistema de justicia federal el cual se basa «en la existencia de dos órdenes jurisdiccionales distintos correlativos de los órdenes sustantivos que coexisten sobre el territorio; cada orden jurisdiccional aplica un orden normativo propio». Nuestro sistema es de jurisdicción única (arts. 117.3 y 122.1 de la Const.), aplicando unas mismas leyes estatales en todo el territorio español. Los distintos órganos jurisdiccionales de diverso orden y grado se articulan desde el Estado insertándose territorialmente en las diferentes regiones o, cuando extienden su competencia a todo el territorio español, alcanzando sus atribuciones a todos los puntos geográficos aquende las fronteras exteriores.

Si, constante lo anterior, se quiere seguir hablando del poder judicial *de* Aragón, o se debe seguir designando al Tribunal Superior de Justicia como *de* Aragón, es preciso dar a la partícula preposicional el valor antes indicado: de expresión de procedencia (Tribunal que tiene su sede en Aragón), o de expresión de uso (Tribunal que funciona o que es utilizado en Aragón), al igual que cuando en la actualidad y hasta ahora se ha venido diciendo Juzgado de primera instancia de Jaca o Juzgado de distrito de Alcañiz. Nunca han surgido conflictos por causa de la denominación efectuada.

B) *Poder judicial en Aragón.*

Cuando el artículo 117.1 de la Constitución proclama que el poder judicial emana del pueblo, hay que tener presente al mismo tiempo el contenido del artículo 1.2 del mismo texto constitucional, al declarar que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan

los poderes del Estado. Cualquier poder del Estado que se entiende organizado territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas (art. 137 de la Const.), emana de todo el pueblo, sin admitir parcelaciones, ni resultar de adiciones de partes aisladas de ese pueblo. Esta afirmación conlleva un concepto que no es producto de dogmatismo alguno, sino de la voluntad constitucional y de la observancia práctica de la realidad.

El poder judicial, no perteneciendo a cada una de las Comunidades, es, como Administración de Justicia, una función estatal.

La afirmación de que la Justicia es una función estatal que corresponde organizar al Estado no resulta de una lectura privada o caprichosa del texto constitucional. Ha sido el Tribunal Constitucional quien en la sentencia de 22 de junio de 1982 lo afirma y lo apoyan las mismas discusiones parlamentarias ocurridas al elaborar la Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón es, pues, órgano de la Administración de Justicia *en* esta Comunidad, pero no *de* la Comunidad, en el sentido de pertenencia anteriormente expuesto.

a) Criterio rectificador de la Constitución.

La doctrina de la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional reconoce que la Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del Estado al fijar los criterios básicos para la organización judicial según se deduce del artículo 152.1, párrafo segundo de la misma, al establecer que «un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», y al declarar el párrafo siguiente que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia». Por otro lado, la inclusión de este precepto en el Título VIII de la Constitución y su reflejo en el artículo 28 del Estatuto de Aragón demuestran la voluntad de ligar el Tribunal Superior de Justicia de Aragón a la ordenación territorial. Por eso no es censurable que se haga referencia al Tribunal Superior en el Estatuto. Sin embargo conviene discernir adecuadamente los límites de esta vinculación, dejando a salvo que todo lo concerniente a la determinación de la constitución, funcionamiento y gobierno de los Tribunales de Justicia se hará por una Ley orgánica estatal: la del poder judicial (art. 122 de la Const.). Porque, en el artículo 149.5 a diferencia de la Constitución de 1931 (art. 14.11), se declara que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia.

2. *Principios de unidad e independencia*

La mención de los Tribunales Superiores de Justicia en el Título VIII de la Constitución hizo reparar a los expertos que redactaron el *Informe de García de Enterría,* en la gravedad que comportaba dentro del orden judicial tradicional. En este aspecto comienza diciendo el *Informe* que «es este un tema de primera magnitud, como resultará evidente, para la construcción del Estado de las Autonomías, cuya regulación precisa ser atendida con urgencia puesto que los términos poco precisos de la Constitución, la ambigüedad de los Estatutos y...».

El horizonte era verdaderamente incierto y por ello los mencionados expertos se apresuraron a proponer que no se extendiera automáticamente el sistema de Tribunales Superiores a los Estatutos en curso de aprobación, alejándolo en cualquier caso de los que no habían sido aprobados por la vía del artículo 151. Quizá en esta cuestión es donde el *Informe* ha sido menos atendido, porque el Estatuto de Aragón no fue aprobado por la referida vía y además se hallaba en curso de aprobación.

La gravedad del problema estribaba para estos expertos en el riesgo que se corría, sino se acertaba a interpretar correctamente la expresión del artículo 152.1, párrafo tercero de la Constitución, de crear una dispersidad en la aplicación del Derecho. Como colofón de esta parte del *Informe* se acude a argumento tan solemne como es el de considerar que en la adecuada solución del problema «se apoya la unidad del Estado que empieza por ser la unidad del ordenamiento jurídico, unidad subrayada con énfasis en el artículo 1 de la Constitución. Sin un mecanismo que asegure, en último término, la unidad jurisprudencial no habría sencillamente unidad del ordenamiento jurídico».

Admitir que varios Tribunales Superiores de Justicia pudieran, por su lado, poner término a las sucesivas instancias judiciales se atisbaba como una revolución en materia de casación que es el resorte legal de unificación de la jurisprudencia. Lo cierto es que en el artículo 152 no se hacía referencia ni siquiera indirecta a la casación, ya que, aunque no excesivamente atendido por la doctrina, es de todos bien conocido el distinto alcance que tiene hablar de instancias y de casación como se explicará enseguida. Realmente las Audiencias Territoriales y las Provinciales han venido agotando instancias en muchos casos, dejando a salvo la peculariedad de esos otros dos tribunales de instancia que son el Central de Trabajo y la Audiencia Nacional.

Sin embargo, los redactores de los Estatutos llegaron más lejos, añadiendo a la expresión y concepto de instancia, los correspondientes a casación y revisión. De este modo el Tribunal Superior de Justicia de Aragón no sólo va a tener competencia como tribunal de instancia, poniendo término a las sucesivas instancias iniciadas por primera vez ante juez o tribunal radicado en Aragón, sino que además va a funcionar

como tribunal casacional, que es tanto como decir, vigilante de la aplicación de la Ley o doctrina legal efectuada por los tribunales inferiores.

Cuando se invocaba la presentación de la unidad, no se pensaba exclusivamente en el agotamiento de las instancias, sino en el mantenimiento de tan plural número de tribunales de casación que ya a Calamandrei le hizo considerar, respecto del caso de las cinco Cortes de Casación Regionales de Italia, que constituía «una absurba rareza de la unidad pluralizada, el fenómeno jurídico de la coexistencia en un Estado de cinco órganos destinados a unificar la jurisprudencia».

Esta es una realidad que tenemos en la actualidad entre nosotros. Ante el contenido del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón se impone revisar las competencias de ese Tribunal Superior de Justicia, como se hará en otro apartado. Pero urge sobre todo concretar lo concerniente a la eventual ruptura del principio de unidad interpretadora de la Ley, consagrado con la implantación del Tribunal Supremo. Importa analizar pormenorizadamente este asunto porque sirve directamente para resolver lo atañente a la naturaleza de este nuevo Tribunal.

Volvamos otra vez al principio. La jurisdicción española se ejerce bajo postulados de unidad e independencia; así lo proclama el artículo 117, párrafos 1 y 5 de la Constitución. Esa pretendida unidad debe ser observada en todos sus aspectos: orgánico, competencial y funcional. Por ello cualquier intento de organización judicial debe pasar por hacerse dentro de ese principio. El principio sentado apodícticamente en el artículo 117.5 de la Constitución no connota sólo el esfuerzo buscado por los constituyentes de alejar definitivamente los tribunales propios de jurisdicciones especiales, sino la determinación decidida de crear un poder judicial único. Este pensamiento se halla desarrollado en otros preceptos de la propia Constitución cuando se declara que la organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales se llevará a cabo por una Ley única, de carácter orgánico, dictada por el Estado (art. 122.1), o que existe un órgano único de gobierno del poder judicial —el Consejo General del Poder Judicial— (art. 122.1 de la Const. y art. 104 de la Ley orgánica del Poder Judicial), o que los jueces y magistrados de carrera forman un cuerpo único (art. 122.1), que el Tribunal Supremo tiene jurisdicción en toda España y que es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (art. 123.1); el mismo artículo 152.1, párrafo segundo (al final), al tratar del Tribunal Superior de Justicia, reitera unívocamente la situación de unidad e independencia del poder judicial en que se inserta dicho Tribunal existente en las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha declarado también (Sentencias de 14 de julio de 1981 y 22 de junio de 1982) que el poder judicial es único, o negativamente, que no existe un poder judicial propio de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón —como todos los demás— no se configura reduciendo o suprimiendo el más alto rango del Tribunal

Supremo, tanto en el territorio en que se emplaza como fuera de él y su Comunidad. No es un órgano que por sus funciones sea intercambiable con el Tribunal Supremo, ni otro igual. La jerarquía atribuida a este Tribunal queda subordinada al Tribunal Supremo.

Dentro de esta unidad debe entenderse que el papel que debe desarrollar el Tribunal Superior de Justicia no es el de sustituto del Supremo, ya que este último seguirá teniendo la mayor preeminencia y superioridad con jurisdicción en toda España (art. 123.1 de la Const.). Es, en principio, un órgano en el que precluyen todas las instancias y grados procesales, adicionándose la peculiaridad de la casación y la revisión en materia de derecho civil foral y en cierta parte del derecho administrativo.

III. Funciones del Tribunal Superior de Justicia

Cuando exponíamos anteriormente la naturaleza de este Tribunal hemos llegado a afirmar que estamos en presencia de un órgano jurisdiccional que es al mismo tiempo de instancia y de casación. Lo cierto es que la figura, como tal no es novedosa: el Tribunal Supremo funcionando en Sala de Justicia conoce en única instancia de recursos contencioso-administrativos y de recursos de casación. Lo que entraña una notoria novedad es que ese fenómeno se dé en las regiones por medio de estos Tribunales Superiores. Por eso para fijar, al mismo tiempo su naturaleza y *obiter* las competencias, es interesante estudiar cuáles son específicamente las funciones que va a desempeñar.

1. *La «cúspide» judicial en Aragón. Significados*

El emplazamiento del Tribunal Superior en el culmen de la organización judicial aragonesa se acredita con el texto del artículo 28 del Estatuto. Pero el legislador no se conformó con señalar el lugar que correspondía a tal órgano jurisdiccional, sino que ha perfilado o ha descrito minuciosamente lo que entiende por culminación. Para ello emplea tres palabras unidas a otros tres conceptos correlativos que es preciso explayar; esas palabras son: instancia, grado y casación-revisión.

A) *La culminación de las sucesivas instancias.*

En la doctrina española no se cuenta con un estudio profundo del término instancia. Es un vocablo de acreditada y firme prosapia en el procedimentalismo y de comercio generalizado en la curia que se utiliza desde distintas perspectivas (absolución en la instancia, primera o segunda instancia, caducidad de la instancia...), aceptándose comúnmente

su valor y significado. Febrero y Escriche definen la instancia como: «el ejercicio de la acción en juicio hasta la sentencia definitiva». Una instancia, puede decirse sintéticamente, es el conjunto de actos procesales que iniciados mediante una demanda o recurso devolutivo —no todo recurso revolutivo da lugar a una instancia, por otra parte— terminan en una sentencia que resuelve, con plenitud de conocimiento sobre los hechos y las pretensiones deducidas sobre el fondo de un asunto. Por tanto una sentencia absolutoria en la instancia —la misma expresión lo indica, a poco que se medite en ella—, por no haber entrado en el fondo, técnicamente no ha agotado la instancia. Y así, cuando por medio de un recurso de apelación conozca de ese mismo asunto la Sala de lo Civil de la Audiencia, pronunciándose sobre el fondo, lo hará en primera instancia, pese a haberse tramitado formalmente la segunda instancia.

Estimo que queda justificada esta pequeña disgresión como modo propedeútico para explicar lo que conviene respecto de la expresión contenida en el artículo 29 sobre las funciones del Tribunal Superior.

La instancia exige para las partes plenitud de medios de ataque y defensa —alegación de toda clase de hechos y derecho— y para el tribunal plenitud de conocimiento para formar el enjuiciamiento que desemboque en el juicio jurídico jurisdiccional. Allí donde están reducidos unos u otros, porque sólo se admiten ciertos motivos de ataque o defensa, o porque el tribunal debe limitar su actuación a determinados aspectos del enjuiciamiento o juicio practicado por el órgano jurisdiccional inferior, no puede decirse que existe una instancia judicial. Por eso se suele decir que el recurso de casación —*a fortiori*, el de revisión— no constituyen una instancia judicial.

Cuando el artículo 152.1 párrafo tercero proclama que «las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia», está haciendo referencia a ese Tribunal que ha de culminar la organización judicial en el territorio de la región y ante el cual precluirán todas las posibilidades de nuevas instancias. Es decir que, considerando todo lo anterior, fuera de esa primera función señalada en el mencionado precepto, no cabe otra posibilidad de defensa de un asunto o de llevarlo ante los tribunales con sede externa a la Comunidad Autónoma, que la que preconice la existencia de cualquier otro medio o procedimiento jurisdiccional que no sea una instancia.

Esta puntualización, reviste trascendental importancia para determinar el lugar natural del Tribunal Superior de Justicia, según se ha expuesto y el rechazo de la creación o mantenimiento de tribunales de instancia por encima de la cota señalada para el ámbito de aquél.

B) *Los grados.*

La expresión es utilizada por la doctrina para indicar funcionalmente el lugar que corresponde a un tribunal en el sucesivo conocimiento de un asunto. Es órgano de primer grado quien conoce del asunto por primera vez, de segundo grado quien conoce del mismo por segunda vez. En este sentido grado es sinónimo de instancia. Pero no es absolutamente identificable, ya que no se puede desconocer que un asunto puede ser conocido, en ocasiones, por tercera vez por un tribunal, mediante el denominado recurso de casación. Desde este punto de vista grado sería equivalente a recurso, no como facultad de impugnar o la petición de que se revoque una concreta resolución, sino como el procedimiento conforme al que debe sustanciarse una y otra.

Al atribuirse al Tribunal Superior de Justicia la función de conocer de todos los grados (art. 29, 1, apartados *a*, *b* y *c* del Estatuto) de los asuntos, se está ampliando la esfera o ámbito señalado en el artículo 152 de la Constitución, ya que se da entrada a todo tipo de recursos, salvo que se limiten algunos. La prueba más clara de lo anterior se halla en la lectura del artículo 29 del Estatuto. En el orden civil confiere funciones para conocer de todos los grados, incluidos los recursos de casación y de revisión, en las materias de Derecho civil foral aragonés; en el orden penal y social también se le reconoce esta función para conocer de todos los grados —como algo distinto de instancia, también mencionada en el apartado *b)*— si bien inmediatamente se ve la necesidad de precisar que de esos grados se excluyen los correspondientes a los recursos de casación y revisión; si grado fuera sinónimo intercambiable con instancia en el lenguaje del legislador no hubiera sido precisa esta matización, porque —como ya se ha dicho antes y todo el mundo sabe— cuando se alude a la instancia no se incluye conceptualmente el recurso de casación ni el de revisión. Por último en el orden contencioso-administrativo se atribuye funciones al Tribunal Superior para que conozca de determinados asuntos allí mencionados en todas las instancias y grados, expresión que da lugar a admitir que vuelven a incluirse entre estos los recursos de casación y de revisión.

C) *Los recursos extraordinarios.*

Es suficientemente esclarecedor en lo relativo a las funciones del Tribunal Superior de Justicia lo que se ha examinado hasta ahora. Pero el legislador no se conformó con hacer referencia a los grados para indicar que la competencia de dicho Tribunal alcanzaría también a los recursos no ordinarios que dan acceso a una instancia, sino que expresamente ha hecho referencia —designándolos por sus nombres— a los recursos extraordinarios de casación y de revisión. La cuestión llamó la

atención de algunos sectores que inmediatamente comenzaron a querer suavizar la norma, queriendo incluso prescindir de ese inciso, porque no cabía tal atribución de funciones si se mantenía la mente en la estructura orgánica y funcional de los tribunales tal como hasta ahora se ha conocido.

El fenómeno no ha sido impar. Ante la doble proclamación constitucional de que el procedimiento será predominantemente oral (artículo 120.2) y de que los ciudadanos podrán participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado (art. 125) las reacciones, motivadas en el primer caso por un excesivo apego a lo que ha venido siendo normal y habitual plurisecularmente en España —el procedimiento escrito— y por el convencimiento de la difícil viabilidad de la institución en el segundo caso, también se han producido. Sin embargo es un imperativo constitucional que, en la medida que se fije, debe ser respetado y, en su momento, se legislará sobre ello.

La expresión de conjunto utilizada por el legislador en el artículo 29 del Estatuto supera obviamente la más reducida del artículo 28 que hace referencia al agotamiento de las sucesivas instancias. En el artículo 29 aumenta las funciones asignándole al Tribunal Superior el conocimiento de la casación y de la revisión, en los casos que se estudiarán al comentar el artículo siguiente.

2. *¿Tribunal de instancia o de casación?*

Ante esta adición de funciones encomendadas al Tribunal Superior de Justicia, surge la cuestión de determinar su naturaleza desde este plano. ¿Se ha ideado tal Tribunal como un órgano de casación o como un tribunal de instancia?

En los antecedentes históricos que supone el funcionamiento del Tribunal de Casación de Cataluña creado en el Estatuto de 1932, se suscitó la misma pregunta. El Tribunal Catalán, denominado, en el artículo 14 del antiguo Estatuto, Tribunal Superior de Justicia, tuvo una competencia plural en la que se contaba el recurso de casación, dejando a salvo el que con igual nombre correspondiera interponer ante el Tribunal Supremo de la República, y otras en materia civil y contencioso-administrativa, no faltando la atañente a los recursos gubernativos para conocer sobre la calificación de documentos referentes al derecho privado catalán que pudieran motivar incripción en el Registro de la Propiedad y de los recursos sobre resoluciones de carácter disciplinario que afectasen a notarios, abogados, procuradores o secretarios judiciales que ejercieran en Cataluña. Constante esta enumeración de funciones y competencias, se ha pensado que dicho Tribunal no era más que un tribunal de superior instancia en Cataluña. La afirmación recogida en la frase anterior es reciente y entendemos que no adecuada a la realidad que se

ventilaba en aquel estado jurídico de cosas. Si se tiene presente la distinción que hemos propuesto anteriormente sobre qué es una instancia y qué es un recurso de casación, no se puede concluir, en buena técnica jurídica y respeto a la terminología, que un órgano que conoce del recurso de casación —el de revisión no plantea técnicamente tal tipo de cuestiones— sea simplemente un tribunal de instancia, por muy superior que se la quiera considerar.

A) *El problema de la casación plural.*

Si se juzga que no es oportuno designar o conceptuar únicamente como órgano de casación a nuestro futuro Tribunal Superior de Justicia, por entender, dentro de cierta corrección conceptual, que tal postura supondría desconocer las otras vertientes funcionales de dicho órgano hasta oscurecerlas, conducta reprobable, no se puede caer tampoco en el innegable exceso verbal que comporta la afirmación de que estamos en presencia de sólo un tribunal de instancia; postura y acepción también recusables.

Los problemas no se resuelven ignorándolos o minorando su extensión, sino afrontándolos desde sus raíces.

El problema que abruma a algunas conciencias jurídicas del país estriba en hallar —lo que les parece imposible— la forma de compaginar la existencia de tal multiplicidad de tribunales con funciones casacionales y el añejo deseo de tener una única fuente de jurisprudencia, emanada del Tribunal Supremo, tal como lo imaginaron los revolucionarios franceses y se recibió —bien que con las peculiaridades que nos son bien conocidas— en el Derecho jurisdiccional español.

El *Informe de García de Enterría* pondera oportunamente la cuestión cuando afirma que es peligroso mantener una variada fuente de jurisprudencia interpretativa de la Ley residente en otros tantos tribunales con funciones casacionales. Es innegable que, pese a la función de jurisdicción positiva que desarrolla nuestro Tribunal Supremo, desconociendo —en el recurso de casación por infracción de Ley o de la jurisprudencia— el reenvío y dictando la segunda sentencia que sustituye a la casada, la función primordial es la unificadora de la jurisprudencia. Para los expertos del citado *Informe*, como hemos reflejado anteriormente, en esa unidad interpretadora se apoya la unidad del ordenamiento jurídico. Y por eso resultaría perturbador que cada Tribunal Superior de Justicia creara su jurisprudencia propia y distinta para una misma Ley del Estado. Para dichos expertos el debilitamiento o resquebrajamiento de la unidad preconizada por la jurisprudencia unigénita, frente a la jurisprudencia plurigénita, afectaría incluso a los sólidos pilares del artículo 1 de la Constitución.

B) *Ambito de la casación regional.*

Cuando se lee despaciosa y reflexivamente el Estatuto de Autonomía de Aragón se advierte que tal peligro desaparece o bien queda reducido a una proporción verdaderamente insignificante y despreciable.

Los problemas que engendra la casación regional son de otro orden, según expondremos más adelante.

El artículo 29.1, apartados *a)* y *c)* del Estatuto reducen ostensiblemente el ámbito casacional del Tribunal Superior de Justicia. De una parte se incluye en esta competencia los recursos de casación «en materias de Derecho civil foral aragonés». Se excluyen por supuesto las de orden penal y social. Y de otra parte se atribuyen también las mismas funciones en materia contencioso-administrativa. Aunque respecto a esta última no se hace expresión literal de la atribución casacional, debió considerarse incluida, tal como exponíamos antes, en la locución todas las instancias y *grados,* cuando se trate de actos o reglamentos emanados de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, en materias cuya legislación corresponda en exclusiva a las Cortes aragonesas. La L.O.P.J. (art. 74) no contempla esta competencia.

La censura casacional de las decisiones jurisdiccionales de instancia en los pleitos civiles en que sean aplicables las Leyes estatales, en los recursos contencioso-administrativos sobre actos o normas estatales de rango inferior a la Ley estatal, además de los casos ya citados del orden penal y social, corresponderá, siempre que, conforme a la Ley de enjuiciamiento civil, proceda al Tribunal Supremo.

a) Justificación del planteamiento

Tratando de buscar un fundamento para justificar la existencia de la casación regional en los aspectos u órdenes judiciales contemplados en el Estatuto pueden ofrecerse dos secuencias distintas de argumentos: la primera de orden político estrictamente, la segunda de orden social.

Si bien es cierto que el poder ejecutivo es vigilado por el legislativo, por medio de los expedientes de censura (retirada de confianza y derribo del gobierno, debates, preguntas, interpelaciones, comisiones parlamentarias de investigación...), no es menos pensable que el legislativo en algún caso —supuesto de mayoría absoluta en las cámaras legislativas ostentada por el partido que se halla en el gobierno— venga a desempeñar una función vicaria del ejecutivo, aprobando y legitimando las ingeniosidades o arbitrariedades de éste. En la constitución se ha establecido el sistema de censura de dichos actos por medio de los recursos jerárquicos y de los accesos a la Justicia constitucional. Por otro lado, también se vigila en un Estado de Derecho la aplicación judicial de la

norma jurídica para evitar que por parte del juez pueda practicarse el uso alternativo del derecho —conducta y práctica censurable y no justificada—o la aplicación arbitraria de la Ley. El medio establecido en forma suprema es el recurso de casación.

Cuando se implanta el Estado de las Autonomías y se reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de realizar actos de gobierno en determinadas materias y, por otro lado, se les permite legislar en materias civiles, procesales (referidas al derecho foral) y administrativas, es lógico pensar que se dote también a los órganos jurisdiccionales estatales *en* la región o nacionalidad de los medios oportunos para que pueda observarse la plena eficacia del control de los poderes exigidos sin solución de continuidad por la Constitución. No existiendo un Tribunal, equivalente jurídico del Constitucional, que vigile la estatutariedad de las leyes regionales, se ha centrado el último control de los actos o reglamentos de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma en el Tribunal Superior de Justicia, permitiéndole conocer de todas las instancias y grados. Por otro lado, reconocida a la Comunidad Autónoma a través de sus Cortes, la facultad de conservar, modificar y desarrollar el derecho civil, foral y la de regular las especialidades procesales derivadas de las particularidades del derecho sustantivo foral, legislando sobre ellos en uno y otro caso (art. 149.1, 6.° y 8.ª de la Const.), no resultaba esencialmente extraño que se complementara la concesión de esta facultad con la implantación del recurso que en el plano del Estado sirve para censurar la indebida aplicación de la ley por los jueces y tribunales: el recurso de casación. De este modo —y ello entra en la esfera de la lógica— la aplicación del derecho civil foral aragonés por los jueces que tengan su sede en territorio aragonés podrá ser censurada mediante un recurso de casación, con función controladora exactamente igual a la que se ejerce por el Tribunal Supremo.

Pero además existe otra serie de razones que abonan también la exigencia de que se ponga término en Aragón a las sucesivas instancias procesales —incluso el recurso de casación— que quepan en un asunto iniciado en primera instancia ante un órgano jurisdiccional residente en el territorio. La necesidad de que se sienta la proximidad de la «Justicia» ha sido —y es— un clamor, si bien no siempre acertadamente expresado, puesto de manifiesto de muy diversas maneras y en forma insistente.

En Aragón siempre se ha tenido el recelo de que su derecho fuera bien interpretado por el Tribunal Supremo. La peculiaridad de sus orígenes y estructura, el desarrollo y alcance de sus instituciones, la respuesta social frente a la práctica de determinadas costumbres con relevancia jurídica, y un sinfín de manifestaciones casi imperceptibles —pero presentes— en el pueblo y en el cuerpo jurídico aragonés, integran un cuadro bastante completo para acreditar los motivos de sospecha de que los asuntos en que se ventilaba el derecho foral no fueran bien resueltos. Esta opinión no era fruto de un presentimiento indeliberado,

sino constatación de una experiencia adquirida: casos ha habido en buen número para justificar este sentimiento.

La solución de este problema podía resolverse de dos formas; o trasladando en buen número al Tribunal Supremo magistrados con formación jurídica especializada en el Derecho aragonés para que pudieran encomendárseles las ponencias de los respectivos asuntos, o decidir que los negocios litigiosos en que debiera aplicarse el derecho foral aragonés no llegaran a tan alto tribunal. La propuesta no es baldía por estas dos razones: por la conveniencia de que sean unos magistrados ilustrados en tal derecho quienes decidan sobre la censura casacional y, sobre todo, por la marcada importancia de jurisdicción positiva que tiene el Tribunal Supremo, cuando pudiera dictar una segunda sentencia, en la que tuviera que aplicar, o dejar de aplicar el derecho aragonés, para resolver el asunto de fondo.

Desde este punto de vista no produce desagrado observar que se haya decidido una solución que aproxima la función casacional a la que siempre cuesta renunciar en cualquier asunto, sin exigir, por otra parte, que los pleitos terminen en la segunda instancia, clausurando el acceso a dicho extraordinario recurso.

Este planteamiento que se ha efectuado con base en el derecho civil aragonés debe reproducirse en la misma clave y registro cuando se piense en el derecho regional en general. La aplicación del derecho nacido en Aragón será revisada íntegramente por los tribunales implantados en Aragón cuyos titulares serán preferentemente (arts. 30 y 31) personas que tengan conocimiento especial del Derecho propio.

b) Dificultades del mecanismo casacional.

Sin embargo la aparición de esta nueva casación no deja de producir cierta preocupación, si se miran las cosas desde perspectivas que permitan cierto universalismo. En España van a coexistir el recurso de casación ante el Tribunal Supremo y el recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Ni una ni otra casación es de un grado superior o inferior respecto de la coetánea. La función casacional de ambos tribunales tendrá la misma importancia: la función será la misma; los efectos idénticos. Lo que resultará más difícil de mantener es que también será una misma doctrina casacional la del Tribunal Supremo y la de los Tribunales Superiores de Justicia. Una afirmación en sentido contrario encerraría una insuperable petición de principio. La doctrina de uno y otro tribunal no necesariamente será idéntica y en muchos casos absolutamente contraria. Este es un asunto del que nos ocuparemos más adelante y que no debe ser abordado ahora más que en los términos necesarios para poner de relieve —en el intento propuesto— la calificación perseguida de nuestro Tribunal Superior de Justicia.

C) *Solución mixta.*

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón no será esencialmente un tribunal de casación. Ya hemos advertido que el texto del artículo 123 de la Constitución es bien distinto y abona significados nada vecinos a los que propiciaba el artículo 14.11 de la Constitución de 1931, al permitir que pudieran existir en los territorios autónomos órganos jurisdiccionales superiores que compartieran su jurisdicción con la del Tribunal Supremo. A este respecto conviene recordar el curso y orientación de las discusiones parlamentarias sobre la cuestión ante el Congreso, cuando tanto el Diputado señor Roca como el Diputado señor Carro convinieron expresamente en que la introducción del Tribunal Superior supone «un mejoramiento técnico que ayuda a un nuevo concepto de la organización del Poder judicial en el conjunto del Estado, que, insisto, no atenta en absoluto a esta organización del Poder judicial en su conjunto, y que además puede servir positivamente a una mejor aproximación de la Justicia al justiciable, que es, en definitiva, lo que hoy impera y que cualquier interpretación en la organización del Poder judicial» *(Diario de sesiones,* 1978, núm. 91, pág. 3407).

En el ordenamiento orgánico judicial español constituye este tribunal una novedad por su naturaleza, por su inserción y por sus funciones.

ART. 29. 1. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extienden:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión, en las materias del Derecho civil foral aragonés.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y de revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados, cuando se trate de actos o reglamentos emanados de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, en materias cuya legislación corresponda en exclusiva a las Cortes aragonesas.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales en Aragón.

e) A los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho civil aragonés, que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad.

2. En las restantes materias se podrá interponer, cuando proceda, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda, según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y jurisdicción entre los Tribunales de Aragón y los demás de España.

Por A. BONET NAVARRO

COMENTARIO:

I. LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL EN ARAGÓN

En primer lugar debe hacerse la advertencia de que el artículo 29 expone las competencias referentes a *todos* los futuros órganos jurisdiccionales de Aragón y no sólo al nonato Tribunal Superior de Justicia, como ha dicho recientemente algún comentarista del Estatuto. En el artículo 29 se declara que «las competencias de los órganos jurisdiccio-

nales en Aragón se extiende...». No se refiere exclusivamente al Tribunal que culminará la organización territorial aragonesa, sino a todos. Por ello hemos de referirnos, en primer lugar, a todos esos órganos.

1. *Cobertura territorial de los órganos jurisdiccionales aragoneses*

Actuarán dentro de la región aragonesa —y desde este plano se les denomina aragoneses— los siguientes tribunales, según la Ley orgánica del Poder Judicial: a) El Tribunal Superior de Justicia que tomará el nombre de Aragón y extenderá su jurisdicción al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 71); b) Tres Audiencias Provinciales que tendrán su sede en la capital de cada provincia de la que tomarán su nombre, extendiendo su jurisdicción a toda ella (art. 80); c) Juzgados de Primera Instancia e Instrucción con sede en la capital del partido que tomarán el nombre del Municipio en que tengan su sede y extenderán su jurisdicción a todo el partido (art. 94); d) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Zaragoza, Huesca y Teruel, extendiendo su jurisdicción a todo el territorio provincial (art. 90); e) Juzgados de lo Social, con sede en cada una de las tres capitales de la provincia, extendiendo su jurisdicción al territorio de éstas (art. 92); f) Juzgados de Vigilancia Penitenciaria (art. 94); g) Juzgados de Menores con Jurisdicción en cada una de las tres provincias (art. 94); h) Juzgados de Paz que se crearán en cada Municipio en que no exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, con jurisdicción en el término correspondiente (art. 99).

La Ley orgánica dispondrá las atribuciones que corresponden a cada uno de estos órganos jurisdiccionales, si bien es fácil concluir que con ellos se atienden los distintos órdenes judiciales previstos para la solución de todo tipo de conflictos en sede jurisdiccional. Entre estos órganos deberán desarrollarse las instancias sucesivas en los diversos procesos desde la primera a la última —que es la segunda—, admitiendo todo tipo de recursos incluso en su caso —con las salvedades hechas en el Estatuto— los de casación y revisión.

2. *Composición de los órganos jurisdiccionales: en especial el Tribunal Superior de Justicia de Aragón*

De todos los órganos citados en el apartado anterior sólo el Tribunal Superior de Justicia de Aragón y las Audiencias Provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel son contemplados en el anteproyecto de la Ley orgánica como órganos colegiados; los restantes son órganos unipersonales atendidos por el titular y demás personal que colabora o le auxilia en el ejercicio de la jurisdicción.

Se prevé que existan en su caso diversos órganos del mismo tipo en una misma población, e incluso que algunos de estos tengan atribuido un determinado número de asuntos por razón de la especial materia: familia, mercantil, etc.

II. Atribuciones de los distintos órganos

Entre los órganos jurisdiccionales sitos en Aragón se reparten las competencias para conocer los conflictos que puedan surgir en las distintas ramas del Derecho. Sin embargo hay que distinguir, también junto a éstas, otras competencias en el orden gubernativo. Por eso procede separar unas de otras, en la forma que lo hace el Estatuto y lo propone el anteproyecto de Ley orgánica.

1. *Atribuciones jurisdiccionales*

A) *Civiles.*

Estas corresponden a los Juzgados de Paz, a los de Primera Instancia, a la Audiencia Provincial y a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia. Ante estos órganos se desarrollarán todas las instancias, grados y recursos admisibles en derecho. Y además, cuando el asunto enjuiciado deba ser enjuiciado conforme al Derecho foral civil aragonés, que se promulgue por las Cortes Aragonesas, contra la sentencia dictada por la Audiencia Provincial cabrá interponer el recurso de casación y el de revisión ante la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

B) *Penales.*

La competencia de este orden corresponderá a los Juzgados de Paz, a los Juzgados de Instrucción, a los de Vigilancia Penitenciaria (en materia de ejecución de penas), a las Audiencias Provinciales y al Tribunal Superior de Justicia.

Respecto del orden penal se prevé en el Estatuto que se desarrollen ante los órganos regionales aragoneses todas las instancias y grados admisibles en Derecho, pero se excluyen los recursos de casación que se reservan, para su desarrollo y tramitación, al Tribunal Supremo. El artículo 73 L.O.P.J. prevé que conozca la Sala de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón también de las causas criminales para exigir la responsabilidad de este tipo al Presidente de la Diputación

General de Aragón, Consejeros, Parlamentarios de las Comunidades aragonesas por hechos delictivos cometidos en el territorio aragonés. Ante el mismo se exigirá responsabilidad de este orden al Justicia de Aragón.

C) *Sociales.*

Conocerán de estos procesos relativos a materias laborales de Seguridad Social, en primer lugar, los Juzgados de lo social (art. 93) y en segundo lugar, en los casos previstos, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (art. 75). Al igual que ocurre en lo penal los recursos de casación y revisión quedan reservados al Tribunal Supremo.

D) *Contencioso-administrativas.*

Esta manifestación de la jurisdicción se distribuye, según el anteproyecto, entre los Juzgados de lo contencioso-administrativo, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. El sistema de recursos que se dará no es otro que el referido en la Ley regulada de esta jurisdicción.

E) *Cuestiones de competencia.*

En el apartado *d)* del artículo 29 del Estatuto se establece que los órganos judiciales en Aragón resolverán entre sí las cuestiones de competencia. El Tribunal Superior tiene atribuida la facultad de resolver las cuestiones de competencia que se susciten entre órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma que no tengan otro superior común. En otro caso la cuestión debe ser resuelta por el Tribunal Supremo (art. 29.2 del Estatuto).

2. *Gubernativas*

A) *Gobierno interno de los juzgados y tribunales.*

A cada órgano judicial colegiado se le atribuye el funcionamiento en Sala de Gobierno, según la Ley orgánica. Por su parte corresponden también ciertas funciones de gobierno a las Juntas de Jueces, contempladas en dicho texto. La cuestión es exigida por el buen funcionamiento de cada órgano integrado en el territorio a que extiende su alcance el Tribunal de que se trate.

B) *Recurso gubernativo en materia registral hipotecaria.*

La inclusión de la norma recogida en el apartado *e)* del artículo 29 viene a resolver una cuestión que quedaba planteada hasta ahora de manera bastante heteróclita. El recurso que actualmente se conoce en materia de calificación registral de documentos se desarrolla en una doble instancia; el procedimiento discurre, en primer lugar, ante el Presidente de la Audiencia Territorial y, en segundo lugar, ante la Dirección General de los Registros y del Notario del Ministerio de Justicia. Esta mezcla sólo explicada desde cierto confusionismo en la naturaleza de la función calificativa practicada por el registrador de la propiedad, no altera la función desempeñada por el órgano judicial y por el órgano administrativo estatal: ambos actos son administrativos. Sin embargo produce cierto estupor que mientras que se ha querido buscar la resolución —en la primera instancia— de un órgano judicial por su indudable prestigio e independencia, se remita la resolución que la *alzada* a un órgano administrativo, que funcionalmente se instala por encima del judicial que actuó.

La oportunidad de la aparición del Tribunal Superior de Justicia ha permitido poner término a esta injustificable situación, por lo menos en lo referente a documentos que versen sobre instituciones de derecho civil foral aragonés.

La resolución del Tribunal Superior de Justicia será inapelable, si bien quedará abierta a los interesados la vía jurisdiccional para formular sus pretensiones sobre la validez o nulidad de los títulos.

Cuando los documentos no versen sólo sobre derecho civil foral aragonés, la resolución del Tribunal Superior de Justicia seguirá siendo recurrible conforme a lo dispuesto en la Ley hipotecaria.

III. El recurso de casación

1. *La casación regional*

A) *¿Pugilato o coexistencia?*

El planteamiento que sobre el recurso de casación se contiene en el Estatuto nos lleva a considerar que sobre un mismo asunto quepan simultánea o sucesivamenet dos recursos de casación. No puede decirse que se plantee un problema de pugilato de recursos extraordinarios de casación: uno el regional y otro el estatal. El sistema creado, por lo menos dogmáticamente, propone esquivar los peligros de una difícil separación de sedes casacionales, delimitando las fronteras de uno y otro. Los dos recursos de casación tienen decidida vocación y destino de coexistencia en el panorama jurídico futuro.

El artículo 29.1, en sus apartados *a)* y *c)*, estableciendo la superior competencia del Tribunal aragonés, atribuyéndole incluso el conocimiento del recurso de casación, trata de delimitar tanto material como funcionalmente aquellos que puedan tramitarse ante él. En principio, se crea —parafraseando el art. 123.1 de la Constitución— un recurso de casación sin perjuicio del que corresponde al Tribunal Supremo. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón no arrebatará pues competencia alguna al Tribunal Supremo, en pugna favorecida por imprecisiones legislativas, sino que desempeñará su función casacional en el ámbito que legal y estatutariamente queda señalado.

El Tribunal Superior de Justicia tiene competencia para conocer del recurso de casación en materia de derecho civil, cuando en el asunto sea aplicable el derecho civil foral aragonés. En los demás casos la competencia casacional corresponderá al Tribunal Supremo.

2. *Oportunidad de cada recurso de casación*

Como lo he dicho anteriormente el problema queda aparentemente resuelto, si no se examinan con detalle todas las cuestiones que interesa conocer. Parece que la fórmula del artículo 29 resuelve definitivamente todo, pero bajo esa exposición laten cuestiones que deben ser expuestas adelantándonos a las situaciones que en el futuro se presenten.

Si es bien conocida la dificultad que existe en la actualidad para encaminar enderezadamente la elección de un recurso de casación, en lo que atañe a los motivos, no parece excesivamente aventurado afirmar que la complejidad se verá incrementada por esta duplicidad de recursos que se da en el Estatuto y la Ley orgánica del Poder Judicial. No es difícil examinar teóricamente estas cuestiones, ni tampoco llegar a conocerlas por la experiencia de las cosas que suceden.

A) *El mandato legislativo.*

El mencionado artículo 73.1 de la Ley orgánica establece la competencia para conocer del recurso de casación en favor del Tribunal Superior de Justicia cuando la sentencia dictada por la Audiencia Provincial se funde en infracción del Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad.

Este criterio sirve para delimitar bien el ámbito de la casación, por lo menos teóricamente.

Se dispone, al parecer, la exclusión de competencia cuando en un asunto no sea aplicable el derecho civil de la región aragonesa, o cuando al mismo tiempo sean aplicables normas de Derecho propio de la Comunidad y otras emanadas de las Cortes Generales.

Esta reflexión sirve para delimitar adecuadamente la extensión de una y otra casación y por ello la competencia de cada uno de los tribunales llamados a conocer de dichos recursos. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón sólo podrá declarar casadas las sentencias de segunda instancia por infracción del derecho propio de Aragón; no las demás. Esta solución viene a ser concorde con el inicial aplauso para la implantación del tribunal casacional que completará el marco de las funciones o poderes que debían ejercerse en la región, según se expuso con anterioridad. Podía incluso decirse que no convenía al sistema autonómico ni más, ni menos competencia material en lo referente a los recursos de casación.

Sin embargo esto no abona, en principio, más que una posición teorética que es preciso revisar desde otros planos.

B) *Dificultades para el discernimiento de cada recurso.*

Una vez delimitada suficientemente la cuestión desde el punto de vista teórico, hemos de examinarla desde el punto de vista práctico.

a) Calificación de la foralidad del asunto.

La primera cuestión que se encuentra en la búsqueda del recurso de casación concedido frente a la sentencia de instancia es la de determinar que ese asunto debe ser resuelto conforme al derecho civil foral aragonés y no otro. Las dificultades que aparecen en este punto recorren un amplio espectro que se ordena desde la determinación de quien es el legitimado para calificar la foralidad del asunto a la auténtica fijación del derecho aplicable.

No existe, en primer lugar, un órgano institucional que decida que asunto se inserta en una institución foral aragonesa y cuál se halla fuera de toda institución de este derecho. Por definición, los órganos designados constitucionalmente para decidir la calificación jurídica de las pretensiones, en última instancia, son los órganos jurisdiccionales. Por ello, decir que la oportunidad del recurso de casación regional depende de la calificación jurídica que del caso hagan los tribunales de instancia aragoneses encierra una no pequeña petición de principio. Los tribunales aragoneses han podido calificar erróneamente el asunto litigioso y precisamente esa podrá ser la causa que decida al justiciable a interponer el recurso de casación al haberse dictado sentencia que produzca gravamen por resolver apoyándose en normas que no eran aplicables, siéndolo otras que, de haber sido aplicadas, hubieran dado éxito a la pretensión. ¿Qué criterio ha de prevalecer, el del tribunal al calificar o el del justificable al empeñarse en que sea tratado su asunto, conforme a unas normas forales? Es inevitable recordar que en el derecho procesal moderno no priva, como acontecía en el romano, la determinación del negocio litigioso por la acción concreta ejercitada: no se exige una ca-

lificación o *nominatio* de la acción. El justiciable no concurre ante el tribunal para proponer una calificación, sino para narrar unos hechos y, de conformidad con un derecho que estima aplicable, pedir que se dicte una sentencia pronunciándose sobre el fondo.

Sabemos que es bien poco relevante la invocación del Derecho por parte de los justiciables *(iura novit curia)* produciendo nulos efectos la deficiente calificación jurídica de los hechos o la alegación de la norma que se reputa aplicable. Puede afirmarse que lo único relevante de parte del justiciable es el relato de los hechos y la pretensión deducida.

Este es un firme escollo que en la práctica será de compleja demolición, porque en definitiva la única manera de saber, dentro de la técnica jurisdiccional vigente, qué norma es la rectamente aplicable, es acceder al Tribunal Supremo que decide sobre tal extremo casando o denegando la casación de la sentencia impugnada.

b) Asuntos de objeto (pretensión material) jurídico-mixto.

En el apartado anterior se ha tratado de examinar escuetamente los problemas que podrían suscitarse ante un caso que netamente pudiera analizarse desde la perspectiva alternativa: foralidad o no foralidad, como si fuera fácil o habitual hallar casos en que se planteen supuestos de hechos plenamente identificados con una sola norma. Reconociendo la dificultad ya expuesta, ésta no es la que alcanza mayores cotas. Porque lo real es que en contadas ocasiones se hallan asuntos de este cariz. En otro caso es más común ver la foralidad entreverada con la no foralidad: la aplicación de normas de derecho foral civil aragonés con otras de derecho común.

Reduciremos a tres supuestos los casos que pueden darse en este punto:

a') *Aplicación de norma civil foral aragonesa y civil común.*

Este caso se plantea cuando, para resolver la cuestión única, sea aplicable el derecho foral y las normas del Código civil (p.e.) a que se remitan parcialmente preceptos de la Compilación.

b') *Acumulación de acciones.*

La inicial y genuina foralidad de un asunto puede verse modificada porque a una determinada pretensión material acerca de la cual no quepa duda alguna de que debe resolverse de conformidad con el derecho civil foral aragonés, se acumule otra pretensión cuya solución dependa de la aplicación de una norma de derecho común o general. No puede dividirse la continencia de la causa y debe ser resuelto el asunto en todas las instancias por un mismo órgano jurisdiccional.

Si contra la sentencia de segunda instancia se admitiesen dos recursos de casación, para examinar coetáneamente la aplicación de cada derecho a cada una de las pretensiones, la situación quebraría los propios principios de la jurisdicción.

c') *Acumulación de autos: supuestos.*

Esta viene a crear situación parecida a la contemplada en el párrafo anterior. Si bien en la acumulación de acciones la situación prevenida es conocida desde la interposición de la demanda o desde la oportuna ampliación de acciones con posterioridad a ésta, en el caso de la acumulación de autos la situación es creada, o puede ser creada con muy variada intencionalidad, una vez presentada la demanda, cuando el actor, que es quien por principio elige el juicio, se halla sorprendido por una reconvención o por un juicio cuya acumulación se consigue; si tanto en un caso como en otro deben ser resueltos conforme a norma jurídica material distinta de la presumiblemente aplicable a la pretensión de la primera demanda, ya se da una concurrencia de normas aplicables que pueden plantear el problema que se expone.

En todos estos casos no nos hallamos ante supuestos en que se haya infringido exclusivamente el derecho foral civil; puede haberse infringido también el común o general; y de la función censuradora casacional, desde luego para estos últimos no puede conocer el Tribunal Superior de Justicia.

Tipos de recursos de casación ante el Tribunal Superior de Justicia.

Dados los distintos tipos de recursos de casación contemplados y regulados en la Ley de enjuiciamiento civil, conviene examinar cada uno de ellos en relación con la competencia de este Tribunal.

A) *Recursos típicos.*

a) Recursos por vicios *in iudicando.*

El primero de los recursos típicos es el que se da contra la sentencia las normas del ordenamiento jurídico o de la doctrina jurisprudencial en la parte dispositiva (art. 1.692, 5.° L.e.c.). Esta infracción, como es sabido, puede producirse al contener el fallo violación, interpretación errónea o aplicación indebida de las leyes o de la jurisprudencia aplicables al caso del pleito.

Esta normativa puede ser trasladada al ámbito del derecho material foral aragonés que será el que deba ser comparado por el Tribunal Superior de Justicia para resolver los recursos de casación.

b) Recurso por vicios *in procedendo.*

a') Sucinta referencia al derecho procesal aragonés.

Se plantea la cuestión en forma dudosa en torno a la posibilidad de existencia de un recurso de casación por quebrantamiento de forma ante el Tribunal Superior de Justicia. Las formas que puedan quebrantarse son las impuestas por la Ley estatal. El procedimiento queda determinado por las normas procesales contenidas en la Ley de enjuiciamiento civil y en otras normas extravagantes destinadas a regular ciertos tipos de procesos o procedimientos.

Sin embargo esta afirmación general debe ser matizada por la disposición específica declarada en el artículo 149.1, 6.° de la Constitución y en el artículo 35.1, 4.° del Estatuto aragonés. A la Comunidad Autónoma de Aragón se le atribuyen competencias para legislar en materia de derecho procesal civil derivado de las peculiaridades de su derecho «sustantivo» (rectius: material). Las Cortes aragonesas podrán promulgar leyes que establezcan ciertos procesos con sus específicos procedimientos. Ya en la Compilación de Derecho civil de Aragón de 1967 se hacía referencia a determinadas actuaciones jurisdiccionales —y no solo de jurisdicción voluntaria— que no fueron desarrolladas en su trámite.

En esta vía podría pensarse que, regulando un especial procedimiento por norma de las Cortes aragonesas, se estableciera seguidamente la posibilidad de acceder a la casación por vicios *in procedendo,* admitiéndose dicho recurso ante el Tribunal Superior de Justicia. Incluso podrían determinarse nuevos accesos a la casación por quebrantamiento de forma, según la Ley procesal civil aragonesa.

Esta postura ciertamente no está apoyada en el mencionado texto del artículo 73.4 de la Ley orgánica, ya que en el mismo se expresa con toda claridad la referencia exclusiva del derecho civil, añadiendo los calificativos foral y espacial como sinónimos determinativos del género que se acaba de enunciar.

Sin embargo las cosas pueden examinarse de otra manera si se toma en consideración que la posibilidad de legislar en materia de Derecho procesal civil reconocida a la Comunidad aragonesa no queda limitada por otros términos que los que se refieren al Derecho civil aragonés.

B) *Recursos atípicos.*

Debe tenerse presente que de entre los recursos de casación la Ley procesal civil regula específica y separadamente de los que resultan, en un examen habitual de las cosas típicas. Estos recursos no se insertan en los dos tipos más clásicos y generalmente utilizados. Sin embargo

no puede desconocerse su existencia que ha de revisarse también en sede de las competencias atribuidas al Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

a) Recurso contra el laudo dictado en arbitrajes de derecho.

Pudiendo ser objeto de arbitraje determinadas materias reguladas en las leyes civiles forales aragonesas, debe preverse la situación de tener que plantear un recurso de casación por infracción de Ley o quebrantamiento de forma, autorizado por el artículo 28 de la Ley de 22 de diciembre de 1953. La remisión que en dicho precepto se impone a la Sala Primera del Tribunal Supremo no tiene que entenderse de una manera literal, en el nuevo estado de cosas, ya que dicha Ley se promulgó en el contexto del artículo 1.686 de la Ley de enjuiciamiento civil que disponía de manera taxativa que el conocimiento de los recursos de casación corresponde exclusivamente al Tribunal Supremo. Constante de esta falta de exclusividad desde la entrada en vigor de la Constitución y el Estatuto de Autonomía y *a fortiori* la de Ley orgánica del Poder Judicial, no existe ningún inconveniente en admitir que dicho recurso deba plantearse ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

b) Recurso de nulidad contra el laudo dictado en arbitraje de equidad.

A este recurso se refiere de una parte el artículo 30 de la Ley de 22 de diciembre de 1953, el cual remite al artículo 1.733 y concordantes de la Ley de enjuiciamiento civil. El mismo trámite prevenido en los artículos 1.704 y siguientes deberá observarse para el caso en que se haya interpuesto el denominado recurso de nulidad que es una forma suprema de vigilar el sometimiento de los árbitros a las indicaciones legales expresadas en el artículo 1.733, debiendo resolverlo el Tribunal Superior de Justicia.

c) Recurso contra las resoluciones dictadas en ejecución.

Otro de los recursos de casación atípicos es el que se admite contra los autos dictados por las Audiencias territoriales en los procedimientos para la ejecución de las sentencias (art. 1.687,2.° L.e.c.). Este no debe quedar excluido de la competencia referida por esta razón a la Sala de Recursos del Tribunal Superior de Justicia.

d) Recurso de casación en interés de la Ley.

Con las características que reúne este recurso y por la importancia que debe tener la defensa del Derecho aragonés, la admisión del recurso de casación contemplado en el artículo 1.718 de la Ley de enjuiciamiento civil debe adquirir una nueva relevancia en el ámbito jurisdiccional regional. Aquí se señala una parcela bien concreta y delimitada de un derecho que, tanto por el reducido volumen de negocios judiciales suscitados en su entorno, como por la necesidad de obtener una clara y abundante doctrina legal, debe ser atendida diligentemente por el Ministerio fiscal.

ART. 30. 1. El Presidente y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón serán nombrados en la forma prevista por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o de vecindad.

2. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón será nombrado por el Rey.

Por A. BONET NAVARRO

COMENTARIO:

I. RÉGIMEN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

Si no se tuvieran otros argumentos, ya examinados con anterioridad, la simple lectura y reflexión ponderada del artículo 30 del Estatuto serviría para fijar el carácter y naturaleza estatal del Tribunal Superior de Justicia. En este precepto se contiene una casi absoluta remisión a la legislación no regional y por tanto a los órganos que en materia de organización de la Administración de Justicia, tienen atribuidas competencias fuera de la Comunidad Autónoma aragonesa.

Esta circunstancia —por lo que ahora nos interesa— puede constituir un obstáculo para conocer con perfección el sistema que ha de funcionar para desarrollar todo lo que en germen se contiene en el artículo 30. La vasta remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial sirve para completar el cuadro configurador de estos Tribunales Superiores de Justicia.

1. *El Presidente y los Magistrados*

A) *Estatalidad del cargo.*

Cuanto este enunciado pueda tener de afirmación impropia, debe ser corregido desde el punto de vista que proporciona el propio Estatuto cuando permite asegurar que ni el cargo del Presidente, ni el de los

Magistrados del Tribunal Superior son de provisión, nombramiento y tratamiento regional, sino puramente estatal.

Quizá esta proposición parezca desvelar una innecesaria repetición sobre lo que ya se ha dicho anteriormente. Pero, si se atiende a cada uno de los extremos apuntados se descubrirá que el sentido del artículo 30 endereza todo el problema, encaminándolo, por ahora, hacia la exclusión de la Comunidad Autónoma en la regulación de todo lo concerniente al funcionamiento de este Tribunal Superior hasta sus más ínfimas consecuencias.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de esta cuestión por medio de su sentencia —ya apuntada en comentario anterior— 38/1982, de 22 de junio de 1982 para resolver un conflicto de competencia suscitado por un Decreto de la Generalidad de Cataluña. El referido Decreto establece el régimen de precedencias protocolarias entre las autoridades del Estado y de la Generalidad. En el fondo dicho Decreto planteaba dos cuestiones que atañen al asunto de que se trata en este comentario; si la Comunidad Autónoma tiene competencia para establecer en los actos oficiales la precedencia relativa a unas y otras autoridades y para determinar el tratamiento que corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia («Excellentissim Senyor», decía el art. 18).

La sentencia que parafraseamos parte de la afirmación precisa determinada anteriormente de que el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización; y si la Constitución ha tomado en consideración la organización territorial del Estado lo ha hecho sólo para fijar los criterios básicos para la organización judicial, como acredita el artículo 152.2 y 3, y sin que pueda olvidarse que también de acuerdo con el artículo 122 de la misma, corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Tribunales de Justicia, es decir, su configuración definitiva.

Podía decirse que el fondo de este recurso sobre conflicto positivo de competencia constituye la oportunidad de sentar una doctrina en *obiter dicta* que no puede ser despreciada ni ignorada cuando se habla de la Justicia en las regiones autónomas. Todo lo que se refiere a tratamiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia es propio del Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados que es competencia del Estado de acuerdo con los artículos 149.1.5.ª, 122 y 152.1, párrafo segundo de la Constitución. Idéntico criterio ha de mantenerse en lo referente a los Magistrados.

B) *Provisión y nombramiento.*

a) Tratamiento de la cuestión en otros Estatutos.

Mientras que en el Estatuto de Aragón no se incluye ninguna especialidad en cuanto al nombramiento y provisión de las plazas de Presidente del Tribunal Superior de Justicia, o de los Presidentes de Sala o Magistrados, otros Estatutos han matizado la norma general añadiendo ciertas novedades a lo que, a primera vista, resulta de la Constitución y de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial.

Estas peculiaridades van desde la simple indicación a la publicación del nombramiento en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma hasta la más comprometedora de la supresión de toda referencia al Consejo General del Poder Judicial en el nombramiento del Presidente y los Magistrados.

De un lado, tanto el Estatuto de Cataluña (art. 21.2) como el de Andalucía (art. 47), disponen que el Presidente de la Generalidad ordenará la publicación del nombramiento en el «Diari Oficial de la Generalitat» en el primer caso, o que el Presidente de la Junta de Andalucía ordenará la publicación del nombramiento en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía». Por otra parte, el artículo 34 del Estatuto del País Vasco hace referencia al nombramiento real, pero no menciona en absoluto el Consejo General del Poder Judicial, como lo hace el artículo 30 de nuestro Estatuto.

b) Conclusiones.

La cuestión del nombramiento del Presidente del Tribunal y sus Magistrados ha sido una de las cuestiones que han querido avocar para sí ciertos sectores marcadamente autonomistas, por entender que difícilmente se puede hablar de una Justicia incardinada en el pueblo, si los Magistrados que han de impartirla no son aquellos que este pueblo desea. De ahí que no sea suficiente para satisfacer estos deseos que se exija a tales Magistrados un conocimiento propio del Derecho de la Comunidad, sino que se quería llegar a que también los Magistrados fueran nombrados por órganos institucionales de la Comunidad, como medio de expresión del querer del Pueblo de la misma.

El asunto que se presentó ambiguamente al principio ha quedado zanjado definitivamente por le Ley Orgánica del Poder Judicial. Pese a las indicaciones sugerentes o la falta de alusión a las funciones de este Consejo, en algunos textos estatutarios, no se puede concluir otra cosa, por ahora, que tanto el nombramiento del Presidente como de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia corresponde al Estado.

2. *Los juristas de reconocido prestigio en el Tribunal*

La presencia de juristas de reconocido prestigio en los tribunales de justicia era sólo conocida a través de la situación creada en torno a la provisión de plazas en el Tribunal Supremo y, en cierto modo, con el nombramiento de magistrados suplentes en los tribunales colegiados inferiores. Sin embargo, la Ley Orgánica instaura la presencia de estos juristas, no desempeñando suplencias, sino formando parte del Tribunal Superior como Magistrados, de manera estable. El Estatuto de Autonomía no menciona tal cuestión, porque, entre otras razones, no es texto que requiera tales precisiones, si bien puede entenderse apuntada la solución al reconocer la necesidad de que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia sean personas en las que se prima el especial conocimiento del Derecho de Aragón.

A) *Provisión y nombramiento.*

El artículo 311 L.O.P.J. determina que podrán ingresar en la Carrera Judicial por la categoría de Magistrados del Tribunal Supremo o de Magistrados, juristas de reconocida competencia en la forma y proporción establecidas en esta Ley. El acceso a la judicatura mediante el denominado cuarto turno queda establecido. De cada cuatro vacantes que se produzcan en la categoría de Magistrados, dos se proveerán con los Jueces que ocuparen el primer lugar en el escalafón dentro de esta categoría, la tercera por medio de pruebas selectivas entre Jueces y la cuarta, por concurso, entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional (art. 330).

B) *Requisitos.*

Por otra parte la Ley Orgánica ha concretado más la figura del jurista no juez que pueda ser candidato a integrarse en la Carrera Judicial. Cuando el artículo 330 del mencionado texto señala la forma en que proveerán las plazas de los Tribunales Superiores de Justicia, además de disponer que una de cada tres plazas vacantes se cubrirá con un jurista que no fuera Juez anteriormente, describe el perfil del eventual candidato concretando que deberá tener reconocido prestigio, que haya ejercido en dicha profesión durante más de diez años y que tenga arraigo en la Comunidad Autónoma. El ulterior requisito de que dicho jurista sea propuesto en terna por las Cortes de Aragón, en nuestro caso, sirve para colmar el deseo de que en la Administración de Justicia «regional» existan personas que puedan hallarse especialmente sensibilizadas por los problemas de ese pueblo.

La L.O.P.J. no ha querido dejar en forma indeterminada la configuración del prestigio de esos juristas. En un precepto del texto (art. 313) dispone los criterios objetivos que habrán de servir para calibrar el prestigio: previene este concepto la aprobación y publicación de bases que regirán el concurso, teniéndose en cuenta los títulos y grados académicos obtenidos, los cursos realizados, publicaciones, asistencias a congresos, el número y naturaleza de asuntos que hubiere dirigido ante los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de la Abogacía... La cuestión era —y es—, importante desde el punto y momento que interesa no dejar al arbitrio de nadie la posibilidad de utilizar esta vía —que sin duda habrá de producir un efecto saludable en la Administración de Justicia— para fines no deseados por el legislador.

De la misma manera se exige el arraigo del candidato en la Comunidad Autónoma, como garantía de que se cumple el fin de la verdadera inserción de la persona en el medio de la región. La calificación ponderada del arraigo no puede despacharse en atención a la simple condición política de aragonés. Esta, que es bastante para poder ser elegido parlamentario regional, es insuficiente para integrar y satisfacer el imperativo del arraigo.

Cuestión distinta es la articulación práctica de esta vía en el futuro. Ha habido en algún sector dudas acerca de si abogados de prestigio —a los que se hace referencia inequívoca en la L.O.P.J.—, estarán dispuestos a abandonar las secuelas de esta situación, entre las que habitualmente se halla una saneada economía, por las magras retribuciones con que se dota a la magistratura. Será difícil guardar el equilibrio necesario entre la garantía de la óptima calificación profesional del candidato y el atractivo del puesto que deba desempeñar.

C) *Estatuto.*

El artículo 311 L.O.P.J. reproduce con referencia expresa al Tribunal Superior de Justicia, la norma ya inserta en el artículo 330. Los juristas de reconocido prestigio que accedan a la categoría de Magistrados sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial se incorporan al escalafón inmediatamente a continuación del último Magistrado que hubiese accedido a esta categoría, y se les reconocerá a todos los efectos la misma antigüedad que a éste.

Por lo demás, quedarán sujetos al mismo estatuto que regula la actividad y responsabilidad de los restantes Magistrados.

II. El conocimiento del Derecho aragonés

1. *Planteamiento de la cuestión.*

Es fácilmente observable que en el Estatuto se ha querido establecer un medio indirecto de defensa del Derecho aragonés, mediante la decisión de declarar mérito preferente el conocimiento de dicho ordenamiento jurídico en los Magistrados y Jueces. El deseo del legislador no es reprobable. Es incuestionable que una de las formas de defensa del derecho es su conocimiento. En materia de Derecho civil foral aragonés, se ha podido constatar cómo en algunas ocasiones se han dejado de aplicar normas, o se han considerado determinadas instituciones con arreglo a criterios foráneos, y todo ello debido a no conocerse adecuadamente el Derecho aragonés. Si se toma en consideración este deseo legislativo, podrá darse el caso que se altere el sistema de provisión de plazas, por tener que conceder más importancia al conocimiento de este Derecho que a otros criterios más tradicionales.

Hasta el momento en que se promulgó el Estatuto el único Derecho aragonés era el civil, haciendo referencia a su peculiaridad y ámbito de aplicación. Sin embargo, actualmente hay que contar como Derecho de tal clase no sólo el compilado en esta materia civil y aquél que sobre la misma materia sea promulgado por las Cortes de Aragón, sino también el Derecho que emane de dichas Cortes en las diferentes materias cuyas competencias han sido transferidas a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por tanto, el conocimiento debe predicarse de ambos derechos que formarán un ordenamiento peculiar.

2. *Control del conocimiento.*

Se constituye mérito preferente el conocimiento del Derecho aragonés para la provisión de las plazas de Presidente y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El órgano encargado de controlar este conocimiento es el Consejo General del Poder Judicial, al resolver el concurso que se convoque para cubrir dichas plazas.

ART. 31. 1. El nombramiento de los Magistrados, Jueces o Secretarios se efectuará en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o de vecindad.

2. 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.

Por A. BONET NAVARRO

COMENTARIO:

I. EL SISTEMA DEL ARTÍCULO

En este artículo los dos párrafos que lo integran se refieren a cuestiones bien distintas. El primero, que menciona a los Magistrados, Jueces y Secretarios judiciales es una prolongación del párrafo 1 del artículo precedente. Puede decirse que es un texto paralelo al que presenta éste. Si en el artículo 30 se contempla la figura del Presidente y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, para determinar el deseo de vinculación de los mismos con el territorio a través del conocimiento del Derecho peculiar regional, en el presente artículo se extiende la exigencia del conocimiento del Derecho también a los demás Magistrados no pertenecientes al Tribunal Superior de Justicia, a los Jueces y a los Secretarios.

Es acertada la referencia a todos los titulares de órganos jurisdiccionales que han de conocer en las distintas instancias de asuntos en que estén especialmente implicadas las instituciones típicas aragonesas, por las mismas razones ya expuestas al comentar el artículo anterior.

Pero resulta significativa la referencia expresa a los Secretarios judiciales, personal técnico del órgano jurisdiccional que no tiene encomendadas, por ahora, funciones resolutorias del fondo en los negocios litigiosos. Sin embargo, a ellos también se les declara de mérito el conocimiento del Derecho propio de Aragón. Esta indicación ha de entenderse no sólo desde el punto de vista que proporciona el deseo legislativo de que el personal al servicio de la jurisdicción tenga una especial formación jurídica, como parte de su cultura y para conseguir una mayor integración de la función jurisdiccional en el territorio, sino como advertencia acerca de la especial formación que el Secretario deberá adquirir en el Derecho procesal civil de Aragón. Es sabido que el artículo 319 de la Ley de enjuiciamiento civil propone de manera emblemática la función secretarial en el proceso, presentando al Secretario judicial como un experto conocedor del Derecho procesal y —según expresión utilizada en otra parte por nosotros— como órgano morfofiláctico del proceso. El realce que se da por medio de este artículo al Secretario es verdaderamente notorio, sirviendo al mismo tiempo para exponer de otra manera aquella facultad reconocida por el artículo 149.1,6.ª de la Constitución a nuestra Comunidad Autónoma, para poder legislar en materia de normas procesales civiles. Estas deberán ser bien conocidas por nuestros Secretarios.

El segundo párrafo contempla otros juristas que desarrollan función extrajudicial, en los términos que se examinan seguidamente.

II. Notarías y Notarios. Registros y Registradores en la Comunidad Autónoma

1. *Fijación de demarcaciones*

La lectura de este artículo denuncia una ausencia de cierta transcendencia. En los Estatutos de Castilla La Mancha, Canarias, Andalucía, Galicia y Cataluña, se articulan las competencias para cada una de estas Comunidades Autónomas en materia de fijación de las demarcaciones correspondientes a los Registros de la Propiedad y Mercantiles, así como en la de las Notarías y en la determinación del número de Notarios. Esta competencia no ha sido tenida en cuenta por los redactores del Estatuto, sin que exista ninguna diferencia de grado o calidad entre algunos de los Estatutos mencionados y el nuestro para justificar la deficiencia legislativa.

La cuestión no es baldía. De la misma manera que se atribuye competencia a la Comunidad para fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales (art. 32.1,*b*), hubiera sido preciso que se hubiera enunciado también esta facultad en relación con los Registros y las Notarías. El asunto del número de unos y otros y

las áreas de actuación exigidas por el Reglamento notarial pueden señalarse con más acierto desde la Comunidad aragonesa que desde Madrid, evitando sitauciones poco sostenibles desde un punto de vista racional, en la actualidad.

2. *Oposiciones y nombramientos*

La referencia al nombramiento de los Notarios por la Comunidad Autónoma tiene ciertos acentos que es preciso descubrir en otras normas que se han promulgado como consecuencia de la aparición del Estado de las Autonomías.

El Reglamento Notarial de 28 de mayo de 1982 ha tratado de ajustar el sistema de provisión de las Notarías a la nueva configuración y régimen de facultades o competencias distribuidas entre los órganos de las diferentes Comunidades Autónomas. La primera innovación —que más que innovación supone una vuelta a regímenes anteriores— es la de que las oposiciones a Notarías se celebrarán en los respectivos Colegios Notariales a que pertenezcan las vacantes (art. 5.1). Es decir, que existiendo un Colegio en cada Comunidad, esta innovación supone que sea en el propio territorio aragonés donde deban celebrarse tales oposiciones, implantándose un fuerte matiz de descentralización respecto del sistema de los últimos lustros (desde 1969). La convocatoria para la oposición no corresponde a la Comunidad Autónoma.

Efectuada la oposición, el vigente Reglamento notarial dispone que el nombramiento de los nuevos Notarios lo efectuará el Ministro de Justicia por Orden. Sin embargo, el artículo 25 prevé que, cuando el nombramiento de los Notarios del territorio de una Comunidad Autónoma esté atribuido a determinados órganos administrativos de la misma, será éste el que dé cumplimiento a lo previsto para el caso general de los nombramientos, comunicando seguidamente el nombramiento a la Dirección General.

Mientras que el Estatuto de Cataluña (art. 24.1) difiere esta facultad de nombramiento a la Generalidad, el de Andalucía (art. 53.2) a la Junta de Andalucía, el de Castilla-La Mancha (art. 26.1), al Consejo de Gobierno y el de Canarias (art. 28.2) al Gobierno de Canarias, en el Estatuto de Aragón no se señala qué órgano será el que deba nombrar los Notarios y Registradores. Pese a la deficiencia hay que entender que esa facultad corresponde al máximo órgano ejecutivo, es decir, a la Diputación General.

En materia de oposiciones de Registros (convocatoria y celebración) no se ha producido ninguna variación respecto del régimen anterior. Es necesario, pues, llevar a cabo la conveniente reforma de la legislación para adecuarla al nuevo estado de los Estatutos en que se reconoce

facultad de nombramiento a los órganos administrativos de la Comunidad.

No obstante, y en honor a la verdad, hay que reconocer que la facultad de nombramiento de Notarios y Registradores representa bien poco en el conjunto, ya que es un trámite puramente formal, sin contenido decisorio distinto al que venga determinado por el resultado de las oposiciones. Sin embargo, 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.

3. *Especialización en Derecho aragonés*

También en las oposiciones a Notarías y Registros se considera como mérito preferente el conocimiento del Derecho aragonés, como acontece en los nombramientos del Presidente y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y con el resto de los Magistrados, Jueces y Secretarios judiciales de Aragón. Sin embargo, respecto a estos profesionales no judiciales se exige, para tenerlo en cuenta, algo que connota un conocimiento superior del Derecho aragonés. El precepto utiliza la palabra especialización. No basta con el mero conocimiento, ni con un conocimiento notable: al Notario y Registrador se les exige hallarse en el ámbito del especialista.

Ya hemos visto con anterioridad el sistema previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial para controlar los conocimientos del Derecho especial en relación con los juristas de reconocido prestigio que han de acceder a la Magistratura; se establece una guisa de baremo o relación de datos objetivos con los cuales pueda compararse el grado de conocimiento y prestigio del jurista. Sin embargo, en lo referente a los Notarios y Registradores habrá de resultar —de continuar las cosas en el estado en que se encuentran— bastante difícil ejercer dicho control.

En el Reglamento Notarial se contempla la posibilidad de que el aspirante a la oposición presente documentos que acrediten los títulos o servicios académicos, científicos, culturales o administrativos. Puede decirse que existe la posibilidad de acreditar la especialización en el Derecho aragonés. Pero con esta posibilidad no se terminan todos los problemas; precisamente a partir de esta afirmación normativa surgen dos principales escollos que será preciso sortear con normativa adecuada y concorde con la exigencia estatutaria.

El primer problema que surge es el del medio de justificación de esa especialización. Actualmente no existe órgano administrativo alguno que expida título o certificación que acredite haber cursado estudios superiores en grado de especialización en materia de Derecho aragonés. Quizá desde este momento sería interesante ponderar la posibilidad de prestar más atención al estudio del Derecho aragonés en la Facultad de

Derecho de la Universidad de Zaragoza, incluyendo dentro del mismo —como se ha dicho antes— no sólo el Derecho civil, sino todo el que produzcan las fuentes normativas aragonesas.

En defecto de tales títulos habrá de pensarse en tomar en consideración las publicaciones, escritos, ponencias, etc., que el candidato pueda presentar, único modo de justificar que una persona posee esos conocimientos, acreditándolo de manera objetiva. No obstante, este medio introduce un segundo problema que es preciso resolver: la valoración de los escritos.

El artículo 16 del Reglamento Notarial exige que en el programa se comprendan las materias de Derecho foral que el Notario debe conocer profesionalmente y aplicar y «cuyo conocimiento le dote de una auténtica especialización en las mismas». Se impone valorar no el simple conocimiento acreditado durante la exposición de un tema, sino por los restantes medios que le acrediten como un «auténtico especialista». Este asunto crea el problema de la valoración, cuando la especialización resulte de los escritos producidos por el aspirante con anterioridad a la oposición y se presenten como de mérito. Sólo podrá ser enjuiciado por especialistas.

En lo tocante a las especializaciones en el Derecho aragonés, las normas que regulan actualmente el acceso a los Registros no contemplan el modo de poderlas determinar, acreditar o valorar. Es este otro aspecto en el que dicha normativa deberá ser modificada para concordarla con las disposiciones correlativas de los Estatutos de Autonomía.

Algo que queda fuera de las previsiones del legislador es el supuesto de la provisión de Notarías o Registros por concurso de traslado. Estos resultan de forma automática, en virtud del escalafón. Quien acceda por este sistema a una Notaría de Aragón no se verá juzgado por sus conocimientos especializados en Derecho aragonés, ya que no exisste medio para controlarlos.

ART. 32. 1. En la relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, corresponde a la Comunidad Autónoma:

a) Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.

b) Fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Aragón localizando su capitalidad.

2. Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las Leyes Generales, la organización y funcionamiento del Ministerio fiscal.

Por A. BONET NAVARRO

COMENTARIO:

I. FACULTADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Ya se ha expuesto al comentar el artículo 28 que la Constitución no ha atribuido a las Comunidades Autónomas poderes en materia de Administración de Justicia. No existe un poder judicial regional. Conviene no perder de vista esta apreciación para enfocar adecuadamente el contenido del artículo 32 del Estatuto cuando, en relación con la Administración de Justicia se confiere a la Comunidad Autónoma de Aragón el ejercer facultades reservadas en otro lugar al Gobierno del Estado y el fijar los límites de las demarcaciones territoriales.

En una primera aproximación a estos asuntos se aprecia que la postura del Gobierno regional aragonés no es otra que la del Gobierno de la Nación. Es un modo ejemplar de consolidar la debida separación de poderes reafirmando la independencia del Poder Judicial. Lo verdaderamente deseable es que el Poder Judicial no dependa en nada del ejecutivo que está regido por los intereses partidistas que se sitúan en sede de gobierno según la dialéctica de las alternancias democráticas. Otro planteamiento vendría a desembocar en la creación de una situación ancilar del Poder Judicial, debido a las influencias que pueden ejercerse en los aspectos económicos e incluso personales favoreciendo la permeabilidad de ambos poderes y el trasiego de personas entre ellos, o dependiendo la selección y nombramiento de los cargos judi-

ciales del gobierno de la nación. Es sabido que en la Constitución se instaura el autogobierno de la Magistratura por medio del Consejo General del Poder Judicial, en el que reside un buen número de facultades que antes venían atribuidas al Ministerio de Justicia. La Administración de Justicia depende del ejecutivo actualmente en bien pocos asuntos.

No obstante, todavía se arrogan ciertas facultades a los gobernantes, cuales son las previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial para proveer a los Juzgados y Tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficaz.

Una vez hecha la salvedad de la independencia de la Justicia y el autogobierno de la Magistratura, es preciso abordar el real contenido del artículo 32 del Estatuto que, examinado minuciosamente, se manifiesta como una norma de indeciso futuro.

En el Estatuto de Aragón no se ha establecido en este punto nada por encima de lo que se permite en la Constitución, cuyo artículo 152.1 declara que en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello —añade el precepto constitucional— de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Pese a que la declaración estatutaria concita a pensar que el asunto queda en manos de la Comunidad Autónoma, en los términos que el propio artículo señala, lo cierto es que en tal artículo hay un sinfín de remisiones expresas y tácitas que no se pueden olvidar ni desconocer.

En un desarrollo organizado de la previsión constitucional del artículo 152.1, hubiera sido preciso atender primeramente a la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para seguidamente poder perfilar en cada Estatuto cuáles de las competencias reservadas en ella al Gobierno de la Nación podían ser dejadas entre las facultades de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las cosas no han ocurrido de esta manera por que se han promulgado antes los Estatutos que la Ley Orgánica, y por ello los redactores se han visto precisados a plasmar en el Estatuto de Aragón una especie de augurio o —dicho con toda técnica— una fórmula general bien poco comprometedora que puede verse sometida a todo tipo de vicisitudes.

No es descabellado pensar en este sentido que la Ley Orgánica del Poder Judicial haya podido llegar a matizar —modificándolos— los Estatutos.

En el ámbito doctrinal la cuestión se presenta propicia para ser mantenida sin especiales dificultades. La Ley Orgánica del Poder Judicial tiene funciones organizativas del Estado (art. 122.1 de la Constitución) ante las que deben ceder las que de una u otra manera pudiere establecer el Estatuto.

Lo único cuya pervivencia estatutaria está garantizado por la Constitución en materia de Administración de Justicia es lo referente a la existencia del Tribunal Superior de Justicia, su posición orgánica en lo que deben concluir todas las instancias, la circunstancia de que se agoten las instancias de cualquier asunto judicial en los órganos radicados en la Comunidad —afirmación constitucional de gravedad, como se ha expuesto anteriores— y la posibilidad de participar en la organización de las demarcaciones judiciales (art. 152.1 de la Constitución).

El artículo 32 recoge en su fórmula la aspiración constitucional de que las Comunidades Autónomas participen en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Y por otra parte atribuye una insospechada facultad de ejercer las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado. Esta competencia no tiene apoyatura constitucional firme.

La primera de las competencias o atribuciones de facultades aparece en todos los restantes Estatutos de Autonomía. Sin embargo, hay que anotar, bien que provisionalmente, que la participación de la Comunidad Autónoma en la organización del territorio no es cuestión tan sencilla, o por el contrario quedará reducida a una cuestión bien sencilla.

El asunto de la fijación de límites de las demarcaciones territoriales no supone una mera decisión del Gobierno regional aragonés, como se ha dicho por algún comentarista precipitado del Estatuto, pudiendo ser resuelta según la más favorable condición resultante de la comarcalización u ordenación del territorio. La fijación de límites conlleva el traslado o creación de Juzgados. Y esta actividad, además de arrastrar implicaciones presupuestarias cuya competencia viene atribuida al Estado, no se puede tomar en consideración si no es en el conjunto de las previsiones generales de la Nación. Por ello se puede adelantar, ya que la intervención de la Comunidad Autónoma aragonesa en este aspecto será bastante reducida.

La segunda de estas facultades no tiene siquiera los párvulos caracteres de viabilidad de la primera. Leído el texto constitucional en los términos resultantes del artículo 152.1, no se encuentra apoyatura para poder justificar el traslado de competencias desde el Gobierno del Estado al Gobierno regional aragonés ni a ningún otro. La participación de la Comunidad Autónoma se agota en los términos de dicho artículo de la Constitución. Por otra parte, hay que no perder de vista la configuración que en la Constitución se da a la Administración de Justicia. Como función es un servicio estatal. Los presupuestos de la Administración de Justicia no se pueden elaborar separadamente por cada Gobierno y Cortes regionales. No existe un autogobierno de la magistratura regional. En materia de la organización y funcionamiento de la Administración de Justicia hay facultades que corresponden al Gobierno de la Nación que sería inconstitucional transferir a los Gobiernos regionales, porque exceden del proyecto de administración autonómica previsto en

la Constitución. Por último, como se ha dicho por cierta doctrina, en este precepto existe una autotransferencia de competencias, fenómeno reprobado desde una perspectiva constitucional. No son los Estatutos sino las Leyes Orgánicas a que se refiere el artículo 152.1 de la Constitución las que podrán determinar las transferencias de competencias.

A esto hay que añadir lo irregular que resulta mantener una norma que contiene una regla de transferencia en blanco por cuya virtud se quieran avocar todas las competencias del Gobierno del Estado indiscriminadamente.

II. El autogobierno regional

Inicialmente, constante ya el texto constitucional, se alegó por ciertos sectores ideológicos —que no doctrinales— la conveniencia de que se instaurara el autogobierno de la Magistratura regional. El caso se presentaba como deseable y deseado por una auténtica actuación democrática, una fiel instalación de la Justicia entre el Pueblo y por evidentes razones de eficacia.

Actualmente, vigente el texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no es posible mantener tal postura más que como deseo futuro. El Consejo General del Poder Judicial extiende sus atribuciones a toda la Justicia que se predica *una* e independiente, sin admitirse la creación de Consejos Territoriales del Poder Judicial. Esta es una competencia que corresponde al Estado, como ocurre con el Ministerio Fiscal, al que el Estatuto dedica injustificadamente —porque no hace más que repetir algo afirmado en otra norma anterior— el párrafo 2 del artículo 32, para decir que «corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las Leyes Generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal», cosa ya sabida y cuyo estudio no tiene cabida en estos comentarios.

CAPITULO V

El Justicia de Aragón

ART.33. 1. El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto.

2. En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3. El Justicia rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón.

Por A. BONET NAVARRO

COMENTARIO:

1. LA INSTITUCIÓN DEL JUSTICIAZGO

Con puras resonancias históricas nominalistas los redactores del Estatuto introdujeron entre los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de Aragón la figura del Justicia (art. 11). Como se expondrá más adelante, la creación de esta institución no supone ninguna manifestación de querer presentar en la actualidad la figura rediviva del Justicia histórico, sino simplemnte evocar su nombre para emparentarlo con las funciones de quien actualmente tiene asignado en la Constitución y en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución.

Dejando por ahora todo cuanto concierne a la oportunidad de asignar nombre tan cargado de historia a una figura novedosa en el constitu-

cionalismo español, hemos de parar mientes en una cuestión que surge de la simple lectura de la Constitución: se trata de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la institución.

El artículo 152 de la Constitución señala que la organización institucional autonómica se basará en una asambla legislativa, en un consejo de gobierno y un presidente; se menciona, con las reservas advertidas en su lugar, el Tribunal Superior de Justicia, pero sin embargo no se hace referencia expresa o presunta a la figura de un eventual «defensor de pueblo regional». La advertencia apuntada puede tener cierto interés desde estos dos puntos de vista: evitar la construcción de una figura a la que se dote de funciones desconocidas en el contexto constitucional y ajustar la creación legislativa de las Cortes de Aragón a lo que es un defensor del pueblo, que es la única figura conocida a la que puede asemejarse la creación de legislación aragonesa. Lo primero conlleva evitar las consecuencias negativas de un tratamiento inadecuado de la institución; un Justicia con funciones alejadas de las previstas para él en las Constituciones sería inconstitucional; lo segundo, supone mantener que no existe argumento alguno para hacer cosa distinta pretendidamente apoyada en una historia injustificadamente renacida por afecciones trasnochadas y despropósitos de una desatinada conciencia regional caduca.

El artículo 33 del Estatuto señala la pauta de la línea institucional que ha de seguir la actuación del Justicia que se cree. Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo nacional y coordinado con él, se prevé la creación del Justicia de Aragón. Que nuestro Justicia es, pues, un Defensor del Pueblo regional, y nada más que eso, lo demuestra el artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Por lo demás, no puede calificarse de inconstitucional a tal figura porque, pese a que no se hace referencia en la Constitución a los defensores del pueblo regionales, se reconoce a las Comunidades Autónomas la capacidad de organizarse y en esta sede es inobjetable que decidan establecer un comisionado parlamentario que controle en funcionamiento de la administración autónoma y, en la forma que sea posible, proteja los derechos de los ciudadanos residentes en el territorio al que alcancen sus funciones.

1. *Significado actual de la figura*

A) *El Justicia en los Fueros.*

Existe actualmente una espléndida y abundante especulación crítica en torno a la realidad del Justicia y su identidad en la vida pública aragonesa. Acontece con esta figura, lo que acaece con instituciones no bien conocidas y que cierta historia deforma, con el paso del tiempo. Como consecuencia de ello surge el mito; la alegoría en forma de relato

misterioso; la realidad es sustituida por la nostalgia; la esperanza por la frustración.

Puede resultar interesante tratar de determinar históricamente la figura del Justicia atendiendo a su actividad manifestada a través de los denominados procesos forales, que es tanto como decir su actividad institucional. Podría estudiarse desde otro punto de vista. Pero estimo que esta perspectiva propicia un modo óptimo de señalar los caracteres de su vida y existencia. El Justicia histórico era una magistratura de decisión; era un auténtico tribunal jurisdiccional en el sentido en que se recibe modernamente este concepto. Ante él se desarrollaban los procesos de aprehensión, firma, manifestación, inventario y tantos otros recogidos en prontuarios y libros de fórmulas de los siglos XVI y XVII. El Justicia «público ministro de las leyes y zelador de los fueros del Reyno» con su corte formaban un tribunal que, con palabras de hoy, podría denominarse Tribunal Supremo o Constitucional, puesto que a él correspondía velar por el cumplimiento de los Fueros —leyes aragonesas— e intervenir en la justicia administrada por otros jueces aragoneses, fuera de nombramiento real o de señorío.

Es cierto que el Justicia también actuaba como «dictaminador». Quizá esta función es la que ha llevado a algún autor a establecer relaciones de parentesco entre el Defensor del Pueblo actual y el antiguo Justicia. Pero el carácter y alcance del dictamen del Justicia era bien distinto del que tiene el emanado del Defensor del Pueblo. Aquel dictamen tenía un carácter preventivo, para evitar la inconstitucionalidad de los actos y de las normas (contrafuero). Así se configura su actuación en el Fuero I promulgado en las Cortes de Zaragoza de 1348. El alcance de aquellos dictámenes también era distinto; la opinión del Justicia era vinculante, de forma que si no se seguía acarreaba al desobediente una sanción. Sin embargo, las recomendaciones, sugerencias, admoniciones de un moderno Defensor del Pueblo no son vinculantes para la autoridad a quien van dirigidas.

Al Justicia correspondía la defensa de la inviolabilidad y de las inmunidades de las personas; declarar si las órdenes escritas del Rey o su primogénito dirigidas a sus oficiales son o no contra fuero o contra las libertades del Reino (Molino), si deben o no deben ser obedecidas. El pensamiento generalizado que presidía los procesos forales, como manifestación de la actividad del Justicia, fue la defensa del ciudadano frente al poder real o de señoríos. Desde este punto de vista puede decirse que la institución histórica del Justiciazgo, la figura del moderno Defensor del Pueblo y los acentos de su actividad representan, sin necesidad de suscitarse ninguna cuestión al respecto, un hito transcendental en este amplio y largo circuito que se ha ido recorriendo en el campo de las libertades y su defensa en el transcurso de los siglos. El Justicia era, en algún sentido, un medio de lo que modernamente se ha dado en denominar la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

B) *El Justicia del Estatuto.*

Todo lo anterior sirve fundamentalmente para determinar la línea diacrítica que debe trazarse entre las figuras del Justicia histórico y del moderno Defensor del Pueblo creado *ex novo*, para nuestro Derecho, en la Constitución *A fortiori*, ha de tenerse en cuenta en la construcción futura de la figura del Justicia de Aragón. La línea creativa de la institución pasa, dejando a un lado nominalismos más o menos aceptables y aceptados, por la figura y características de lo que en el Derecho de los países nórdicos se denomina *ombudsman*. En definitiva, al Justicia de Aragón hay que configurarlo como un Alto Comisionado de las Cortes Aragonesas, al igual que se conceptúa al Defensor del Pueblo del Estado. Algunos Estatutos de Autonomía, como el de Andalucía, Galicia y País Vasco no inventan nuevos nombres para referirse a las figuras ya previstas en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Otros Estatutos han atribuido un nombre acorde con figuras históricas o recuerdos de sus respectivos derechos: Síndico de Agravios en Valencia, Sindic de Greuges en Cataluña, Diputado del Común en Canarias, Justicia en Aragón.

Sin embargo, el contenido y función de todos ellos corresponde a la naturaleza del fenómeno favorecido en todo el mundo a partir de la segunda guerra mundial e incrementado en la década de los años sesenta. El Justicia de Aragón no es otra cosa que una manifestación de ese fenómeno que ha dado en denominarse, no despectivamente, «ombudsmanía». Hay ,por tanto, que mirar a las razones de ser de este fenómeno para poder acertar en el uso de la clave explicativa de esta institución aragonesa. El *ombudsman* encuentra su generación favorable en la implantación creciente de un Estado que se presenta como *Leistungstaat*, Estado provisor, secuela del Estado social (art. 1 de la Constitución), dispuesto a participar activamente en la vida cotidiana de sus ciudadanos proporcionando prestaciones y servicios desconocidos en el Estado protector o guardián, según el modelo liberal ilustrado y decimonónico.

Esta presencia estatal en diferentes ámbitos de la sociedad provoca un lógico incremento de la actividad administrativa. La consecuencia es bien fácil de señalar: los planos administrativos en que se producen desajustes se acrecientan de forma eminente. Por otro lado, se considera que los medios de censura ya establecidos para controlar la actividad de la Administración pública son desmesurados o insuficientes. El recurso administrativo o el recurso jurisdiccional, de una parte, los debates, las preguntas, las interpelaciones parlamentarias o las comisiones de investigación nacidas en el seno de la asamblea legislativa denotan una grave deficiencia, por su lentitud, o acceso tasado, en los primeros casos, o por su nula eficacia en los segundos. Medidas de control como la moción de censura seguida de la retirada de confianza en el gobierno

y el consecuente derribo del mismo se antoja expediente excesivo en otros casos.

El *ombudsman* está llamado para cubrir este sector de censura no atendido eficazmente por otros instrumentos de poder. Se presenta como una prolongación de la censura parlamentaria, ante cuyo órgano debe rendir cuentas. Por supuesto que su actividad ni se asemeja a la del Tribunal Jurisdiccional, ni tampoco a la de un defensor de la Ley y de la Sociedad como es el Ministerio Fiscal en nuestro ámbito jurídico.

2. *Oportunidad de la institución*

Ya hemos visto cómo en el panorama estatutario español se han creado generalizadamente figuras que constituyen una réplica del Defensor del Pueblo nacional. Algunos Estatutos no han atendido a tal figura o le han señalado un puesto adventicio, por la exigencia del artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Tanto en unos casos como en otros hay que averiguar cuál es el grado de oportunidad de tales creaciones institucionales y las funciones que han de cumplir en cada Comunidad.

La primera cuestión que debe ser examinada en torno a la oportunidad de la existencia de los «defensores» regionales es la que queda integrada por la garantía institucional del Defensor del Pueblo nacional. Es cierto, como ya se ha explicado, que la existencia del Defensor del Pueblo en el ámbito nacional no prohíbe la existencia de los defensores regionales que vengan a desempeñar funciones paralelas a la de aquél, si bien limitadas al territorio de su Comunidad Autónoma. Pero, por otro lado, la creación del Justicia de Aragón no implica ningún tipo de reducción de facultades del Defensor del Pueblo, incluso las que se refieren a que éste pueda actuar dentro de la Comunidad y respecto de su Administración autonómica (art. 12.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

Constante esta afirmación puede plantearse inmediatamente el asunto de la oportunidad de la creación del Justicia de Aragón en estos términos; ¿si la función de ambas figuras es paralela, para qué mantener una reduplicación de funciones? Es obvio que la aparición del Justicia y de las demás figuras autonómicas afines plantea problemas notables que se inscriben tanto en el plano fácilmente imaginable del incremento presupuestario para atender una misma función, hasta en el de los problemas que puedan surgir para llevar a cabo de manera adecuada la coordinación requerida por el tantas veces citado artículo 12.

El párrafo 2 de este artículo presenta al Justicia de Aragón como órgano de coordinación de funciones y como colaborador del Defensor del Pueblo. Es sostenible que en este precepto no se configura al Justicia de Aragón ni como subordinado jerárquico, ni como delegado del De-

fensor del Pueblo. Es sostenible que en este precepto no se configura al Justicia de Aragón ni como subordinado jerárquico, ni como Delegado del Defensor del Pueblo: es una institución autónoma coordinada. Lo verdaderamente difícil será llenar este concepto con una actividad y una experiencia que «sólo el funcionamiento podrá satisfacer; sólo así podrá evitarse un perjuicio en la prestación del servicio que en cualquier caso —y desde el punto de vista institucional la cuestión es importante— redundaría en perjuicio del prestigio que todavía debe adquirir esta figura a la que por ahora sólo se le mira con expectación».

A) *El estado en otros Derechos.*

La concesión de autonomía a las regiones, dentro de una nación, ha provocado en ocasiones la aparición de «defensores del pueblo» cuya actuación se inscribe en los límites de aquéllas. El fenómeno no es privativamente español. Mientras que en la mayor parte de los países surge uno o varios *ombudsmen* con «competencia» en todo el territorio del Estado, tal es el caso de Suencia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Gran Bretaña, Portugal, Francia, Israel, en otros países como Italia, existen «defensores» en el ámbito regional. Sendas leyes de las regiones de Liguria y Toscana crearon la institución del cargo del Defensor Cívico. El Defensor Cívico, como dicen en paralelo conceptual los respectivos artículos 2 de ambas Leyes, vela, a solicitud de los ciudadanos individuales, por el normal desenvolvimiento de sus asuntos en la Administración regional y en sus entes y empresas dependientes, señalando a los órganos estatutarios de la Región posibles retrasos e irregularidades. Si durante el desarrollo de esta actividad encuentra situaciones semejantes de otros ciudadanos, actuará también para estos últimos. Asimismo tiene la facultad dicho defensor de actuar por propia iniciativa para el desenvolvimiento normal de asuntos ante las dependencias anteriormente citadas, y para las posibles disfunciones de las dependencias mismas en sus relaciones con los ciudadanos. En todo caso señala a los órganos estatutarios de la Región los retrasos o las irregularidades encontradas.

Nuestro actual sistema ha optado por esta posibilidad perfectamente admisible en la Constitución. Por otro lado, ya hemos visto cómo en otros Estatutos de Autonomía de España se ha preferido designar a los futuros «defensores del pueblo» regionales con nombres distintos a los utilizados por la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, sin que esto signifique ruptura alguna con el sistema general o atribución de funciones distintas a las de los demás.

B) *Papel específico en la Comunidad Autónoma aragonesa.*

La mayor parte de los Estatutos de autonomía recogen la figura del «Defensor del Pueblo» atribuyéndole facultades semejantes a las dispuestas en la Ley Orgánica para el nacional. El Estatuto de Galicia (art. 14), se limita a señalar que ejercerá las funciones establecidas en el artículo 54 de la Constitución; sin embargo, otros Estatutos, como el de Andalucía (art. 46) y el de Valencia (art. 24), atribuyen facultades para velar por los derechos reconocidos a los ciudadanos en el título I de la Constitución, desarrollando el sentido del artículo 54 de la misma. El Estatuto de Cataluña (art. 35) añade a estas facultades las de supervisar la Administración de la Generalidad; el Estatuto del País Vasco (art. 15) introduce una fórmula abierta a otras posibles atribuciones al decir que, además de las funciones señaladas en el artículo 54, podrá desempeñar aquellas que le asigne el Parlamento Vasco. En esta atribución de funciones por los respectivos parlamentos regionales ya tenemos dos ejemplos (Andalucía y Cataluña) en los que se ha concretado el alcance de la actuación del Defensor del Pueblo y del Sindic de Greuges, respectivamente, por medio de sus leyes de creación. El campo de actuación no excede los límites señalados por la Constitución para el Defensor del Pueblo nacional.

Sin embargo, en el Estatuto de Autonomía de Aragón, en forma distinta a lo acontecido en otros Estatutos se han señalado facultades que es preciso examinar minuciosamente. Sin esperar a la Ley de Cortes aragonesas creadora del estatuto de Justicia, se establecieron cuatro grupos de facultades: 1. Las que se refieren a la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto. 2. La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación. 3. La defensa del Estatuto, y 4. La supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma que no es más que una consecuencia de lo anterior (art. 33).

El primer grupo de facultades no entraña diferencia alguna con las referidas en otros Estatutos, y concretamente en el artículo 54 de la Constitución. El Estatuto de Autonomía no reconoce derechos y libertades distintos de los reconocidos en la Constitución, tal como lo declara el artículo 6 del Estatuto; quizá el mismo artículo 6 pudiera resaltarse algún derecho específico —no por ello alejado o disonante de los reconocidos en la Constitución, sino pormenorizado en el Estatuto— que sea digno de protección de esta sede. Por ello esta primera función del Justicia de Aragón coincide perfectamente con la del Defensor del Pueblo nacional.

El conjunto de funciones imaginables en el segundo grupo que mira a la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación puede plantear alguna dificultad, como no se articule simplemente en la perspectiva de funciones que son típicas de un Defensor

del Pueblo. Debe pensarse en este punto que la referencia legislativa no se encamina sólo a la búsquda de la protección del Derecho civil aragonés, sino de todo el ordenamiento jurídico emanado de las Cortes y en virtud de la facultad legiferante del ejecutivo regional.

El precepto señala dos formas de tutelar el ordenamiento jurídico aragonés; velar por la defensa y velar por su aplicación. Una y otra forma de vigilia deben desembocar en la utilización de los modos usuales de proceder de un *ombudsman* que, como es sabido, no tiene facultades decisorias ni vinculantes. Ciertas formas de quebrantar un ordenamiento jurídico son la inaplicación y la deficiente aplicación del mismo llevada a cabo por los órganos, oficiales o no, que están llamados a tenerlo en cuenta. No puede pensarse tampoco que el Justicia de Aragón pueda instituirse en un modo de tribunal para velar por esa recta aplicación del ordenamiento jurídico aragonés. El camino habitual para corregir los defectos de aplicación o la censura de una inaplicación es el proceso jurisdiccional; la sentencia conseguida no sólo declara la inaplicación, sino que además produce sus efectos sobre el acto sometido a la irregular aplicación de la norma.

Al constituir al Justicia de Aragón en defensor del Estatuto debe alejarse también de su área de atribuciones cualquiera que pueda queses asemejarlo a un trasunto de Tribunal Constitucional, *sub specie* de Tribunal Estatutario Regional. El Justicia Mayor de Aragón histórico cumplía esta función, según se ha explicado anteriormente. Actualmente no existe apoyo para perseguir la creación de un órgano regional ante el que se puedan denunciar los atentados contra el Estatuto, confiriéndole al mismo facultades resolutorias para declarar la «inestaturiedad» de la norma de Cortes o de cualquiera otra. Más adelante expondremos la forma que debe revestir esta tutela y defensa de las leyes y del Estatuto.

Quizá la más importante de las funciones atribuidas al Justicia —la que mayor esperanza puede despertar en el ciudadano— es la de supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma. En este punto se pone de relieve la poca importancia que pueden tener los recelos existentes al funcionamiento coetáneo sobre una misma Administración de dos Defensores; el nacional y el regional. La proximidad del Justicia —como suele acaecer con la de los tribunales de justicia— favorece la confianza y el prestigio de la función. Poder acudir a un órgano que se halla geográficamente próximo con celeridad y tener un acceso fácil al mismo por su natural número de asuntos de los que se hallen en la mesa del Defensor del Pueblo nacional asegurará una atención rápida y eficaz a los intereses dignos de protección. También la proximidad hace variar la óptica de examen de los distintos problemas, cuyo alcance sólo puede ponderarse contemplándolos ya no sólo de cerca, sino en el contexto inmediato en que se han producido.

En este aspecto al Justicia le corresponderá, pues, supervisar la Admi-

nistración autonómica aragonesa pudiendo investigar, criticar y publicar sus actuaciones, pero sin potestad de modificar los actos administrativos; y atender las quejas específicas de los ciudadanos contra lo que estimen que son injusticias administrativas, contando entre ellas la deficiente administración, retrasos, desatenciones, paralizaciones, faltas de diligencia...

II. Poderes y funciones del Justicia

1. *Los poderes*

A) *Carácter de la magistratura del Justiciazgo.*

Al señalar el artículo 33 del Estatuto como funciones del Justicia las que se inscriben en el área de la protección defensa y tutela de distintos objetivos, surge la duda de cómo se debe llevar a cabo cada una de esas funciones, que es tanto como decir con qué poderes.

En un ortodoxo planteamiento científico doctrinal podemos decir que se defienden los derechos, el ordenamiento jurídico, fundamentalmente de dos formas: aplicándole o vigilando su aplicación. Estos instrumentos de la tutela legal pueden articularse, bien por medio de la típica aplicación de la norma al caso concreto, función propia de los tribunales jurisdiccionales de instancia, del Tribunal Supremo e incluso del Tribunal Constitucional, o bien a través del ejercicio de acciones en el sentido más amplio, pidiendo, en definitiva, que se aplique la ley al caso concreto, función típica del Ministerio fiscal. En el primer caso, nos hallamos ante una magistratura decisoria, y en el segundo, en presencia de una magistratura postulante, en cuanto que son órganos oficiales del Estado. Revisando la Constitución, podemos afirmar que sólo a los tribunales de justicia y al Tribunal Constitucional les corresponde el control de la aplicación de la ley, en sus diversos grados, decidiendo. al ministerio fiscal, con auténtica magistratura postulante le corresponde, como dice el artículo 124 de la Constitución, también la defensa de la legalidad.

Al Justicia en cuanto magistratura, no se le confiere ninguno de estos dos poderes. Su poder es de persuasión; es una magistratura de persuasión, o de influencia: un poder disuasor. Ni decide, ni impone; pondrá de manifiesto ante el órgano o autoridad que corresponde la violación de derechos, del ordenamiento jurídico o del Estatuto, en su caso.

B) *Fundamento de su «poder».*

Si bien es cierto que la designación y nombramiento del Justicia emana de órganos constituidos en poder (Cortes de Aragón, Presidente

de la Diputación General de Aragón), el fundamento de su poder se halla en la *auctoritas* entendida en el sentido romano, explicada en distintas sedes doctrinales jurídicas por diferentes autores. La *auctoritas,* como consecuencia del prestigio social que constituye en dignidad a una determinada persona con una eficaz expansión e influencia social, es el elemento más importante que debe apreciarse en la institución del Justiciazgo.

Esta *auctoritas* se nutre de diferentes fuentes. En primer lugar, la propia *auctoritas* personal del elegido; en segundo lugar, la *auctoritas* recibida por el nombramiento de los representantes del pueblo en el parlamento —reconocimiento social, expresado en forma de voto—; en tercer lugar, la *auctoritas* que se consolida por la adhesión que cotidianamente le presta la opinión pública. Como se ve, los métodos de consecución de esa *auctoritas* son diferentes a los utilizados por otras magistraturas del Estado.

En algunos países se prefigura el candidato para desempeñar la función pareja a la asignada al Justicia de Aragón, como un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad. En algunos casos se ha buscado esta persona entre magistrados de los tribunales de apelación o que reúnan los requisitos exigidos para ser miembro del Tribunal Supremo.

Para conseguir esa *auctoritas* se establece comúnmente un estatuto severo de incompatibilidades, de forma que el candidatos se vea alejado de cualquier interés de grupo o corporación. La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo propone una muestra del sistema creado para garantizar una elección de persona que pueda ser aceptada por la generalidad, en cuanto a su relevancia, examinada desde esta perspectiva. Se deberá exigir un candidato al cargo que no ejerza ningún tipo de función o cargo público, profesión, arte, oficio, actividad industrial, fabril o mercantil. Pero lo que verdaderamente sirve eficazmente para garantizar esa *auctoritas* es que el candidato sea ajeno y esté alejado de la política activa. La independencia política supone que el candidato no esté adscrito a ningún partido político. Sin embargo, este deseo no puede sentirse satisfecho con la situación de que el futuro candidato haya abandonado el partido precisamente para acceder a la magistratura del Justiciazgo. Las incompatibilidades deben referirse no sólo a situaciones existentes en el momento en que se produzca la designación del candidato, sino también a las pasadas que revelen, bien una decidida militancia partidista, o una colaboración indirecta con grupos políticos: haber pertenecido a un partido político o haber participado como independiente en las listas de candidatos de una formación política en unas elecciones generales, regionales o locales. En este plano resulta poco tranquilizador, para garantizar la actuación independiente del candidato elegido, el que éste haya dejado de pertenecer a un partido político por un período de tiempo no lo suficientemente largo como para entender que se halla

plenamente desligado de las directrices del partido al que perteneció o del que se benefició como independiente en una contienda electoral. Quizá se piense que es suficiente con cubrir las formas, diciendo que el candidato ya no pertenece a tal o cual formación política, siendo que hasta ayer le han visto sus vecinos en sus actividades. El pueblo no cree en estas especies de desvinculaciones formales.

Si el funcionamiento del sistema representativo impone que el Presidente de la Diputación General o de las Cortes de Aragón, sea un parlamentario necesariamente inscrito en un partido o relacionado con él desde su independencia, para haber participado en las elecciones que le han llevado al cargo, este requisito no se exige naturalmente para ser Justicia de Aragón. Existen personas con indudable vocación política y de servicio, de probada independencia y universalidad de miras que no militan en ningún partido. Desconocerlas en este trance sería desconocer —voluntaria o involuntariamente— la situación del mismo Aragón.

En todo momento, por exigencias de que la *auctoritas* sea fácilmente reconocible en la institución del nuevo Justiciazgo, deberá anteponerse a la simpatía ideológica el prestigio social —en sentido amplio— del candidato. No debe olvidarse en este punto que de la primera elección de candidato y de su funcionamiento depende la eficacia de la institución y la confianza que el pueblo deposite en la magistratura.

Otro medio para conseguir la *auctoritas* es la publicidad del cargo, es decir, que sea conocido el Justicia y sus actividades por el pueblo; no sólo institucionalmente como pudiera darse a conocer por medio de una campaña de publicidad, sino porque el magistrado tenga contacto directo e informal con el pueblo. Esto conlleva otro rasgo que configura el fundamento de la *auctoritas:* la fácil accesibilidad del Justicia por los ciudadanos. No ha faltado quien ha dicho que la persona designada para desempeñar el cargo debe tener condiciones naturales de ciencia, y prudencia, de afabilidad, cortesía y una infinita paciencia para atender amablemente y con corrección todas las quejas, incluso las más extrañas e infundadas.

Será, por otro lado, para fortalecer el poder del Justiciazgo que los ciudadanos sientan su protección muy próxima a ellos, en cualquier momento de su relación con la esfera pública de los poderes de la Comuniddad autónoma; es mucho más importante desde este punto de vista hallar un fácil acceso para formular una queja que el resultado que la gestión del Justicia pueda conseguir, ya que en muchas ocasiones la actuación del órgano administrativo será correcta.

No es menos importante en este pleno de exigencias propias del mantenimiento de la *auctoritas,* la publicidad que se dé a las decisiones del Justicia y la informalidad y rapidez del procedimiento seguido.

2. *Las funciones*

A) *Espectro de competencias.*

Al Justicia de Aragón incumbe la función de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, proteger el ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación y defender el Estatuto. Con estos fines supervisará la actuación de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las autoridades y el prsonal que de ella dependen o estén afectos a un servicio público. Deberá también supervisar la actuación de los entes locales de Aragón en todo lo que afecte a materias en que el Estatuto de Autonomía de Aragón otorga competencias a la Comunidad Autónoma.

En este punto se ha suscitado si el Justicia tiene atribuciones para interponer el recurso de inconstitucionalidad y de amparo. Una interpretación estricta de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y de la del Tribunal Constitucional impone negar esta legitimación a nuestro Justicia al igual que a las figuras afines existentes en otras Comunidades Autónomas.

B) *Decisiones (responsa) del Justicia.*

Constante la anterior afirmación de que el Justicia no dictará resoluciones con carácter vinculante, ya que su quehacer tiene un signo distinto, hemos de señalar cuáles son las formas de sus actuaciones.

La primera decisión del Justicia será la de rechazar o admitir la queja según se formule con forme a lo prepisto en la futura ley. No deberá admitir quejas anónimas, o las en que se advierta mala fe, falta de fundamento y las que versen sobre objeto que se halle pendiente de resolución judicial.

Poniendo término a su actuación el Justicia podrá emitir recomendaciones, recordatorios, admoniciones, amonestaciones, directivas, requerimientos, críticas, opiniones, advertencias, sugerencias, dirigidas a los órganos que considere afectados por el ámbito de la queja. Cuando observe que los hechos objeto de la queja pueden ser constitutivos de delito deberá comunicarlo al Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para que proceda a investigar los indicios y, en su caso, a formular la correspondiente denuncia.

En cualquier caso las decisiones del Justicia —como consecuencia de la propia entidad de la *auctoritas* de la que emanan— tendrán el carácter que tenían los *responsables* de los jurisconsultos romanos, a quienes le faltaba *potestas;* no se imponían de forma vinculante por la fuerza. Pero tenían un fuerte atractivo y se «imponían» por el recono-

cimiento social de provenir de quien podía dirigir y producir su propia conducta sin someterse a presiones ajenas. De este asunto es preciso tratar en otro lugar.

III. Control del poder del Justicia

1. *El informe anual*

El Justicia debe ser independiente de todo grupo de presión o poder público. Sin embargo, esto no quiere decir que sea absolutamente incontrolable. No debe olvidarse que, en su función y razón de ser, es un comisionado del parlamento aragonés. Y, en primer lugar, ante él debe responder de su gestión.

Un modo inmediato de control es la exigencia impuesta generalmente por los ordenamientos extranjeros a todos los cargos afines, de que informen particularmente del resultado de su investigación y actividades al autor de la queja, a la persona al servicio de la Administración pública afectada o a la autoridad correspondiente. Pero esto es insuficiente.

Anualmente deberá rendir cuenta de su gestión ante las Cortes de Aragón, mediante un informe valorativo del número y tipo de quejas y de los expedientes incoados de oficio, de los que se hallen pendientes de resolución, los resultados obtenidos, etc. La negligencia en el desempeño de sus obligaciones y deberes del cargo deberá ser causa de cese acordado por las Cortes de Aragón, con las mayorías reforzadas que eviten dar paso a las veleidades de quienes dominando el parlamento aragonés se sientan molestos por la actuación vigilante del Justicia sobre las actuaciones de la Administración.

Este control se lleva a cabo también por medio de la publicidad que representa informar en sesión pública de las Cortes acerca de su función y actividades.

2. *Responsabilidad*

Sin embargo, no debe tampoco olvidarse la posibilidad de que el Justicia realice actos que puedan entrañar algún tipo de responsabilidad que pueda exigirse en cualquiera de las vías establecidas en el Derecho. Por supuesto que, en el caso de comisión de delito dentro del territorio de la Comunidad por la persona que ostente el cargo, deberá reservarse el conocimiento y fallo de la causa criminal al Tribunal Superior de Justicia de Aragón y hasta que se cree la competencia corresponderá al Pleno de la Audiencia Territorial de Zaragoza.

ART. 34. Una Ley de Cortes de Aragón concretará el alcance de las funciones del Justicia, así como el procedimiento de su elección por aquéllas y el régimen de incompatibilidades.

Por A. BONET NAVARRO

COMENTARIO:

Este precepto remite a una futura regulación del alcance de las funciones del Justicia, así como del procedimiento de su elección y el régimen de incompatibilidades. Esta ley ya ha sido promulgada con fecha 27 de junio de 1985.

El alcance de las funciones del Justicia no puede ser otro que el propio de las funciones de un Defensor del Pueblo u *ombudsman*, sin que veladamente pueda tratar de conferírsele funciones resolutorias vinculantes en el plano de la defensa del ordenamiento jurídico aragonés o del Estatuto. Será una magistratura de persuasión.

La elección del Justicia corresponderá a las Cortes; el nombramiento al Presidente de las mismas.

La «Propuesta de Proposición de Ley a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados para regular las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas» publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (20 febrero 1984) descubre un tratamiento parigual en el futuro Justicia al que se da en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo a éste. El régimen de incompatibilidades es idéntico al señalado en esta última ley.

Por otro lado, para dar viabilidad a lo prevenido en el artículo 12 de la Ley del Defensor del Pueblo, en lo que se refiere a la coordinación de funciones con las del Justicia y a la cooperación de éste con aquél, el artículo 2 de la mencionada proposición de Ley prevé la posibilidad de concertar entre ambos órganos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas que sean objeto de supervisión, los supuestos de actuación del Justicia, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y el Justicia y la duración de los propios acuerdos.

Por otra parte, se garantiza la inviolabilidad o inmunidad para el titular del cargo en los mismos términos que se concede a los parlamentarios en el Estatuto de Aragón, señalando el aforamiento especial para exigir responsabilidad, en favor del Tribunal Superior de Justicia.

Deberá garantizarse la inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones, la facultad de adoptar medidas ante casos de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora, el ejercicio de acciones de responsabilidad y que la declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad del Justicia, ni el derecho de las personas afectadas de acceder a ellos, dentro del respeto a lo preceptuado en los artículos 55 y 116 de la Constitución y en la Ley Orgánica que desarrolle sus funciones. Los adjuntos del Justicia gozarán de las mismas prerrogativas y garantías que aquél, durante el ejercicio de sus funciones.

TITULO II

Competencias de la Comunidad Autónoma

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

I. INTRODUCCIÓN. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El contenido de la autonomía viene determinado por el conjunto de competencias atribuido a la Comunidad Autónoma, de ahí la importancia del presente título del Estatuto, de obligada inclusión conforme al artículo *147.2.d)* Const.

Variadas y autorizadas voces han destacado la complejidad y falta de claridad del título VIII de la Constitución, especialmente en lo relativo al marco de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La aprobación de los Estatutos de Autonomía constituía una ocasión perfecta para depurar esas imperfecciones, ofreciendo unos concretos sistemas de reparto competencial bien estructurados. Sin embargo, la ocasión no ha sido aprovechada debidamente, según podrá comprobarse en el estudio específico de las competencias aragonesas.

Antes de realizar ese estudio específico, parece conveniente exponer las líneas generales del marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, marco contenido en tres preceptos constitucionales, los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución.

II. EL ARTÍCULO 148 DE LA CONSTITUCIÓN: COMPETENCIAS GARANTIZADAS A TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El artículo 148 de la Constitución señala las competencias máximas que, en un principio, pueden asumir los Estatutos de Autonomía. Tres

son las notas características de este precepto: disposición de su contenido por los Estatutos, transitoriedad y no aplicación directa a todas las Comunidades.

1. *Los Estatutos disponen del techo máximo que fija el artículo 148.1 de la Constitución.*

La Constitución no impone un contenido mínimo uniforme de la autonomía, sino que se limita a fijar un tope máximo, incluyendo en el párrafo 1 de este artículo veintidós apartados con materias que, de manera completa o parcial, pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas. Agrupados lógicamente, estos apartados nos proporcionan las siguientes grandes áreas de actuación garantizadas a todas las Comunidades Autónomas:

a) *Organización pública.*

— «Organización de sus instituciones de autogobierno» (art. 148.1. 1.ª Const.).

— «Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local» (art. 148.1.2.ª Const.).

— «La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica» (art. 148.1.22.ª Const.).

b) *Ordenación territorial y medio ambiente.*

— «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (art. 148.1.3.ª Const.).

— «Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio» (art. 148.1.4.ª Const.).

— «Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.5.ª Const.).

— «Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales» (art. 148.1. 6.ª Const.).

— «La gestión en materia de protección del medio ambiente» (artículo 148.1.9.ª).

— «Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.10.ª Const.).

c) *Economía.*

— «El transporte desarrollado por ferrocarril, carretera o por cable cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (*ex* art. 148.1.5.ª Const.).

— «La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 148.1.7.ª Const.).

— «Los montes y aprovechamientos forestales» (art. 148.1.8.ª Const.).

— «Las aguas minerales y termales» (art. 148.1.10.ª Const.).

— «La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial» (art. 148.1.11.ª Const.).

— «Ferias interiores» (art. 148.1.12.ª Const.).

— «El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.1.13.ª Const.).

— «La artesanía» (art. 148.1.14.ª Const.).

— «Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial» (art. 148.1.18.ª Const.).

d) *Cultura.*

— «Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.15.ª Const.).

— «Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.6.ª Const.).

— «El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.17.ª Const.).

e) *Sanidad y servicios sociales.*

— «Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio» (art. 148.1.19.ª Const.).

— «Asistencia social» (arts. 148.1.20.ª Const.).

— «Sanidad e higiene» (art. 148.1.21.ª Const.).

En líneas generales, puede decirse que ningún Estatuto ha asumido menos competencias de las máximas autorizadas por el artículo 148.1 Const. Si en algún Estatuto faltan materias de esa lista es porque

resulta imposible su ejercicio: p. ej., Aragón es evidente que no puede tener competencias sobre el marisqueo pese al título derivado del artículo 148.1.11.ª Const., por lo que el Estatuto no menciona la materia, aunque algún partido político pretendiera lo contrario en determinado momento de la elaboración del Estatuto, protagonizando una anécdota divertida, sí, pero que refleja una falta generalizada de reflexión sobre estas cuestiones.

2. *Valor transitorio del artículo 148.1 de la Constitución.*

El techo competencial del artículo 148.1 Const. tiene un valor transitorio, puesto que según el párrafo 2 de ese artículo, «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». De forma que automáticamente, por el transcurso de cinco años desde la aprobación de cada Estatuto, los límites de la potestad estatutaria se amplían; ya no son los del artículo 148.1, sino los que se deducen del artículo 149 Const. Lo cual no significa que, automáticamente, por ese transcurso de los cinco años, la Comunidad Autónoma pueda ejercer competencias más allá de los límites del artículo 148.1 Const. Para hacer tal cosa tiene que estar autorizada por su Estatuto, al margen ahora de la utilización de los mecanismos previstos en el artículo 150.1 y 2 Const.

3. *No aplicación del art. 148.1 de la Constitución a determinadas Comunidades*

Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 148 no es aplicable a algunos Estatutos de autonomía. De una parte, Cataluña, País Vasco y Galicia podían directamente asumir competencias en el marco del artículo 149 Const., de acuerdo con la disp. trans. 2.ª Const., que autoriza la no vinculación del artículo 148 Const. a «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía y cuenten... con regímenes provisionales de autonomía...»; el supuesto de hecho de la norma sólo se daba en las regiones citadas, que plebiscitaron afirmativamente proyectos de Estatuto en la II República. De otra parte, siguiendo un procedimiento especial de acceso a la autonomía —previsto en el art. 151 Const.—, las restantes regiones también podían asumir competencias en el marco del artículo 149 Const.; procedimiento especial que sólo siguió Andalucía. Por último, el artículo 148.1 Const. tampoco parece aplicable a Navarra, en virtud de la interpretación dada a los «derechos históricos» amparados y reconocidos en la disp. ad. 1.ª Const.

III. El artículo 149.1 y 2 de la Constitución: Competencias necesarias del Estado

— Dado el carácter transitorio del artículo 148.1 Const., puede afirmarse que el contenido competencial definitivo y máximo de la autonomía se encuentra en el artículo 149 Const. Es éste un precepto muy complejo, en el que el constituyente utilizó una variada gama de técnicas, cuyo exacto perfil va poniéndose de relieve por la jurisprudencia del TC y la doctrina científica.

— El párrafo 1 del artículo 149 Const. enumera en treinta y dos apartados las materias sobre las que el Estado tiene «competencia exclusiva». La afirmación de exclusividad —y lo mismo sucede con paralelas afirmaciones contenidas en los Estatutos— está suscitando una amplia polémica doctrinal, a la que ahora no es posible dedicar atención. Digamos simplemente que algunos autores entienden que la exclusividad supone atribución de todas las potestades —normativas y de ejecución— sobre una materia; en tal caso, el artículo 149.1 Const. habría utilizado una expresión impropia, puesto que en la lista de dicho precepto no sólo se mencionan materias, sino también potestades concretas sobre algunas materias (la legislación, las bases, la coordinación). Para otros autores, la exclusividad no supone necesariamente el control de todos los poderes sobre una materia, sino que puede referirse a poderes concretos (competencia exclusiva para legislar, o para coordinar o para aprobar las normas básicas de tal o cual materia).

Ambas posiciones pueden tener un sustento dogmático en la existencia de diversos criterios para atribuir competencias a los entes y órganos públicos. Junto al criterio del territorio, factor que ahora no interesa considerar, se manejan los criterios material y funcional. La exclusividad, pues, podría referirse tanto a la materia en bloque como a cada una de las distintas funciones sobre una materia.

Lo que sí parece cierto es que en el artículo 149.1 Const. la exclusividad se refiere en ocasiones a potestades concretas sobre las materias, aunque otras veces todas las potestades queden atribuidas al Estado. En caso contrario, habría que hablar, efectivamente, de un exceso semántico. Pero si este dato contribuiría a utilizar el concepto de competencia exclusiva en sentido funcional, no cabe, sin embargo, olvidar que los Estatutos de Autonomía suelen referir la exclusividad al supuesto de dominio total de las potestades sobre una materia (v. art. 35.2 Estatuto).

— En esta situación de concepto jurídico-positivo equívoco parece oportuno ofrecer una concepción doctrinal que trate de explicar los distintos grados con que al Estado se atribuyen competencias en el artículo 149.1 y 2 Const. Una elaboración que partiendo de la identificación de diversos grupos o categorías de competencias, no sea arbitraria; esto es, utilice los criterios comúnmente aceptados en la teoría general de la competencia.

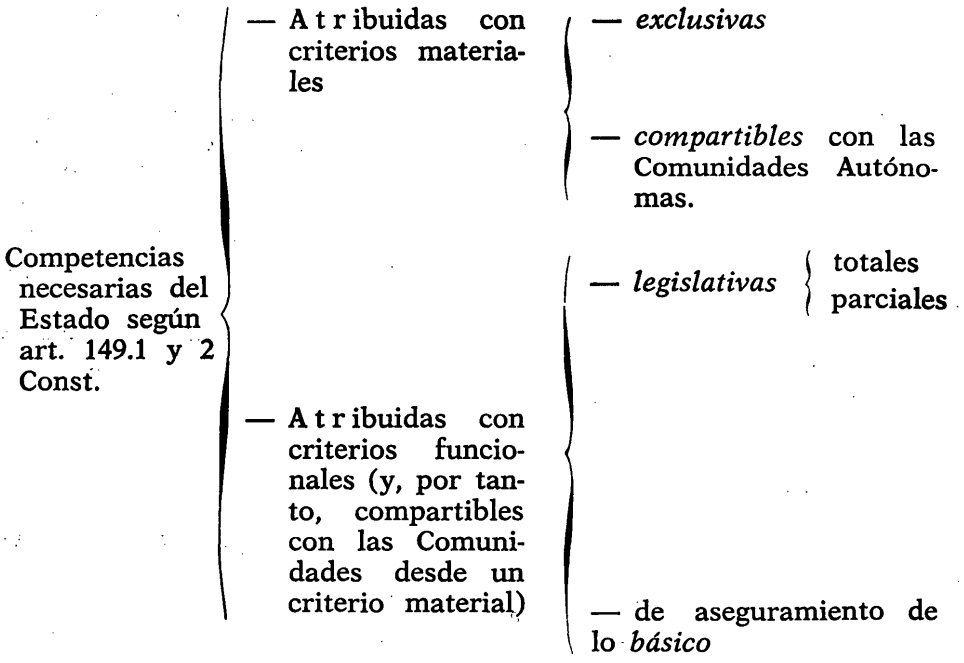
Pues bien, siguiendo esta óptica, habría que partir de un dato esencial: todas las competencias enumeradas en el artículo 149.1 y 2 Const. son competencias necesarias del Estado. Competencias necesarias al Estado, permanentes en el Estado, inseparables del Estado. Constituyen un límite infranqueable para el principio dispositivo que informa la asunción estatutaria de competencias. Dicho de otro modo, si un Estatuto de autonomía asume, o vulnera de cualquier manera, una de las competencias propias del Estado, incide en inconstitucionalidad, infringe la Constitución. Esto puede parecer algo muy evidente, pero aun así hay que decirlo con mucha claridad: las competencias del Estado enumeradas en el artículo 149.1 y 2 son superiores en sí mismas, enlazándose directamente con el contenido de la soberanía, como ha puesto de relieve el profesor García de Enterría. El que sean competencias necesarias, permanentes e inseparables del Estado, no significa, sin embargo, una exclusión total de la posibilidad de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas, conforme a los mecanismos del artículo 150 Const., según se verá más adelante.

Estas competencias necesarias se atribuyen al Estado en la lista del artículo 149.1 y 2 conforme a dos grandes criterios: un criterio material y un criterio funcional.

El criterio material se sigue en ese precepto para atribuir al Estado todas las funciones sobre una materia. En ocasiones, sin distingos de ningún tipo, con lo cual nos encontramos ante competencias materiales exclusivas. Otras veces, se atribuyen al Estado también todas las funciones, pero no ya sobre una materia sino sobre una submateria, sobre un objeto que el propio Estado es competente para delimitar; se trata entonces de competencias materiales compartibles con las Comunidades Autónomas.

El criterio funcional se sigue en el artículo 149.1, para atribuir al Estado la competencia sobre determinados aspectos de la intervención pública en ciertas materias. Criterio funcional traducido en dos tipos de competencias necesarias del Estado: competencias de legislación y comtencias de aseguramiento de lo básico. En ambos supuestos, la reserva al Estado de funciones concretas sobre unas materias, se traduce en la configuración de ámbitos materiales compartibles con las Comunidades Autónomas.

El cuadro, pues, de competencias necesarias del Estado, que ahora corresponde explicar y justificar, es el siguiente:



Abreviadamente, competencias del Estado exclusivas, compartibles, legislativas —totales o parciales— y básicas.

1. *Las competencias exclusivas del Estado*

Toda la intervención pública sobre determinadas materias se reserva al Estado, sin que los Estatutos tengan la posibilidad de asumir ninguna competencia para las Comunidades Autónomas. Se comprenden en este apartado:

— Las materias relacionadas en el artículo 149.1 Const. sin ninguna limitación en cuanto a las competencias estatales.

— Las materias en las que el artículo 149.1 Const. atribuye al Estado el «régimen» o el «sistema», pues salvo en un caso (núm. 18) no parece que con esas expresiones se quieran limitar las competencias del Estado a los aspectos normativos.

— En alguna ocasión el artículo 149.1 Const. dice que la competencia estatal se extiende a «la legislación, ordenación y concesión» (número 22), expresiones que agotan las posibilidades de intervención pública sobre el objeto.

— Igualmente, cuando sólo se menciona como competencia estatal la «autorización» de alguna actividad (en el mismo núm. 22 y en el número 32), debe entenderse que el Estado puede regular la forma en que concederá la autorización.

— Las materias pueden ser de mayor o menor amplitud: en algunos puntos el artículo 149.1 Const. se refiere a extremos muy concretos (p. ej.: «determinación de la hora oficial», núm. 12), mientras que otras veces es evidente que las materias engloban un conjunto de submaterias (p. ej.: «relaciones internacionales», núm. 3). Cuando la materia puede ser determinada conforme a un criterio físico (la inter o extraterritorialidad) que no encierra ninguna discrecionalidad, se incluye también en este apartado, pues aunque desde un punto de vista más general podría decirse que nos encontramos ante una submateria, constituye un objeto de la realidad bien definido.

De acuerdo con los anteriores criterios, las materias de competencia exclusiva del Estado, en las que a éste corresponde toda la legislación y toda la ejecución, agrupadas lógicamente, son:

a) *Asuntos exteriores.*

— «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (art. 149.1.2.ª Const.).
— «Relaciones internacionales» (art. 149.1.3.ª Const.).
— «Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior» (art. 149.1.10.ª Const.).
— «Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad» (art. 149.1.11.ª Const.).
— «Sanidad exterior» (art. 149.1.16.ª Const.).

b) *Defensa nacional.*

— «Defensa y Fuerzas Armadas» (art. 149.1.4.ª Const.).

c) *Justicia*

— «Administración de Justicia» (art. 149.1.5.ª Const.).

d) *Orden interior*

— «Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos» (art. 149.1.26.ª Const.).

e) *Economía* (al margen de los aspectos internacionales).

— «Sistema monetario» (art. 149.1.11.ª Const.).
— «Determinación de la hora oficial» (art. 149.1.12.ª Const.).

— «Hacienda general y Deuda del Estado» (art. 149.1.14.ª Const.).
— «La legislación ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial» (art. 149.1.22.ª Const.).
— «Obras públicas... cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.24.ª Const.).

f) *En especial, sector de comunicaciones.*

— «Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas (...); control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves» (art. 149.1.20.ª Const.).
— «Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...); tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación» (art. 149.1.21.ª Const.).

g) *Cultura.*

— «Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación» (art. 149.1.28.ª Const.).

h) *Otras materias.*

— «Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (art. 149.1.32.ª Const.).

2. *Las competencias materiales compartibles del Estado*

Varios números del artículo 149.1 Const. atribuyen al Estado competencias de legislación y ejecución sobre materias cuyo exacto alcance no es determinable en base a la previsión constitucional, siendo necesaria una labor estatal de concreción del objeto. Operado el deslinde, al Estado corresponderán todas las potestades sobre la submateria que se autoatribuye, pero necesariamente otras submaterias deberán dejarse a la disposición de las Comunidades Autónomas. Por eso se habla en el epígrafe de competencias compartibles del Estado con las Comunidades Autónomas; competencias compartibles porque se trata de un objeto movible en función de los criterios estatales. Criterios que pueden variar

en el tiempo, p. ej., ampliando el objeto de competencia estatal, con el importante efecto entonces de desplazamiento de las Comunidades Autónomas. Se comprenden aquí:

— Las materias definidas de competencia estatal por referencia al concepto de «interés general» o de «fines estatales» ya que, en ausencia de mayores concreciones, debe entenderse capacitado al Estado para definir en cada caso esos conceptos a los que se remite la Constitución. Quiere decirse así que junto a submaterias de interés general totalmente intervenidas por el Estado, hay submaterias de interés de las Comunidades Autónomas que pueden ser asumidas por los Estatutos; pero también quiere significarse que la determinación de si un objeto concreto es de interés general o territorial corresponde al Estado.

— Las materias definidas de competencia del Estado pero sin perjuicio de que en la ordenación estatal del sector se tenga en cuenta a las Comunidades Autónomas. También aquí la decisión estatal define el objeto de su competencia, aunque necesariamente ese objeto tiene que ser parcial, reservando alguna submateria para su posible ejercicio por las Comunidades.

De acuerdo con estos criterios, las competencias materiales compartibles del Estado con las Comunidades Autónomas, agrupadas lógicamente, son:

a) *Orden interior.*

— «Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica» (art. 149.1.29.ª Const.).

b) *Economía.*

— «Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidase Autónomas (art. 149. 1.19.ª Const.).

— «Obras públicas de interés general» (art. 149.1.24.ª Const.).

— «Estadística para fines estatales» (art. 149.1.31.ª Const.).

c) *En especial, sector de comunicaciones.*

— «Puertos de interés general; aeropuertos de interés general» (artículo 149.1.20.ª Const.).

d) *Cultura.*

— «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas» (art. 149.2 Const.).

3. *Competencias legislativas del Estado*

En diversos apartados del artículo 149.1 Const. se reservan al Estado competencias de legislación sobre determinadas materias, siguiendo por tanto el criterio funcional de atribuir sólo una parte de las potestades públicas. La técnica es muy diferente de la seguida en los dos grupos anteriores de competencias, en los que se reservan al Estado todas las potestades sobre una materia o sobre parte de una materia que el propio Estado debe delimitar. En tales supuestos, la actividad identificadora de las competencias estatales versa nada más sobre el alcance de cada materia, pues una vez identificada ésta las potestades estatales son totales. En cambio, en el grupo de competencias que ahora se trata, a la en todo caso necesaria labor de identificación de la materia, debe añadirse otra tarea: la de fijación del contenido de la función que sobre esa materia se atribuye al Estado.

«Legislación» es el término más comúnmente empleado en el artículo 149.1; término que no cabe identificar sin más con el poder de emanar leyes formales. La finalidad perseguida con la reserva al Estado de la legislación consiste, según ha precisado el TC, en «mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento puede lograrse» (STC 4 mayo 1982). De esta manera, la reserva de la legislación al Estado comprende tanto las normas con rango de ley como los reglamentos que complementen o desarrollen la ley (reglamentos ejecutivos). Sólo los reglamentos organizativos —no siempre fácilmente deslindables de los anteriores— entran en la esfera de ejecución asumible por las Comunidades Autónomas. Por otra parte, las competencias legislativas conllevan un poder estatal de supervisión sobre la posible ejecución autonómica de sus normas, como ha probado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, con amplitud argumental (v. comentario al art. 36.2 Estatuto). Ese poder de supervisión sólo se extiende a la unidad de la aplicación de las leyes estatales en todo el territorio nacional, comprendiendo instrumentos de información y de corrección (con fundamento último en el artículo 155 Const.).

Dentro de las competencias estatales de legislación, puede establecerse una distinción, según comprendan toda la materia (hablo, entonces, de competencias legislativas totales), o sólo una parte de esa materia

(competencias legislativas parciales). Al primer tipo pertenecen las siguientes:

— «Legislación mercantil, penal y penitenciaria» (art. 149.1.6. Const.).

— «Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.7.ª Const.).

— «Legislación sobre propiedad intelectual e industrial» (art. 149.1. 9.ª Const.).

— «Legislación sobre pesas y medidas» (art. 149.1.12.ª Const.).

— «Legislación sobre productos farmacéuticos» (art. 149.1.16.ª Const.).

— «Legislación sobre expropiación forzosa (...); sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas» (art. 149.1.18.ª Const.).

— «Museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1. 28.ª Const.).

— «Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» (art. 149.1.30.ª Const.).

Constituyen, en cambio, competencias legislativas parciales —sobre parte de una materia—, las que a continuación se enumeran:

— «Legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.6.ª Const.).

— «Legislación civil; sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial» (art. 149.1.8.ª Const.).

— «El procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.18.ª Const.).

4. *Competencias básicas del Estado*

Siguiendo también un criterio funcional, el artículo 149.1 Const. atribuye necesariamente al Estado la competencia para determinar los aspectos básicos de determinadas materias. Las expresiones utilizadas son muy variadas: «regulación de las condiciones básicas», «bases», «bases y coordinación general», «normas básicas», «legislación básica» y alguna otra. Aunque de esa variedad terminológica hubieran podido extraerse consecuencias en cuanto al alcance de las competencias estatales, en la jurisprudencia del TC existe una tendencia a homogeneizar el significado

de las mismas, entendiendo que en estos supuestos corresponde al Estado precisar los elementos comunes, unitarios de cada materia. Elementos comunes que pueden ser definidos en cada momento por el Estado; de ahí que haya podido decirse que «lo básico» es una noción fluctuante en el tiempo (MUÑOZ MACHADO).

En términos generales, la función de determinar los elementos básicos de una materia se traducirá en el ejercicio de potestades legislativas por el Estado. No obstante, al igual que sucede con las competencias legislativas estatales, parece posible una determinación del contenido básico de una materia a través de reglamentos ejecutivos, en esa necesaria colaboración entre la ley y el reglamento que el TC ha auspiciado.

Es más, en algunos supuestos no resulta posible separar el plano normativo del ejecutivo, integrándose ambos en el concepto de lo básico de la materia. Se trata de supuestos, ha dicho el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, «en que la ejecución comporta normalmente un fuerte ingrediente de poderes discrecionales, cuya aplicación sólo puede efectuarse desde las valoraciones nacionales que son propias de su normación básica». Hipótesis que confirman las STC de 28 enero, 22 febrero y 8 julio 1982 y que en algunos casos expresamente contempla el artículo 149.1 Const. al hablar de «coordinación» u otras facultades ejecutivas generales.

Por último, al igual que sucede con las competencias legislativas, el Estado dispone de un poder de supervisión de la posible ejecución autonómica, en los términos antes expuestos. Las competencias del Estado de fijación de lo básico, según el artículo 149.1 Const. son las siguientes (v. comentario a los arts. 36.1 y disp trans. 5.ª Estatuto):

a) *El estatuto básico del español.*

— «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.ª Const.).

b) *Economía.*

— «Bases de la ordenación de crédito, banca y seguros» (art. 149.1. 11.ª Const.).

— «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.ª Const.).

— «Régimen general de comunicaciones» (art. 149.1.21.ª Const.).

— «Bases del régimen minero y energético» (art. 149.1.25.ª Const.).

c) *Educación e investigación.*

— «Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15.ª Const.).
— «Normas básicas para el desarrollo del artículo 27 Const., a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (art. 149.1.30.ª Const.).

d) *Medio ambiente y protección de la naturaleza.*

— «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias» (art. 149.1.23.ª Const.).

e) *Medios de comunicación social.*

— «Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.27.ª Const.).

f) *Sanidad y seguridad social.*

— «Bases y coordinación general de la sanidad» (art. 149.1.16.ª Const.).
— «Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.17.ª Const.).

g) *Otras materias.*

— «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (...), legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» (art. 149. 1.18.ª Const.).

IV. El artículo 149.3 de la Constitución: Competencias subsidiarias del Estado, principios de prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal

1. *Las competencias subsidiarias del Estado.*

— Las competencias necesarias del Estado según el artículo 149.1 y 2 Const. conforman, negativamente, el marco de la autonomía, de manera que, como dice el primer párrafo del artículo 149.3 Const., «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos». Los Estatutos de Autonomía (aunque algunos, como el de Aragón, sólo tras el transcurso del período transitorio de cinco años a que se refiere el artículo 148.2 Const.) pueden asumir todas las competencias que no corresponden necesariamente al Estado.

— Ahora bien, si los Estatutos no llevan a cabo esa asunción de competencias con respecto a los espacios que deja libres el artículo 149.1 y 2 Const., la competencia residual corresponde al Estado. Así lo afirma el artículo 149.3 Const.: «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado». Competencias subsidiarias del Estado.

2. *El principio de prevalencia del Derecho estatal.*

— El aseguramiento de las competencias necesarias del Estado, esto es, de todas las enumeradas en el artículo 149.1 y 2 Const., junto con la posibilidad de que Estado y Comunidades Autónomas puedan producir normas válidas, incluso de igual rango, sobre un objeto, llevan a incluir en el artículo 149.3 Const. la cláusula de prevalencia del Derecho estatal. Las normas del Estado, se dice en ese precepto, «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

La regla de prevalencia estatal no excepciona el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, no faculta al Estado para autoatribuirse potestades al margen de la Constitución y los Estatutos. Es una regla prevista para solucionar los conflictos normativos que no puedan ser resueltos conforme a los criterios de distribución de competencias. Es decir, los conflictos que dan lugar a la aplicación de la regla de prevalencia son conflictos suscitados por la emanación de dos normas válidas pertenecientes a diferentes instancias y con soluciones distintas. Eso es, lógicamente, lo que quiere significarse al excluir del ámbito de la regla de prevalencia las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

— El concepto de exclusividad tiene contenidos diversos en un mismo precepto de la Constitución. Recuérdese que lo exclusivo en el ar-

tículo 149.1 Const. es lo que necesariamente pertenece al Estado; no sólo lo propio del Estado, puesto que éste también disfruta, según se ha visto, de competencias subsidiarias que ejerce como propias. En el caso de las Comunidades Autónomas, dado que ya no tiene sentido hablar de competencias necesarias (la necesariedad en el caso del Estado deriva de su directa inclusión en la Constitución), habrían de identificarse las competencias exclusivas con las competencias propias de la Comunidad, con las competencias normativas —tratándose de un aspecto aplicable a una regla para conflictos de normas— propias de la Comunidad. Ahora bien, siguiendo tal interpretación, la regla de prevalencia carecería de aplicación lógica; sólo habría de aplicarse cuando las Comunidades ejercieran competencias normativas que no les eran propias... y para tal efecto, ya cubierto con las reglas de distribución de competencias, no hubiera sido preciso incluir la cláusula de prevalencia en cuestión.

Una explicación alternativa del concepto de exclusividad utilizado en el artículo 149.3 Const., consiste en referirla al control de las potestades normativas sobre un objeto. Con lo cual, en todos aquellos supuestos en que al Estado corresponde algún poder normativo, aunque también las Comunidades dispongan de potestades normativas, no estamos ante competencias exclusivas de las Comunidades. Con esta caracterización, los supuestos de competencias normativas no exclusivas de las Comunidades Autónomas serán de dos tipos:

a) Supuestos en los que al Estado corresponde, como competencia necesaria o subsidiaria, algún poder normativo sobre una materia, disponiendo también las Comunidades Autónomas de poderes normativos complementarios o de desarrollo. Supuestos que pueden tener multitud de variantes, teniendo en cuenta el juego del principio dispositivo que rige la asunción estatutaria de competencias, pero aun así, supuestos que cabe reconducir al tipo de las competencias autonómicas de desarrollo normativo de las bases estatales.

Pues bien, si en estos casos se produce un conflicto entre la normativa básica estatal y la normativa complementaria autonómica, aun tratándose de una competencia no exclusiva (en el sentido expuesto) de la Comunidad, no hay lugar, sin embargo, a aplicar la regla de prevalencia. La razón estriba en que el conflicto no se produce entre dos normas válidas. O bien la norma complementaria autonómica infringe el orden constitucional de competencias por contrariar una norma básica que es competencia estatal; o bien la norma básica estatal incurre en esa misma infracción por exceder en su contenido de lo básico. No tiene ningún sentido admitir el juego de la cláusula de prevalencia estatal en el caso de normas inválidas, porque para eso está el principio de competencia constitucionalmente protegido.

b) Supuestos de incidencia de potestades normativas estatales y autonómicas sobre un mismo objeto. Los títulos competenciales materiales del Estado y de las Comunidades Autónomas, con frecuencia, se entrecruzan, en zonas más o menos amplias. La Comunidad Autónoma,

por ejemplo, asume todas las competencias normativas de ordenación del territorio, pero el Estado conserva las competencias normativas sobre obras de interés general que inciden en el territorio. Aquí tiene su campo de aplicación genuina la cláusula de prevalencia. Se da preferencia al Derecho estatal. Por una razón muy sencilla, porque en caso contrario se menoscabarían las competencias necesarias del Estado.

— El principio de prevalencia no se traduce ni en la invalidez ni en la derogación de la norma autonómica, que cuenta con su título competencial adecuado a la Constitución. La prevalencia significa una aplicación preferente del Derecho estatal. Aplicación preferente llevada a cabo, y esto es importante, por el intérprete. La regla de prevalencia va dirigida al aplicador del Derecho. Estamos aquí, ha dicho el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, ante un fenómeno conocido: efecto directo y aplicación preferente de la norma central, desplazamiento de las demás normas, que no podrán ser aplicadas frente a ella.

3. *El principio de supletoriedad del Derecho estatal*

El artículo 149.3 Const. se cierra con la fórmula «El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades autónomas». Por tanto, en caso de no ejercicio o ejercicio incompleto de las competencias normativas por las Comunidades, siempre se aplica supletoriamente el Derecho estatal. El principio implica la prohibición de integración de los ordenamientos autonómicos por otro Derecho autonómico, extranjero o histórico, al margen de las previsiones y sistema de fuentes del Derecho estatal. El principio supone la legitimidad —y lógicamente también la necesariedad— constitucional de regulaciones estatales completas, aun cuando se refieran a materias sobre las que el Estado sólo disponga de un título competencial de aseguramiento de lo básico.

V. EL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN: DELEGACIONES ESTATALES A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ARMONIZACIÓN ESTATAL DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Al margen de los Estatutos, el artículo 150.1 y 2 Const. prevé la posibilidad de que el Estado amplíe las competencias de las Comunidades Autónomas.

— El artículo 150.1 Const. (v. art. 36.3 Estatuto) regula el supuesto de delegación normativa del Estado en favor de Comunidades. En materias de competencia estatal, dice el precepto, las Cortes Generales pueden atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la

facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.

Sin que sea preciso ahora analizar las diversas relaciones entre la ley marco estatal y la normativa autonómica que el artículo 150.1 Const. permite establecer, interesa destacar la existencia de un límite expreso en cuanto al poder delegante del Estado. No es posible atribuir competencias a las Comunidades sobre lo básico de ninguna materia; la ley marco estatal fija los principios, las bases de la materia en que, aun sin previsión estatutaria, se atribuye competencia normativa a la Comunidad Autónoma. Esto significa que el poder delegante del Estado sólo es utilizable, en el ámbito de sus competencias necesarias según el artículo 149.1 Const., a las competencias que antes fueron calificadas de exclusivas, compartibles y legislativas, reservándose siempre en estos casos, por añadidura, lo básico de cada materia.

Conviene también decir que el Estado no pierde, por el uso del artículo 150.1 Const., la titularidad última de sus competencias, recuperables por el simple mecanismo de una nueva ley de sentido contrario a la que atribuyó competencias normativas a Comunidades Autónomas. Este dato explica que el uso de la delegación con respecto a las competencias necesarias del Estado según el artículo 149.1 Const. —dentro del límite señalado de lo básico—, no contradiga el carácter necesario de tales competencias. El Estado conserva siempre el control de sus competencias necesarias, pudiendo recuperar el ejercicio efectivo de las mismas en cualquier momento.

— Según el artículo 150.2 Const. (v. arts. 36.4 y 37.2 Estatuto) mediante ley orgánica el Estado puede transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

Se permite aquí atribuir a las Comunidades tanto potestades normativas como ejecutivas sobre una materia de competencia estatal. Atribución que, de nuevo, tiene su límite en los aspectos básicos de cada materia, constitutivos de una ordenación uniforme y, por tanto, insusceptibles de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas.

Al igual que en el supuesto anterior, del que resulta difícilmente deslindable, el Estado conserva la titularidad de la competencia, que puede recuperar mediante la nueva ley orgánica de sentido contrario.

— Por último, el artículo 150.3 Const. autoriza la emanación de leyes por el Estado que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en materias atribuidas a la competencia de éstas. La Ley de armonización estatal debe venir exigida por el interés general, previéndose una intervención especial de las Cortes para apreciar, con mayoría absoluta de cada cámara, la necesidad armonizadora.

El precepto confirma, una vez más, la trascendencia concedida, en el marco constitucional de distribución de competencias, a los aspectos básicos de cada materia; aspectos que siempre, por una u otra vía, debe asegurar el Estado.

VI. Referencia general a las competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa

— En el marco constitucional anteriormente descrito se desenvuelve la autonomía aragonesa, cuyo Estatuto, aun teniendo rango jerárquico superior a las leyes ordinarias, está decididamente subordinado a la Constitución, por lo que cualquier exceso sobre la misma le haría incurrir en vicio de inconstitucionalidad. En términos generales, ese marco ha sido respetado por el Estatuto, aunque no dejen de presentarse problemas de legitimidad constitucional en relación con competencias concretas (v. p. ej., el comentario del art. 36.1.*b)*.

La inconstitucionalidad de aspectos estatutarios es un efecto grave, una consecuencia cuya aplicación, ciertamente, debe ser realizada con prudencia, pero también, cuando sea necesario, con decisión. Téngase presente en tal sentido que si bien el Estatuto aragonés no ha sido sometido a ningún control directo de constitucionalidad, no por ello se han convalidado los excesos que pueda contener. En cualquier proceso en que deba aplicarse una disposición estatutaria de la que se presume un contenido contrario a la Constitución, el órgano judicial está facultado para plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC (artículo 163 Const. y arts. 35 y ss. LOTC).

Conviene recordar aquí que, por el momento, el Estatuto aragonés tiene su límite constitucional de competencias en la lista del artículo 148.1 Const. No obstante, de tal referencia no siempre cabe deducir, automáticamente, la inconstitucionalidad de aquellas competencias autonómicas que no sean una transcripción exacta de los diversos apartados del artículo 148.1 Const. Antes de afirmar tan formidable consecuencia habrá que analizar cuidadosamente el objeto de la competencia aragonesa, que puede referirse a un sector de una materia más amplia contenida en el citado precepto constitucional, o que puede también conformar un ámbito en el que incidan diversas competencias regionalizables...

— No sólo el listado del artículo 148.1 Const. condiciona las competencias aragonesas. También del artículo 149.1 Const., de las competencias necesarias del Estado, surgen límites que deben ser respetados por el Estatuto. Así, algunas materias del artículo 148.1 Const., puestas en relación con las materias del 149.1 Const., se traducen en supuestos de compartición material de competencias entre el Estado y la Comunidad (p. ej., en materia de obras públicas, *ex* arts. 148.1.4.ª y 149.1.24.ª Const.;

v. art. 35.1.5.° Estatuto). En otros casos, de coincidencia parcial de materias amparadas en títulos competenciales específicos, la concurrencia normativa entre el Estado y Aragón se traducirá en la prevalencia del Derecho estatal, conforme al principio, antes explicado, que contiene el artículo 149.3 Const.

— Transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto, Aragón puede proceder a la reforma del mismo, ampliando sus competencias en el marco del artículo 149.1 Const., según prevé el artículo 148.2 de la Constitución.

Si en algún caso el Estatuto ha asumido competencias sobre materias que, excediendo del artículo 148.1 Const., no infringen sin embargo los límites del artículo 149.1 Const., no habrá inconvenientes para admitir que esas competencias quedan en suspenso hasta que se produzca el transcurso de los cinco años (ésta puede ser, p. ej., la solución para el caso del artículo 36.1.*b)* Estatuto). Otra interpretación nos llevaría al absurdo de tener que reformar el Estatuto para confirmar su contenido.

No obstante, existe también la posibilidad de que los excesos estatutarios sean convalidados genéricamente mediante una ley orgánica, como ya se ha hecho para las Comunidades Autónomas valenciana y canaria (Leyes orgánicas 11 y 12/1982, de 10 agosto), de conformidad con el artículo 150.2 Const. Este mecanismo serviría para cubrir transitoriamente el ejercicio regional de las competencias subsidiarias del Estado (las no enumeradas en el art. 149.1 Const.), puesto que una vez transcurridos los cinco años desde la aprobación del Estatuto, por el efecto antes explicado, los posibles excesos estatutarios con respecto al artículo 148.1 Const. que, sin embargo, no infrinjan el artículo 149.1 Const. quedan convalidados. Obsérvese que si la competencia es estatutaria, no puede ser retirada por el Estado. En cambio, la ley orgánica de transferencia referida a competencias necesarias del Estado (las del artículo 149.1 Const.), tiene valor permanente, aun transcurridos los cinco años, hasta tanto no sea derogada, pues el Estado conserva siempre el control último sobre sus propias competencias necesarias.

— La ordenación de competencias en el Estatuto aragonés, aun cuando no presente, en general, graves contradicciones con el marco constitucional, no resulta ser de gran perfección técnica. El esquema de las competencias aragonesas, conforme a la terminología estatutaria, es el siguiente:

a) *Competencias exclusivas.*

Enumeradas en los artículos 35 y 39 Estatuto. Aunque según el artículo 35.2 Estatuto, con la exclusividad se pretende concentrar en la Comunidad todas las potestades sobre las materias, las competencias

necesarias del Estado obligan a configurar determinadas materias como compartidas con el Estado. El propio artículo 35.2 Estatuto debe precisar, en este sentido, que el ejercicio de las potestades sobre las materias de «competencia exclusiva» debe hacerse «respetando, en todo caso, lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 Const.».

A las competencias exclusivas de Aragón se refiere también el artículo 42.1 Estatuto, estableciendo para ellas la aplicación preferente del Derecho aragonés; regla que debe entenderse de conformidad con el principio de prevalencia del artículo 149.3 Const.

b) *Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.*

Se trata de las competencias ejercidas en el marco de la legislación básica del Estado que enumera el artículo 36.1 Estatuto.

En el artículo 36.3 Estatuto se acepta expresamente ese mismo tipo de competencias con respecto a delegaciones que pueda realizar en el futuro el Estado.

c) *Competencias de ejecución.*

El artículo 36.2 Estatuto atribuye a Aragón competencias para ejecutar la legislación del Estado en determinadas materias. El artículo 36.4 Estatuto acepta expresamente esa misma función ejecutiva para el caso de delegaciones del Estado. A la función ejecutiva por la Comunidad Autónoma de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales se refiere el artículo 40.2 Estatuto.

d) *Competencias futuras.*

El artículo 37.1 Estatuto contiene una lista de materias cuya asunción efectiva, por considerarlas incluidas entre las necesarias del Estado según el artículo 149.1 Const., queda remitida a futuros actos normativos previstos en el artículo 37.2 Estatuto, conteniendo algunas precisiones el artículo 38 Estatuto.

De alcance similar al artículo 37.1 parece ser la referencia del artículo 41 Estatuto.

ART. 35. 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

V. arts. 35.2 y 42.1.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Reproduce prácticamente este artículo, con algunas variantes que deben ser examinadas caso por caso, la lista de competencias que Aragón puede asumir según el artículo 148.1 Const.

La afirmación de exclusividad se realiza con la pretensión de atribuir a la Comunidad Autónoma todas las potestades posibles sobre cada materia (v. art. 35.2), intentando además evitar la aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal (v. art. 42). Pero, por encima de la terminología adoptada, la incidencia de las competencias necesarias del Estado según el artículo 149.1 Const., lleva a configurar bastantes supuestos de competencias materiales compartidas con el Estado, como puede comprobarse en el estudio de los concretos apartados del precepto. Además, la evitación del efecto de prevalencia estatal no depende de la simple calificación de las competencias autonómicas como exclusivas, sino de si realmente lo son en el sentido del artículo 149.3 Const. (v. el comentario general del tít. II Estatuto).

ART. 35.1. 1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
V. artículo 36.1.*a)*.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— De conformidad con el artículo 148.1.1.ª Const., la Comunidad Autónoma de Aragón asume la competencia exclusiva para organizar sus instituciones de autogobierno.

La doctrina se ha ocupado en destacar que el concepto constitucional de autonomía va necesariamente unido a un poder de autoorganización. Así lo confirman, de cara a las Comunidades Autónomas, el citado artículo 148.1.1.ª Const. y también el artículo 147.2.*c)* Const., donde se señala, como contenido de los Estatutos de Autonomía, «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias».

La referencia a las «instituciones autónomas» y a las «instituciones de autogobierno», dada la falta de distingos en sede constitucional, lleva a concluir que dichas expresiones comprenden tanto las instituciones políticas como la Administración de la Comunidad Autónoma.

Las instituciones políticas, que el Estatuto denomina «órganos institucionales de la Comunidad Autónoma» (art. 11) son las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General y el Justicia de Aragón, objeto todas ellas de regulación en los artículos 12 y ss. Estatuto, sin perjuicio de remisiones específicas a normas futuras. La Administración Pública de la Comunidad es contemplada en los artículos 43 y 44 Estatuto.

— Aunque, obviamente, deba hacerse remisión al comentario de los artículos citados, cabe ahora señalar que los límites más intensos a la potestad organizatoria de la Comunidad girarán sobre la Administración y no sobre los órganos institucionales. En tal sentido, el Estado goza de un título competencial sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas... que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas» (art. 149.1.18.ª Const.).

El objetivo de ese título competencial del Estado no parece ser sino el enunciar los principios comunes a la variedad de Administraciones. Aunque no cabe excluir, en una consideración material de lo básico, una

mayor extensión de la competencia estatal, comprendiendo incluso aquellas regulaciones de detalle o intervenciones puntuales que puedan ser consideradas básicas. (V. la exposición general sobre el concepto de «bases», realizada en el comentario del art. 36.1 Estatuto.)

En todo caso, los principios básicos de organización de las Administraciones Públicas partirán de las previsiones contenidas en los artículos 103 y ss. Const., preceptos que la STC 22/1984, de 17 febrero, ha considerado aplicables a todas las Administraciones (y que expresamente asume el art. 43 Estatuto, según se pone de relieve en el correspondiente comentario).

Un arsenal de principios organizativos, en sentido amplio, puede encontrarse en el artículo 103.1 Const. —que, con añadidos, se transcribe en el art. 44.2 Estatuto—, aunque tales principios interesa considerarlos ahora, no desde la perspectiva de los límites estatutarios a las decisiones organizatorias que adopte la Comunidad, sino desde la óptica de los límites estatales a esas decisiones de organización. Es decir, los principios del artículo 103.1 Const. autorizan a considerar la existencia de instrumentos estatales que aseguren la observancia de tales principios como algo básico.

De especial importancia en materia organizativa serán los principios de desconcentración, descentralización y coordinación.

El principio de desconcentración exige a las Comunidades Autónomas evitar una excesiva concentración de competencias en los órganos que ocupan las cúspides jerárquicas de la correspondiente Administración, es decir, debe robustecerse la posición de los órganos administrativos subordinados.

El principio de descentralización jugará un papel de primera fila dentro de cada Comunidad Autónoma, de forma similar a como ocurre con la propia organización del Estado. Descentralización en su puro y genuino sentido de descentralización territorial y no funcional o por servicios. Es decir, con carácter general, puede afirmarse la necesidad de que las Comunidades Autónomas utilicen para la ejecución de sus funciones y servicios a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos comprendidos en su territorio. En relación con las Diputaciones provinciales, la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 octubre (arts. 5 y ss.) y el propio Estatuto (art. 45) han introducido diversas soluciones técnicas que facilitan la realización del principio de descentralización.

En cuanto al principio de coordinación, debe decirse que opera tanto de cara a la organización interna de la Comunidad, como respecto a las relaciones con otras Administraciones. Su aplicación en este segundo aspecto ha sido promovida por el TC desde la STC de 4 mayo 1982.

ART. 35.1. 2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia o delegación autorice la legislación sobre Régimen Local.

V. artículos 5 y 45. Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Reproduce aquí el Estatuto la competencia que le autoriza a asumir el artículo 148.1.2.ª Const., con una sola y mínima adición, que, por cierto, era innecesaria: la palabra «delegación». No existen, pues, dudas a propósito de la corrección constitucional de la competencia autonómica... siempre y cuando ésta no se entienda como exclusiva en el sentido del control absoluto de las potestades sobre una materia (pretensión revelada en el art. 35.2 Estatuto), dada la general incidencia, por de pronto, de la competencia necesaria del Estado sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18.ª de la Constitución).

— La doctrina tradicional en materia de Administración local parte de la idea del *pouvoir municipal*, esto es, del reconocimiento de un bloque de competencias que pertenecen por esencia a las Corporaciones locales. Recibida esta idea en Estados federales (Alemania), se traduce en la consideración del régimen local como una materia, de cara a la distribución de competencias legislativas entre la Federación y los Estados miembros. El legislador competente para regular el régimen local, debe regular tanto los aspectos organizativos como las competencias de las Administraciones Locales.

Ahora bien, en Alemania esta doctrina tradicional parece haber entrado en crisis, al observarse que no sólo el legislador competente sobre el régimen local (los Estados miembros) incidía en las competencias locales. El fenómeno ha sido explicado por algunos autores —el más importante, BURMEISTER—, entendiendo que el régimen local no es una materia que pueda ser objeto de distribución de competencias. El ré-

gimen local se compone de dos aspectos: la organización y las competencias de las Administraciones Locales. Si los Estados-miembros pueden regular los aspectos organizativos de tales Administraciones locales, no pueden, sin embargo, atribuirles competencias, salvo en materias cuya legislación corresponde a los mismos Estados-miembros.

Esta nueva concepción, que ahora tan apenas es posible extractar, tiene importantes consecuencias de cara al contenido de las autonomías locales, pues implica la necesidad de que el legislador competente en cada materia tenga en cuenta la esfera de intereses locales. Del reconocimiento estrecho de una lista de competencias locales, se pasa así al establecimiento general de un derecho de las Corporaciones locales a participar en los asuntos de su interés.

La novedosa doctrina ha sido incorporada a nuestro país por PAREJO, EMBID, MUÑOZ MACHADO, SÁNCHEZ MORÓN y otros, accediendo a la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 (LBRL), aunque con algunas peculiaridades. La consecuencia fundamental de esa doctrina, para el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es la no consideración del régimen local como una materia unitaria. El régimen local se compone de dos grandes bloques de materias: la organización y régimen jurídico de las Administraciones Locales, de una parte, y el conjunto de competencias atribuidas a esas mismas Administraciones, de otra.

— La competencia para regular la organización y el régimen jurídico de las Administraciones Locales puede pertenecer en el futuro a todas las Comunidades Autónomas, dentro del respeto a la normativa básica que corresponde establecer al Estado, conforme al artículo 149.1.18.ª Const. ya cit. (sobre el alcance de las normas básicas estatales, v., en general, art. 36.1 Estatuto).

No obstante, en el caso aragonés ese nivel máximo de competencias autonómicas no rige hasta transcurridos los cinco años que menciona el artículo 148.2 Const., por lo que sus competencias sobre el régimen local se limitan a los aspectos permitidos en el artículo 148.1.2.ª Const. y asumidos en el artículo 35.1.2.º Estatuto. Directamente sólo se atribuyen competencias sobre las alteraciones de términos municipales. El ejercicio de esas otras funciones «que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales», depende de su efectiva transferencia por la legislación de régimen local.

LBRL 1985 prevé, en numerosas ocasiones, la intervención de las Comunidades Autónomas en relación con las Administraciones Locales. Según el párrafo 2 de la disp. ad. de esa Ley, las funciones administrativas que se atribuyen en la propia Ley a las Comunidades Autónomas, se entienden transferidas, entre otras, a la Comunidad Autónoma de Aragón, con lo cual se configura un amplio campo ejecutivo sobre el régimen local de competencia autonómica.

La competencia autonómica con respecto a las alteraciones de términos municipales, comprende el ejercicio de potestades legislativas, en el respeto de la normativa básica que al Estado corresponde *ex* artículo 149.1.18.ª Const. De ahí que pueda comprenderse el establecimiento de unos criterios mínimos de procedimiento y de fondo, para las alteraciones de términos municipales, en el artículo 13 de la LBRL, remitiendo la concreta regulación a las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, aquellas Comunidades Autónomas que, como la de Aragón, se encuentran transitoriamente constreñidas a los límites competenciales del artículo 148.1 Const., sólo podían asumir potestades legislativas en relación, precisamente, con las alteraciones de términos municipales. Así se deduce del artículo 148.1.2.ª Const. antes cit. Por ello no resulta fácilmente admisible el párrafo 1 de la disp. ad. de la LBRL, según el cual, las competencias legislativas sobre régimen local asumidas en diversos Estatutos limitados por el artículo 148.1 Const., se ejercen en el marco de lo que la propia LBRL indica en diversos artículos que cita. Obsérvese que se produce así una legitimación de algunos excesos estatutarios, puesto que la disp. ad. de la LBRL, no sólo menciona el marco normativo referido a las alteraciones municipales, sino también el correspondiente a ordenación comarcal, áreas metropolitanas, entidades de ámbito territorial inferior a Municipios, organización municipal y provincial complementaria, régimen de Concejo abierto y régimen de Municipios pequeños. De manera que los Estatutos de Autonomía que, excediendo el límite del artículo 148.1.2.ª Const., hayan asumido competencias legislativas sobre esas materias, ven ahora legitimado y consolidado directamente su exceso. En el caso de Aragón, tal exceso sólo parece darse respecto a la regulación de las comarcas, prevista en el artículo 5 Estatuto.

Hay en ese párrafo 1 de la disp. ad. de la LBRL un agravio comparativo entre las Comunidades Autónomas limitadas por el artículo 148.1 Const., primándose a aquellos Estatutos que más se excedieron del marco constitucional. Ese agravio puede venir amparado jurídicamente por el artículo 150.1 Const., que autoriza a las Cortes Generales a atribuir «a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal». No obstante, con la aplicación de tal técnica a este caso, parece fuera de duda que se pretende convalidar los excesos estatutarios. Con lo cual, se contribuye a generalizar la idea de que en la determinación del contenido de los Estatutos es conveniente rebasar los límites constitucionales, a la espera de futuras convalidaciones estatales. La idea y la espiral de conflictos que así se propician no son, en absoluto, convenientes para la construcción racional del Estado de las Autonomías.

— Al margen de las anteriores competencias autonómicas sobre la organización y el régimen jurídico de las Administraciones Locales, la

Comunidad Autónoma de Aragón puede también incidir sobre las mismas atribuyéndoles competencias en aquellas materias sobre las que la propia Comunidad tenga potestad legislativa. Esta es la consecuencia que ahora importa destacar de la novedosa concepción sobre el régimen local importada de Alemania. Aunque la importación parece producirse con un importante matiz: el legislador competente sobre los aspectos organizativos locales puede establecer una relación básica de materias de competencia local. Así sucede en el artículo 25 de la LBRL. Con lo cual si la Comunidad Autónoma es competente para legislar sobre esas materias, necesariamente debe prever funciones de las Comunidades Locales.

ART. 35.1. 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— El artículo 148.1.3.ª Const. permite a toda Comunidad Autónoma asumir competencias sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», materia que no se encuentra específicamente reservada al Estado en el artículo 149.1 Const. De ahí que ninguna duda de legitimidad constitucional suscite este precepto del Estatuto, pudiendo la Comunidad Autónoma regular esta materia (por medio de leyes y reglamentos, según proceda) y desempeñar la función ejecutiva, al igual que las restantes Comunidades Autónomas.

— No obstante, alguna precisión ulterior debe hacerse con relación a las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo. En el actual estadio de la evolución jurídica, la ordenación de los usos del territorio está subsumida dentro de las técnicas urbanísticas, que comprenden los aspectos de planeamiento, régimen del suelo, ejecución de las urbanizaciones y fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación (art. 2 y sigs. de la Ley del Suelo). Estas actividades, cuyo dominio corresponde a la Comunidad Autónoma, plantean, sin embargo, el problema de su posible incidencia sobre competencias estatales:

a) En efecto, por una parte el artículo 149.1 Const. ha reservado al Estado competencia sobre determinadas obras públicas que inciden en la ordenación territorial o planeamiento urbanístico: desde las requeridas por la defensa nacional (4.ª) hasta las calificadas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (24.ª), pasando por obras específicamente designadas, como los puertos y aeropuertos de interés general (20.ª), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad (21.ª), aprovechamientos hidráulicos (22.ª).

b) En segundo lugar, el Estado tiene competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad eco-

nómica (art. 149.1.13.ª Const.), para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (23.ª) y para la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (28.ª); materias que pueden condicionar las decisiones urbanísticas de la Comunidad Autónoma.

c) Por último, las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma aparecen limitadas por afectar al derecho de propiedad, ya que corresponde al Estado garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1.ª Const.), siendo uno de tales derechos el de propiedad (art. 33 Const.).

Habida cuenta de la existencia de estos variados títulos competenciales del Estado, parece imponerse la necesidad de considerar la materia «ordenación del territorio y urbanismo» como objeto de competencias concurrentes parciales del Estado y de la Comunidad Autónoma. Pues si bien el Estatuto la considera competencia exclusiva de Aragón, no es menos cierto que la Constitución afirma la competencia exclusiva del Estado sobre los aspectos de incidencia territorial citados.

La concurrencia permite a la Comunidad Autónoma regular de manera completa la actividad urbanística en Aragón, previendo incluso las formas de solucionar los conflictos originados por el ejercicio de competencias estatales (p. ej.: el procedimiento a seguir cuando el Estado pretende realizar una obra pública de interés general en contra del planeamiento aprobado por la Comunidad Autónoma) o incidiendo en materias que sectorialmente son de competencia estatal (p. ej.: medidas de protección urbanística del patrimonio monumental español). La norma autonómica será válida, en la medida en que se apoya en un título competencial genérico indiscutible. Ahora bien, lo que sucederá es que esas materias concretas, también podrán ser reguladas por el Estado, con fundamento en su título competencial específico. En tal supuesto de concurrencia normativa, la Constitución asegura la prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3).

La solución indicada cuenta, en el caso de Aragón, con respaldo en el RD 298/1979, de 26 enero, que transfirió competencias urbanísticas al entonces ente preautonómico aragonés en materia, entre otras, de urbanismo. Aunque este decreto no pueda ya considerarse como marco definitorio de las competencias autonómicas, algunas de sus previsiones son perfectamente asimilables y constituyen un cauce adecuado para solucionar la concurrencia: competencia estatal sobre el plan nacional de ordenación, aprobación estatal de los planes directores territoriales de coordinación, procedimiento de obtención de licencias para realizar obras públicas conforme al artículo 180 de la Ley del Suelo (art. 13 RD 298/1979). Esos instrumentos son utilizables por el Estado, aunque sólo para defender y mantener sus títulos competenciales específicos de incidencia territorial, según el artículo 149.1 Const., y no para otros objetivos.

La línea de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma es la que mejores frutos puede proporcionar en esta materia. A ello tienden mecanismos de integración, como pueden ser la presencia de un representante de la Comunidad en la Comisión Central de Urbanismo y de un representante estatal en el órgano colegiado superior urbanístico de la Comunidad Autónoma (art. 15 RD 298/1979).

Cabe destacar, por último, que por RD 3316/1983, de 2 de noviembre, se traspasaron servicios estatales en materia de estudios de ordenación del territorio.

— En las competencias autonómicas sobre vivienda no parecen incidir directamente otros títulos competenciales del Estado, por lo que Aragón asume todos los aspectos en relación con la acción pública sobre la vivienda: calidad de la edificación, promoción de viviendas, viviendas de protección oficial.

Algunos aspectos concretos de la política autonómica sobre promoción de viviendas podrán eventualmente ser condicionados por un plan estatal que determine los elementos básicos de actuación y coordinación en el sector vivienda *(ex* art. 149.1.13.ª Const.). De aprobarse ese plan del Estado, se produciría de nuevo una concurrencia parcial solucionada en favor de la prevalencia de las determinaciones básicas estatales *(ex* artículo 149.3 Const.).

Por RD 2501/1983, de 20 julio se traspasaron a la Comunidad Autónoma aragonesa funciones y servicios del Estado sobre la vivienda rural y por RD 699/1984, de 8 febrero, funciones y servicios relativos a control de la calidad de la edificación y vivienda en general.

ART. 35.1. 4. La conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado, así como del procesal civil derivado de las peculiaridades de su Derecho sustantivo.

Por J. DELGADO ECHEVERRÍA

COMENTARIO:

Hasta la promulgación del Estatuto de Autonomía, Derecho civil aragonés y Derecho aragonés eran términos sinónimos. Lo que apunta dos peculiaridades notables del objeto de esta competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma aragonesa: el Derecho civil aragonés es varios siglos anterior al Estatuto, y el único Derecho aragonés existente con anterioridad al mismo. Si no fuera así, por cierto, el Estatuto no hubiera podido recoger esta competencia sobre derecho civil.

En efecto, el artículo 149.1.8.ª Const. prevé la posibilidad de que los Estatutos autonómicos asuman competencia sobre «conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Unicamente allí donde ya existan con anterioridad. En consecuencia, no todas las Comunidades autónomas tienen competencia sobre Derecho civil, ni depende ello de la vía seguida en su proceso autonómico (la del art. 143 o la del 151 de la Const.): Andalucía, a pesar de haber accedido a la autonomía por el procedimiento del artículo 151 Const. carece y carecerá de un Derecho civil propio y de la correspondiente competencia. Mientras que sí la tienen, además de Euskadi, Cataluña y Galicia, Navarra (por el camino del «Amejoramiento foral»), Baleares y Aragón (que accedieron a la autonomía a través del art. 143 Const.). Es la historia —una historia de siglos— la que explica que en este punto (y creo que sólo en éste) el techo autonómico definitivo sea distinto para unas y otras Comunidades. Sólo las que tuvieron Derecho civil propio tienen ahora competencia sobre el mismo. El que tuvo retuvo.

Por lo que hace a Aragón, su Derecho civil es tan antiguo como Aragón mismo, y uno de los factores que con mayor fuerza han contribuido a configurar su identidad histórica. Claro que no era sólo civil el Derecho contenido en el Cuerpo Legal de «Fueros y Observancias», sino todas

las ramas del Ordenamiento jurídico de un reino independiente. Los poderes públicos —el Rey, las Cortes, el Justicia—, los delitos y las penas, los procesos, el comercio, los impuestos, el entramado de los órganos de administración, se encontraban regulados, junto con las materias que hoy consideramos de Derecho civil (capacidad y estado de la persona, contratos, propiedad y otros derechos reales, familia y sucesiones), en los viejos «Fueros y Observancias». En 1247 quedó redactado por primera vez con vigencia para todo el reino (o casi todo) en la llamada «Compilación de Huesca», que sus autores llamaron, simplemente, «Fueros de Aragón». Pero entonces, ya hacía siglos que los aragoneses se regían por su Derecho propio, diferente en cada municipio o comarca: las diversas redacciones del «Fuero de Jaca» son fuente principal de la citada Compilación de Huesca. Después, el Rey y las Cortes legislaron soberanamente, nuevos fueros se añadieron a los antiguos, a veces corrigiéndolos o derogándolos. Los justicias fallaron pleitos, los foristas explicaron el sentido de los textos, o los ilustraron con usos y costumbres, dando origen a la redacción de Observancias. Este Ordenamiento, cuyos textos crecieron en volumen y fueron ordenados de nuevo sistemáticamente, superó los rudos golpes de Felipe II y alcanzó formalmente íntegro los primeros años del siglo XVIII. Felipe V lo derogó en 1707, pero poco después, en 1711, por el Decreto llamado de «Nueva Planta», reconoció la vigencia del Derecho aragonés «para todo lo que sea entre particular y particular». Aproximadamente, la rama del Derecho que hoy llamamos Derecho civil.

La Codificación civil, en España, respetó los Derechos entonces llamados «forales», entre ellos el aragonés. Promulgado el Código civil (1888), siguieron vigentes en Aragón los preceptos civiles de los «Fueros y Observancias», si bien en situación desventajosa frente a un Código moderno, condicionados por leyes generales (la de enjuiciamiento civil o la hipotecaria, entre otras muchas) que los ignoraban y mal vistos por el Tribunal Supremo. Un «Apéndice» al Código civil (1925) recogió lo más imprescindible del Derecho aragonés, derogando los viejos Fueros. No era una buena ley. En ambiente distinto, más respetuoso para los Derechos forales, se llegó en 1967 a la redacción de la «Compilación del Derecho civil de Aragón». Con las limitaciones obvias de ser una ley aprobada en Madrid por las Cortes franquistas, en el marco de un Estado fuertemente centralizado, alcanzó sin embargo a expresar con técnica certera los rasgos más relevantes de nuestro Derecho civil, escrito y consuetudinario.

Tal era el estado del Derecho civil de Aragón en 1982. No es, por tanto, simplemente, una materia susceptible de regulación por las Cortes aragonesas, sino una regulación ya hecha, cuyo «aragonesismo» es independiente y anterior al Estatuto. Aun no emanado de la Comunidad autónoma, forma parte del «Derecho propio de Aragón», del «Ordenamiento jurídico aragonés», o del «Derecho aragonés», a que se refieren

diversos artículos del Estatuto (vgr. 30.1, 31.1 y 2, 33.1.*b)*, 42). Regula, sobre todo, el régimen económico de la familia y las sucesiones por causa de muerte. Entre sus instituciones más conocidas están la comunidad conyugal de muebles y adquisiciones, los capítulos matrimoniales, la viudedad, el testamento mancomunado, los pactos sucesorios, la libertad de testar entre los descendientes. También, la capacidad de los menores de edad, las relaciones entre ascendientes y descendientes, el derecho de abolorio y las luces y vistas. Apenas nada del Derecho de contratos y obligaciones, o de la propiedad y demás derechos reales. Sobre esto hubo preceptos, naturalmente, en el antiguo Derecho, pero fueron cediendo poco a poco ante el Derecho castellano, muy romanizado, y hoy se aplican en Aragón las disposiciones del Código civil.

Esto es, a grandes rasgos, la herencia jurídica que hemos recibido viva los aragoneses de hoy de nuestros antepasados. ¿Qué podemos hacer con ella? Los límites de la competencia legislativa de nuestras Cortes vienen genéricamente determinados con las expresiones «conservación, modificación y desarrollo». Límites de difícil precisión, que ciertamente no se circunscriben a la reforma de las instituciones ya existentes, sino que permiten la evolución legislativa de nuestro Derecho civil de acuerdo con los criterios, valoraciones y concepciones del mundo y de la vida de los aragoneses de hoy, pero que tienden a señalar un engarce permanente con nuestra tradición jurídica. Podemos —y debemos— acomodar nuestro Derecho civil a las nuevas y cambiantes necesidades de la sociedad, pero sin romper con los principios peculiares que lo informan y que lo han hecho distinto del castellano o del catalán, afín a nuestra idiosincrasia y configurador de nuestra mentalidad.

Hay otros límites más circunstanciados, constituidos por las «competencias exclusivas del Estado» a que alude el precepto estatutario. Son los señalados en el artículo 149.1.8.° Const.: «Reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes». Esta enumeración, técnicamente poco afortunada y que se presta a discusiones doctrinales de gran dificultad, apenas roza materias que en los últimos siglos formaran parte del Derecho aragonés. Acaso lo más interesante aquí sea señalar que las normas sobre la formación del vínculo matrimonial y su disolución —señaladamente por divorcio— exceden del ámbito de la competencia autonómica, así como las que determinan a qué sujetos, lugares u ocasiones se aplica el Derecho civil aragonés, lo que depende, predominantemente, de la «vecindad civil» (vid. art. 9.2.° Estatuto).

La Constitución, además de abrir un cauce para el ejercicio por la Comunidad Autónoma aragonesa de la facultad legislativa en materia de Derecho civil —con los límites mencionados— afecta al contenido del Derecho civil aragonés al establecer principios, señaladamente en

materia de Derecho de familia, de obligado cumplimiento para todos los españoles. Era necesario acometer con urgencia la reforma de la Compilación para adaptarla a los principios constitucionales: algunos importantes preceptos de la Compilación, o bien estaban ya derogados por la Constitución —sin que se supiera a ciencia cierta con qué sustituirlos—, o bien podía dudarse sobre su vigencia, o sobre la interpretación que habían de recibir para evitar la inconstitucionalidad. Todo ello producía inseguridad. No es que la Compilación fuera más arcaica o desfasada respecto de la Constitución de 1978, de lo que eran los demás Derechos civiles españoles, incluido el Código civil: acaso lo fuera algo menos. Lo que ocurre es que el Código ha sufrido importantísimas reformas —matrimonio y divorcio, patria potestad, tutela...— en los últimos años que lo han armonizado con la Constitución y, a su vez, requieren también ser tenidas en cuenta en el Derecho aragonés. Los puntos principales en que éste necesitaba reforma son los relacionados con los principios de igualdad entre los cónyuges y no discriminación entre los hijos por razón de filiación: patria y potestad, régimen matrimonial de bienes, legítimas y sucesión abintestato. También había que tener en cuenta la introducción del divorcio.

Por todo ello, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 3/1985, de 21 de mayo, que adopta e integra en el Ordenamiento jurídico aragonés el texto normativo de la Compilación de 1967 con las modificaciones que la propia Ley establece con detalle. La reforma es importante, se extiende a preceptos que no necesitaban adaptación constitucional y abre una nueva etapa histórica en el Derecho civil aragonés.

El precepto estatutario hace referencia también al Derecho «procesal civil derivado de las peculiaridades de su Derecho sustantivo». Aquí no se trata de un cuerpo de normas ya constituido, sino de la posibilidad de dictarlas para dar trámite procesal adecuado a normas civiles aragonesas no tenidas en cuenta en las leyes procesales generales. Merece señalarse que, de acuerdo con el artículo 29.1.*a)* Estatuto, las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extenderán a los recursos de casación y revisión en las materias de Derecho civil foral aragonés, con exclusión del Tribunal Supremo (vid. también art. 29.1.*e)* Estatuto).

ART. 35.1. 5. Obras públicas de interés de Aragón dentro de su territorio y que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Recoge aquí el Estatuto la competencia sobre obras públicas regionales que le permite asumir el artículo 148.1.4.ª Const., limitando correctamente su alcance de acuerdo con la competencia estatal sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad (art. 149.1.24.ª Const.).

En realidad, esta competencia tiene un marcado carácter residual, puesto que las principales obras públicas de interés regional aparecen mencionadas específicamente en el Estatuto (p. ej.: ferrocarriles, carreteras y caminos, art. 35.1.6.°) o pueden integrarse en sectores competenciales ampliamente definidos (p. ej.: la agricultura, art. 35.1.8.°). Sólo para aquellas obras públicas de interés regional que no puedan ampararse en otros títulos competenciales (eventualmente, más amplios) de la Comunidad Autónoma, será aplicable este precepto.

La competencia aragonesa genérica —o residual— sobre obras públicas aparece aquí limitada por dos circunstancias:

a) El primer límite consiste en que la obra se realice dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, sin que físicamente pueda extenderse a otras Comunidades. Previendo cualquier posible incidencia, se excluyen de la competencia autonómica aquellas obras que, aun realizadas dentro del territorio aragonés, puedan afectar, de cualquier manera, a otra Comunidad Autónoma.

b) El segundo límite estriba en que no se trate de una obra de interés general; calificación qeu corresponde realizar al Estado, por remisión de este precepto y del artículo 149.1.24.ª Const. No obstante, la intervención estatal fijando las obras de interés general no puede producirse de manera arbitraria, sino conforme a pautas o criterios generales establecidos en la normativa del Estado. Otra interpretación podría generar la aplicación de reglas diferentes para definir las obras de interés general en cada Comunidad Autónoma.

ART. 35.1. 6. Ferrocarriles, carreteras y caminos, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos, el transporte terrestre, fluvial y por cable, dentro de su propio territorio. Establecimiento de centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte terrestre en el ámbito de la Comunidad.

Por J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

— Salvedad hecha del significado y alcance de la exclusividad competencial, el presente apartado pretende asegurar, por una parte, las facultades de la Comunidad Autónoma aragonesa sobre las infraestructuras viarias propias y, por otro lado, la potestad de organizar una especie de «bolsas» de contratación de mercaderías a través de los medios de transporte terrestre.

— En efecto, y sin perjuicio de lo que se explicará a propósito del artículo 36.2.*a)* Estatuto, parece claro que la infraestructura viaria del ferrocarril, carretera o camino, que sea considerada de dominio y uso público y cuyo origen, desarrollo y término se halle comprendido dentro del territorio aragonés, corresponde, en plenitud competencial, a la Comunidad Autónoma. Esta puede, en definitiva, ejercer todas las funciones legislativas y de ejecución sobre dichas infraestructuras viarias. Aunque la redacción del apartado no lo incluye expresamente, debe entenderse que un criterio similar ha de ser aplicado al resto de las «infraestructuras» del transporte luego aludidas, es decir, las fluviales (en «aguas que discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón» —véase apartado 11, párrafo segundo—) y las aptas para el transporte «por cable o cables tractor o portador», que no tengan camino terrestre de rodadura, como los teleféricos, telecabinas, telesillas y telesquíes, o que lo tengan, como los trolebuses, con el límite territorial en todo caso.

— Con idéntica limitación territorial, que resulta clave en esta materia, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene estatutariamente adjudicadas todas las facultades de regulación y gestión de los servicios de transporte a través de las mencionadas infraestructuras, lo que parece

en cierto modo contradictorio con la disposición del artículo 36.2.*a)*, según veremos, salvo que se entienda que esta última se refiere al supuesto de los servicios de transporte que, teniendo su origen y destino dentro del territorio aragonés, se desarrollan parcialmente fuera del mismo. En definitiva, y salvo las competencias expresamente reservadas al Estado en la Constitución (en especial, la «regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles» —art. 149.1. 1.ª—, «legislación mercantil» —art. 149.1.6.ª—, «legislación laboral» —art. 149.1.10.ª—, «legislación básica sobre concesiones administrativas» y «sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas» —artículo 149.1.18.ª—, supuestos de transporte supracomunitario y «tráfico y circulación de vehículos de motor» —art. 149.1.21.ª—), la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva en ferrocarriles, carreteras, caminos e infraestructuras fluviales y de cables, así como sobre los servicios de transporte desarrollados a través o por otras infraestructuras cuando su origen, desarrollo y destino se encuentre dentro del territorio aragonés (o, como se expresa en el Real Decreto de transferencias de 8 de febrero de 1984, aquéllas y éstos «cuyo itinerario se desarrolle íntegramente» en el territorio aragonés y «no formen parte de los itinerarios de interés general del Estado»). La competencia exclusiva se refiere, por tanto, a la ordenación y gestión, esta última directa o indirecta, de dichas infraestructuras y de las actividades del transporte ferroviario (ferrocarriles de ancho normal o vía estrecha, secundarios o estratégicos y tranvías —regulados hasta ahora por las Leyes de 1877, 1908 y 1912—, y salvo los integrados en R.E.N.F.E., por el momento), mecánico por carretera (regulares o discrecionales, de mercancías, viajeros o mixtos, oficiales y privados —regulados hasta ahora por dos Leyes de 27 diciembre 1947 y el Reglamento de ordenación de 9 diciembre 1949—), fluvial (Ley de Aguas, de 13 junio 1879) y por cable (teleféricos, telesillas, telecabinas y telesquíes —regulados por Leyes de 5 octubre 1940 y 21 julio 1973—).

— Respecto a los centros de contratación y terminales de carga, regulados con carácter general por Real Decreto de 19 de octubre de 1981, parece existir la misma limitación territorial. En efecto, el apartado que comentamos atribuye la competencia exclusiva sobre estos «Centros» en «el ámbito de la Comunidad». Se trata de agrupaciones voluntarias de Agencias de transporte y transportistas, sin ánimo de lucro, y con el fin de asegurar el buen funcionamiento de la oferta y la demanda «en el mercado del transporte de mercancías por carreteras». Cuando, obviamente, la actividad del transporte desarrollado íntegramente dentro de su propio territorio corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma aragonesa, dicha competencia se extiende sin duda alguna a los Centros de contratación y terminales de carga. Mayores dudas ofrece el supuesto de que tales Centros de contratación de mercancías realicen actividades no comerciales —que tienen prohibidas por

las normas vigentes— referidas a servicios de transporte extraterritorial o intercomunitario. La disposición final segunda del Real Decreto de 19 octubre 1981 establece que sus normas no serán «de aplicación directa... en las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les reconozcan competencia exclusiva» sobre esta materia. Por otra parte, la STC de 16 noviembre 1981 ha declarado, en relación con la norma vasca sobre Centros de contratación de cargas, que no es posible privar a las Comunidades Autónomas, en uso de sus propias competencias, de la adopción de decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otras partes del territorio nacional. Del conjunto de ambas declaraciones se desprende que, salvo en el ámbito especial y expresamente reservado al Estado, la Comunidad Autónoma aragonesa tiene competencia exclusiva para la regulación y establecimiento de estos peculiares Centros.

ART. 35.1. 7. Aeropuertos y helipuertos deportivos, así como las instalaciones de navegación y deporte en aguas interiores y, en general, las que no desarrollen actividades comerciales.

Por J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 148.1.6.ª Const. y respetando la reserva competencial del Estado establecida en el artículo 149.1.21.ª, en el presente apartado se atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma aragonesa —es decir, facultades normativas y de ejecución o gestión— sobre las infraestructuras de las aeronaves y helicópteros dedicados exclusivamente a la práctica de los deportes aeronáuticos. El adjetivo no deja lugar a dudas y se refiere tanto a aeropuertos como a helipuertos. Pero, además, la prohibición de desarrollo de actividades comerciales, que, sin duda, se aplica a todas las infraestructuras mencionadas y otras no expresamente aludidas, supone una concreción muy clara para conectar tales instalaciones con su destino específico.

En idénticos términos, se entiende que la competencia exclusiva sobre las instalaciones de navegación y deporte en aguas interiores va referida negativamente a las actividades desarrolladas, cualquiera que sea su índole. Es decir, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, de carácter normativo y ejecutivo, sobre las instalaciones (o infraestructura) destinadas a la navegación o a las actividades deportivas y que, en ningún caso, cumplan objetivos de carácter comercial.

ART. 35.1. 8. Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

Se recoge aquí básicamente el enunciado de la regla 7.ª del artículo 148.1 Const.: «La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía». Frente a la mayoría de los Estatutos, que reprodujeron literalmente esta formulación constitucional, el de Aragón introdujo la mención a las industrias agroalimentarias, camino que luego siguieron los Estatutos de Extremadura y Castilla-León (v. arts. 7.1.6.° y 26.1.9.° de los respectivos Estatutos). Con ello se trataba de dar preferencia al título de agricultura sobre el de industria, que también concurre en materia de industrias agroalimentarias (la competencia sobre industria no viene recogida en la lista del 148.1 Const.; v. art. 36.1.*d)* Estatuto).

Ello implica una genérica asunción de competencia por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura y ganadería. Pero hay que tener en cuenta que la Constitución ha reservado títulos al Estado que inciden sobre esta materia, aunque como tal no aparezca en la lista del 149.1 y sí en la del 148.1. Así en primer lugar se atribuye al Estado «la ordenación general de la economía», como viene a recordar el propio artículo 35.1.8 Estatuto, reproduciendo el enunciado de la regla 7.ª del artículo 148.1 Const., competencia que se explicita en las reglas 10.ª y 13.ª del artículo 149.1 y que se conecta con el principio de unidad de mercado del artículo 139.2 Const.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la intervención pública en la agricultura y ganadería se manifiesta en toda una serie de aspectos, numerosos y diversos, en muchos de los cuales están implicados títulos competenciales del Estado enunciados en el artículo 149.1 Const. Así, por ejemplo, el Estado se reserva la regulación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1.1.ª en relación con el art. 33 Const.) y

la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18.ª), lo que tiene una especial relevancia en materia de reforma y desarrollo agrario. También se reserva la legislación civil (art. 149.1.8.ª), lo que incide sobre la regulación de los arrendamientos rústicos y en general sobre los contratos agrarios, así como competencias en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22.ª), legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23.ª), obras públicas de interés general (art. 149.1.24.ª), normas básicas en materia de enseñanza (art. 149.1.30.ª) y fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15.ª), lo cual incide sobre otros tantos aspectos de la intervención sobre la agricultura y ganadería.

Debe destacarse, por último, que quedan en manos del Estado las competencias para regular los mercados agrarios (en el sentido amplio con que se utiliza normalmente este término, comprensivo también de los productos de origen animal) a través de la intervención sobre precios y producciones, porque afectan a «la ordenación general de la economía» y porque la admisión de una intervención separada de las Comunidades Autónomas en este punto vendría a implicar una ruptura de la unidad de mercado.

Hasta el momento, las transferencias realizadas a Aragón en esta materia se refieren a la extensión y capacitación agrarias, denominaciones de origen, investigación agraria, sanidad vegetal, viticultura y enología, desarrollo ganadero, producción agrícola y forestal, fomento y mejora de la producción ganadera, sanidad animal, ordenación de la oferta agraria e industrias agrarias. Véase RRDD 298/1979, de 26 enero y 2917/1979, de 7 diciembre, Orden de 20 diciembre 1979 y RRDD 546/1980, de 21 marzo, 3544/1981, de 29 diciembre, 3136/1982, de 24 julio, 3414/1983, de 28 diciembre, 768/1984, de 8 febrero y 870/1984, de 8 febrero.

ART. 35.1. 9. Tratamiento especial de las zonas de montaña.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

El artículo 148.1 Const., que, como es sabido, configura los límites competenciales de la Comunidad Autónoma aragonesa, no menciona las zonas de montaña. Sin embargo, no parece que el Estatuto se haya extralimitado en este punto.

En efecto, el tratamiento especial de las zonas de montaña es una técnica de actuación pública —exigida por el art. 130.2 Const.— que requiere la aplicación homogénea, con un impulso unitario, de medidas muy diversas, fundamentalmente de tipo agrícola y forestal. Así se pone de relieve en la Ley 25/1982, de 30 junio, de Agricultura de Montaña; los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña, que constituyen el instrumento básico de aplicación de la Ley, se traducen en intervenciones agrícolas, forestales, ganaderas, de protección de los recursos naturales, turísticos, urbanísticos... (artículo 8). Con lo cual, la competencia autonómica para el tratamiento especial de las zonas de montaña proviene de la competencia sobre las materias que entran en juego para ese tratamiento especial: competencia urbanística (art. 35.1.3.° Est.), agrícola (8.°), forestal (10.°), hidráulica (11.°), de caza y pesca (12.°), turismo (17.°), etc.

Son esos títulos competenciales los que definen el alcance de las competencias de Aragón sobre las zonas de montaña. Debiendo advertirse ahora, sin perjuicio de remitir al comentario de los correspondientes preceptos del Estatuto, que el Estado no carece, a su vez, de competencias sobre algunas de las materias que integran el tratamiento de las zonas de montaña. La disposición adicional de la Ley de Agricultura de Montaña afirma, en este sentido, la competencia estatal partiendo del artículo 149.1.23.ª Const., que atribuye al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. En concreto, esa disp. ad. considera elementos básicos la definición de las zonas de agricultura de montaña (art. 2.1)

y de las áreas de alta montaña (art. 3), determinadas competencias del Gobierno (art. 5), el contenido de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios (art. 8), el sistema de indemnizaciones (art. 19) y de medidas de fomento (art. 23). Estos elementos constituyen, pues, los aspectos que deberían ser respetados en una eventual ley aragonesa relativa al tratamiento de las zonas de montaña.

No obstante, quizás esa ley aragonesa no sea necesaria, habida cuenta de que la norma estatal existente —la Ley de Agricultura de Montaña— parece, en términos generales, de buena factura técnica y respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas, a las que cita expresamente en bastantes ocasiones. La comprensión del tratamiento de las zonas de montaña como una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con las consiguientes necesidades de establecer mecanismos de coordinación y cooperación, ha llevado incluso a la Ley a prever una Comisión de Agricultura de Montaña, integrada por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas afectadas (art. 24).

ART. 35.1. 10. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Se mencionan aquí diversos conceptos a los que conviene referirse por separado.

— Ninguna duda parece presentar la competencia autonómica sobre la materia forestal, puesto que el artículo 148.1.8.ª Const. permite a toda Comunidad Autónoma asumir competencias sobre «los montes y aprovechamientos forestales». Competencia regional que, aun incluyéndose en un artículo del Estatuto cuyo encabezamiento habla de competencias exclusivas, debe respetar la legislación básica del Estado, como expresamente dice en este punto el Estatuto, de acuerdo con el artículo 149.1.23.ª Const. Nos encontramos, pues, ante una materia de competencia compartida, en la que el Estado debe aprobar la normativa básica y Aragón asume la normativa complementaria y todas las funciones ejecutivas.

Los montes constituyen un sector de actuación pública muy amplio. En este sentido, conviene prevenirse frente a cualquier intento de reducir el significado de la materia. Existe un concepto técnico-jurídico del monte o terreno forestal (arts. 1 de la Ley de Montes y 4 de su Reglamento), formulado —al margen de algunas excepciones— en base a la reunión de unos datos positivos («tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación») y de un elemento negativo («siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo»); concepto de monte que, en buena lógica hermenéutica, es el usado por la Constitución y el Estatuto.

En esta misma línea, debe señalarse que las potestades de la Comunidad aragonesa no se limitan a las actuaciones contenidas en la Ley de Montes de 8 junio 1957 (clasificación de los montes, catalogación de los de utilidad pública, deslinde, aprovechamientos forestales, repobla-

ción y conservación...), sino que comprenden también —respetando siempre la legislación básica del Estado— todo lo relacionado con dichos montes, como puede ser la defensa de los mismos contra incendios (Ley 81/1968, de 5 diciembre) o lo relativo a los montes vecinales en mano común (Ley 55/1980, de 11 noviembre, si es que existen montes de esta naturaleza en Aragón). En particular, no parecen existir razones para dilatar el traspaso a la Comunidad Autónoma de la importante masa forestal del Estado existente en Aragón; la titularidad y gestión autonómica de esos montes públicos —muchos de ellos catalogados— constituye un elemento imprescindible para que la Comunidad Autónoma pueda desarrollar una línea política propia en materia forestal, que es lo impuesto por el Estatuto conforme a la Constitución.

Para asegurar la defensa del interés nacional, el Estado debe actuar por la vía de la legislación básica. Sólo excepcionalmente podrá asumir funciones de gestión, por razones derivadas de la extensión territorial de ciertos servicios: así, parece lógico, por ejemplo, que existan unos servicios nacionales de defensa contra incendios, coordinados con los servicios regionales, o que el Fondo de Compensación de Incendios Forestales (arts. 188 y sigs., Ley Incendios Forestales) continúe siendo gestionado por el Estado, dado su ámbito nacional de aplicación derivado del principio de solidaridad (arts. 2 y 138 Const.).

— El artículo 148.1 Const. no menciona las vías pecuarias. Sin embargo, no parece que el Estatuto cometa un exceso, puesto que puede asumir competencias sobre «ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 148.1.7.ª Const.) y sobre «carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (5.ª). Es decir, si las vías pecuarias son los «bienes de dominio público destinados principalmente al tránsito de ganados» (artículo 1, Ley Vías Pecuarias), y resulta que Aragón puede ser competente en materia de ganadería y vialidad de ámbito regional (pues aunque existe un concepto técnico-jurídico de carretera, *ex* art. 1.2, Ley Carreteras, matizado con respecto al género caminos, la mayor importancia de las carreteras hace pensar que el título competencial incluye otro tipo de vías menores), la conclusión que se impone es que la Comunidad Autónoma puede asumir competencias sobre las vías pecuarias cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio.

El Estatuto no limita territorialmente la competencia sobre las vías pecuarias, quizás por la dificultad práctica de precisar su carácter de vías de interés nacional o regional. En todo caso, sí precisa, conforme a la previsión expresa del artículo 149.1.23.ª Const., el necesario respeto a la legislación básica del Estado sobre vías pecuarias; de forma que nos encontramos, también aquí, con competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

— Los pastos, en cuanto se trata de tierras en que vegetan especies herbáceas no características del cultivo agrícola, entran en el concepto

técnico-jurídico de monte, por lo que a esta materia resulta de aplicación lo ya dicho al tratar de las competencias forestales. La Comunidad Autónoma tiene competencias compartidas con el Estado, al que corresponde emanar la legislación básica.

Si no se aceptara la caracterización de los pastos como montes, el título competencial autonómico podría derivar, también, de la referencia a la ganadería en el artículo 148.1.7.ª Const.

— Los espacios naturales protegidos no están mencionados ni en el artículo 148.1 ni en el 149.1 Const.; silencio del que el Tribunal Constitucional parece haber deducido que sólo las Comunidades Autónomas de primer grado (aquellas que pueden exceder el marco competencial del art. 148, pero sin incidir en las competencias que al Estado reserva el art. 149.1) pueden asumir competencias sobre tales espacios. Así en la STC 69/1982, de 23 noviembre, se afirma la competencia de la Comunidad Autónoma catalana sobre espacios naturales protegidos con fundamento en aquella parte del artículo 149.3 Const. que permite a este tipo de Comunidades Autónomas —pero no a la aragonesa, al menos por ahora— asumir competencias sobre las materias «no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución».

La argumentación del Tribunal Constitucional parece excesivamente rígida, puesto que los espacios naturales protegidos están íntimamente conectados con diversas materias de competencia regional. En concreto, al reconocimiento de la competencia autonómica sobre tales espacios podría llegarse, al menos, por cuatro caminos:

a) Incluir la protección de espacios naturales en la materia forestal, con fundamento en el artículo 148.1.8.ª Const. Vía interpretativa que parece seguir el Estatuto aragonés y que cuenta a su favor con datos históricos (la tradicional vinculación de los parques nacionales y demás espacios naturales protegidos a la Administración Forestal, de forma que hasta la vigente Ley de Espacios Naturales Protegidos, éstos se regulaban en la propia Ley de Montes) y jurídico-positivos (técnicamente los espacios naturales protegidos pueden ser calificados, en la mayoría de los supuestos, como montes).

b) Considerar que la materia es un aspecto particular de las atribuciones sobre ordenación del territorio y urbanismo *(ex* art. 148.1.3.ª Const.), como se ha entendido parcialmente en Italia.

c) Estimar comprendida la protección de espacios naturales en las competencias de gestión sobre el medio ambiente *(ex* art. 148.1.9.ª Const.); interpretación que contaría a su favor con datos deducidos de la STC antes citada.

d) Por último, utilizando todos estos criterios simultáneamente, considerar que las competencias sobre los espacios naturales protegidos deben corresponder a la Comunidad Autónoma por disponer de las atribuciones instrumentales precisas para asegurar el régimen de acti-

vidades en que se traduce la protección de un espacio natural: competencias sobre urbanismo, medio ambiente, montes, turismo, fauna, etc.

En la mayor parte de los Estatutos —sea cual sea su techo competencial— se han asumido competencias sobre los espacios naturales protegidos, siguiendo la «interpretación forestal» y configurando, por tanto, un supuesto más de competencias compartidas con el Estado (al que corresponde la legislación básica *ex* art. 149.1.23.ª Const.). De no confirmarse la competencia autonómica, y siguiendo estrictamente la lógica de la STC citada, en el futuro cabría que la Comunidad Autónoma aragonesa, ampliando sus competencias a los cinco años de su institución *ex* art. 148.2 Const., asumiera toda la materia de espacios naturales protegidos, sin reservar al Estado ni tan siquiera la competencia sobre la legislación básica.

— El RD 1410/1984, de 8 febrero, traspasa a la Comunidad Autónoma de Aragón funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza.

ART. 35.1. 11. Los proyectos, la construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, de interés de la Comunidad Autónoma. Aguas minerales, termales y subterráneas.

La ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos incluidos los hidroeléctricos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

— La materia considerada en este precepto —las competencias sobre el sector hidráulico— tiene sin duda una gran importancia para nuestra región. En relación con ella se plantean algunas dudas que todavía no han sido definitivamente aclaradas. De entrada, llama la atención el hecho de que si se pone en relación con el artículo 148.1.10.ª Const. resulta un exceso del precepto que comentamos: no aparece en el precepto constitucional la referencia a las aguas subterráneas en cuanto tales (sólo las termales y las minerales), ni tampoco el segundo párrafo, relativo a la ordenación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, etcétera.

Aludiremos, en primer lugar, a los preceptos constitucionales que establecen la distribución de competencias sobre este punto y a sus dificultades interpretativas para referir después el tema a nuestra región.

La distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las aguas terrestres o interiores —sobre las cuales no existe en la Const. una expresa declaración de demanialidad, a diferencia de lo que sucede con las playas y zona marítimo-terrestre, declaradas de dominio público por el artículo 132 Const.—, resulta de lo dispuesto en los artículos 149.1.22.ª y 148.1.10.ª.

El primero de los preceptos indicados señala que es competencia exclusiva del Estado:

«La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su

aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial».

Por su parte, el artículo 148.1.10.ª permite a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias en relación con:

«Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.»

Para el examen de estas reglas interesa tomar como punto de partida algunos hitos fundamentales de su proceso de elaboración parlamentaria.

Desde esta perspectiva, hay que recordar que el esquema del texto aprobado por el Congreso de los Diputados era bastante defectuoso. En él, la atribución de competencias al Estado o a las Comunidades Autónomas se hacía descansar en el hecho de que los aprovechamientos hidráulicos discurrieron «fuera del territorio de una Comunidad Autónoma» (en cuyo caso el párrafo 21 del entonces art. 143.1 atribuía al Estado la competencia para su concesión), o por el contrario, fueran «de interés de una Comunidad Autónoma» (en cuyo caso se permitía a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre los mismos).

Frente a este planteamiento, se operó un cambio muy notable en el texto a su paso por la Comisión Constitucional del Senado. Como resultado de la aprobación de sendas enmiendas defendidas por el Senador L. MARTÍN-RETORTILLO, quedaba reservado al Estado «la legislación, ordenación y administración de los recursos hidráulicos». Y en conexión con ello se establecía (art. 146.1.*j)* la competencia de las Comunidades Autónomas en relación con «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales».

Se partía de la idea de que el control de los recursos hidráulicos, sin excepción alguna, debía quedar en manos del Estado, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar obras hidráulicas y para establecer los correspondientes sistemas de utilización, dada la fuerte interrelación que existe en los aprovechamientos dentro de las cuencas hidrográficas; de modo que fuera posible conservar la cuenca hidrográfica como unidad administrativa en esta materia, al margen de las divisiones generales políticas y administrativas, a cuyo efecto se aducían notables ejemplos de Derecho comparado, así como lo dispuesto en la Carta Europea del Agua.

Por tanto, frente al criterio anterior del interés presente en el aprovechamiento hidráulico de que se tratara, se distingue ahora según la función que se ejercita: se atribuye al Estado la legislación sobre la materia, así como la regulación de los recursos hidráulicos disponiendo los usos y su concreta atribución. Las Comunidades Autónomas pueden ejecutar obras hidráulicas y gestionar los volúmenes concedidos.

Estas modificaciones, que serían aprobadas por el Pleno del Senado, fueron todavía retocadas, en lo relativo a la competencia reservada al Estado, en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado, dando lugar a la redacción que nos es conocida.

En ella, al margen de algunos retoques puntuales —la sustitución de la expresión «administración» por la de «concesión» y la mención a los «recursos y aprovechamientos hidráulicos»— las competencias estatales quedan referidas a las aguas que «discurran por más de una Comunidad Autónoma».

— De este modo resultó un doble criterio de atribución en la materia; por un lado, atendiendo a la función de que se trate, y por otro, a que las aguas en cuestión discurran por una o por más de una Comunidad Autónoma.

De la lectura conjunta de estos dos preceptos, resulta que:

a) el Estado tiene competencia exclusiva en relación con la legislación, ordenación y concesión de los recursos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma;

b) las diversas Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación con la proyección, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, aguas minerales y termales;

c) las Comunidades Autónomas de primer grado pueden además asumir las competencias relativas a la legislación, ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos cuando se trate de aguas que discurren únicamente por la Comunidad Autónoma de que se trate.

En relación con este último aspecto hay que señalar que se parte de una lectura del 149.1.22.ª en la que tanto la legislación y ordenación como la concesión de aprovechamientos hidráulicos se entienden referidos a las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma. Con base en los trabajos parlamentarios de la Constitución se ha defendido que es posible otra interpretación según la cual la legislación y ordenación estarían genéricamente en manos del Estado y la mención a las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma estaría referida sólo a la concesión de recursos hidráulicos. No parece, sin embargo, que esta interpretación pueda aceptarse, porque supone forzar el tenor literal del precepto.

— Quizá el punto más importante que se plantea en relación con estos preceptos sea el determinar qué debe entenderse por aguas que «discurran por más de una Comunidad Autónoma». En concreto, si se toma en consideración el curso completo de agua desde su inicio o su desembocadura, un afluente del río principal o incluso otras corrientes más secundarias. Obviamente las consecuencias a las que se llega en relación con la distribución competencial varían mucho según el punto de vista del que se parta.

Personalmente me inclino a pensar —sin que existan elementos interpretativos decisivos para llegar a esta conclusión, pues la no publicación de los trabajos de la Comisión Mixta nos ha privado de datos que hubieran podido ser de interés en puntos como éste— que debe tomarse en consideración el curso completo del agua, la unidad del ciclo hidrológico. La clara interrelación de los aprovechamientos que fue aducida en los trabajos parlamentarios de la Constitución para reforzar la competencia estatal postula en favor de esta solución. En caso contrario, se llegaría, por ejemplo, al resultado absurdo de que la ordenación de las aguas de un río debería quedar separada de la de sus afluentes cuando éstos transcurrieran por una sola Comunidad Autónoma.

De este modo es posible mantener la cuenca principal como unidad territorial administrativa en materia hidráulica, de acuerdo con nuestra tradición administrativa y con el criterio consolidado en Derecho comparado. En relación con las cuencas de los grandes ríos —que exceden por supuesto del territorio de una sola Comunidad Autónoma— el Estado mantiene no sólo la competencia legislativa sino también la regulación y ordenación de los usos y aprovechamientos con la concreta atribución de caudales, competencias estas últimas que seguirá ejerciendo a través del Ministerio correspondiente y de sus servicios periféricos, así como a través de las Confederaciones Hidrográficas. Queda también en sus manos la decisión sobre realización de trasvases entre cuencas o entre ríos cuando estén interesadas más de una Comunidad Autónoma.

— Las Comunidades Autónomas, por su parte, podrán construir aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos que sean de su interés, así como llevar a cabo la gestión de los mismos disponiendo su concreta concesión dentro de los volúmenes globales concedidos. Junto a ello parece necesario arbitrar fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas en los organismos de la Administración estatal competente sobre la materia. Ello es posible, por ejemplo, introduciendo en las Confederaciones Hidrográficas una representación de las Comunidades Autónomas interesadas. Por último, pueden asumir competencias genéricamente en lo relativo a aguas minerales y termales.

— Sólo las Comunidades Autónomas de primer grado en las que existan cursos de agua que discurran íntegramente por su territorio (no se dará tal circunstancia cuando alguna parte de las aguas que confluyan en un río discurra por otra Comunidad Autónoma) podrán legislar, ordenar y conceder los usos y aprovechamientos de las mismas, operando en relación con ellas la legislación estatal como legislación supletoria. Esta circunstancia sólo puede darse —como resulta obvio— en las Comunidades Autónomas litorales.

— Creo que estos criterios pueden darnos la clave para una correcta lectura del Estatuto en este punto. Para mayores concreciones es preciso esperar a que se apruebe la nueva Ley de Aguas —ahora en fase de estu-

dio— en la que se aborda el tema de la organización administrativa de las aguas públicas y la distribución competencial del Estado y las Comunidades Autónomas sobre la materia.

En primer lugar, ningún reparo cabe oponer en relación con la primera frase del precepto en la medida en que es reproducción literal de la fórmula constitucional. La Comunidad Autónoma de Aragón puede construir y explotar cualquier clase de aprovechamientos hidráulicos (ya se trate de obras para riegos, abastecimientos de poblaciones, usos industriales e hidroeléctricos, etc.) y, por supuesto, explotar los ya existentes, como sucede con las obras de regadío ya terminadas que estén ubicadas en territorio aragonés. En relación con los organismos y entidades que las gestionan, son de competencia de Aragón las funciones administrativas correspondientes.

Junto a ello, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá participar en los organismos estatales de administración a nivel de cuenca en los que esté interesada por abarcar parte de su territorio. Señaladamente, podrá participar en la Confederación Hidrográfica del Ebro, utilizando las fórmulas que se establezcan para ello.

También la competencia sobre aguas minerales y termales tiene un claro apoyo constitucional, pero no así la relativa a las aguas subterráneas en general, puesto que a ellas no alude el artículo 148.1.10.ª.

— Ello es el resultado de la transcripción que se ha hecho de esta mención a partir de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151 Const. La asunción de competencias sobre las aguas subterráneas en general —en la medida en que no están incluidas en el artículo 148.1 Const.— sólo puede realizarse por éstas, y en todo caso, respetando el principio enunciado en el artículo 149.1.22.ª. Por ello resulta ajustado al texto constitucional el artículo 13.12 del Estatuto de Andalucía cuando atribuye a esta Comunidad Autónoma competencias sobre las «aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio».

Debe decirse, por tanto, que la competencia genérica sobre aguas subterráneas excede del marco del artículo 148 y, en consecuencia, su operatividad efectiva sólo podrá producirse por alguna de las vías previstas en el artículo 37.2 Estatuto y aun entonces, salvando el condicionamiento indicado.

— Tampoco resulta ajustado al texto constitucional el segundo párrafo del precepto que comentamos y que afirma la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con «la ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, incluidos los hidroeléctricos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón».

Y no es conforme al sistema constitucional de distribución de competencias por dos razones:

a) Porque la competencia afirmada excede del marco del artículo 148.1.10.ª, al menos en lo relativo a la «ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos».

b) Porque si se parte de la interpretación del artículo 149.1.22.ª que hemos defendido, resulta que no existen en Aragón aguas que discurran íntegramente dentro de su territorio. Se ha operado también en este párrafo un cierto mimetismo con respecto a las Comunidades Autónomas del artículo 151 Const. y no se ha tenido en cuenta que no se da en nuestra región el presupuesto de hecho necesario para que la regla pueda tener sentido.

En base a lo expuesto en *a)* sería necesario esperar a que se produjera efectivamente la asunción de competencias en ese punto a través de alguno de los procedimientos previstos en el artículo 37.2 Estatuto. Pero la inexistencia de aguas que discurran íntegramente por Aragón hace inviable constitucionalmente tal posibilidad incluso en una segunda etapa.

La única forma de encontrar algún sentido al precepto sería entenderlo referido sólo a la ordenación de canales y regadíos que discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón, pero entonces el párrafo resulta superfluo por repetitivo, ya que ello queda englobado en el párrafo anterior que alude a la «explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, de interés de la Comunidad Autónoma».

— Merece la pena recordar —por último— que en el Proyecto de Estatuto de Autonomía remitido a las Cortes figuraba una Disposición adicional 2.ª, que desapareció del texto del Estatuto, en lo que se hacía referencia a un futuro Patronato para ordenar el aprovechamiento integral del Ebro. Su texto era concretamente el siguiente:

«La Comunidad Autónoma de Aragón instará la creación, mediante la correspondiente norma y tutela del Estado, de un Patronato dirigido al estudio, ordenación y aprovechamiento integral de la cuenca del Ebro, en el que participará la Comunidad Autónoma, con los demás territorios afectados.»

P.S.: La nueva Ley de Aguas (ley 29/1985, de 2 de agosto) —aprobada con posterioridad a la redacción de las líneas anteriores— ha venido a confirmar sustancialmente los criterios expuestos manteniendo, en particular, la unidad de la cuenca hidrográfica. Véanse, especialmente, los artículos 13 a 16, 19, 20, 23, 25 y DA 4.ª

ART. 35.1. 12. Pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, acuicultura y caza. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen dichas actividades.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— La competencia autonómica en esta materia tiene su apoyo en el artículo 148.1.11.ª Const., que posibilita a toda Comunidad Autónoma la asunción de competencias sobre «la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial». Lógicamente Aragón no podía tener competencia sobre el marisqueo, aunque algún partido político lo propugnara en las primeras fases de elaboración del Estatuto. La ubicación geográfica de la región justifica también la precisión estatutaria de referir las competencias pesqueras a un tipo de aguas interiores, las fluviales y lacustres, dado que el concepto técnico-jurídico de aguas interiores es más amplio, comprendiendo partes del mar territorial (Ley 8 abril 1967 y RD 5 agosto 1977).

Aunque la Constitución sólo menciona la pesca fluvial, ningún inconveniente hay para extender la competencia autonómica a la pesca lacustre, bien por comprenderse en el concepto de aguas interiores, bien porque en la terminología jurídica habitual el concepto de pesca fluvial se refiere a todas las aguas continentales (art. 1, Ley Pesca Fluvial).

— La consideración de estas materias como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, parece excluir toda competencia estatal. Sin embargo, también podía considerarse que los conceptos de caza y pesca fluvial son distintos del de protección de la fauna, afirmando la competencia del Estado para establecer la legislación básica con apoyo en su título genérico de «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23.ª Const.).

De consolidarse esta interpretación, nos encontraríamos ante competencias compartidas entre el Estado y Aragón. La Comunidad Autónoma, hasta tanto se produjera la aprobación estatal de una ley básica de protección de la fauna, debería deducir los principios básicos de la normativa existente: Ley de Caza de 4 abril 1970, Ley de Pesca Fluvial

de 20 febrero 1942 y disposiciones complementarias sobre protección de especies animales, reservas nacionales de caza... El problema que, en ocasiones, pueden plantear estas normas para inducir elementos básicos, estriba en que su óptica no siempre es proteccionista; las Leyes de Caza y Pesca regulan, más que la protección de la fauna, el exterminio de la misma, como reflejan en su propia denominación, referida a las actividades que directamente atentan contra la fauna. Este problema habrá de solucionarse con un adecuado manejo interpretativo del principio de protección de los recursos naturales, incorporado al artículo 45.2 Const.

— Al margen de la posible consideración de esta materia como objeto de competencias compartidas, en todo caso, el Estado dispone de títulos competenciales parcialmente concurrentes con el de la Comunidad Autónoma; concurrencia normativa solucionada en favor del Derecho estatal *(ex* art. 149.3 Const.). Así sucede con los tratados internacionales sobre protección de especies animales, competencia estatal (artículo 149.1.3.ª Const.) que desplazaría normas autonómicas en caso de conflicto, y también con la intervención relativa a las armas de caza (artículo 149.1.26.ª Const.).

— Por último, determinados aspectos de la intervención pública sobre caza y pesca exceden del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, dado el carácter suprarregional del asentamiento de las especies. Esa circunstancia, así como las competencias estatales en materia planificatoria (art. 149.1.13.ª Const.) parecen justificar, dentro de las técnicas existentes, la Orden Nacional de Vedas, que no es sino una planificación temporal del ejercicio de la caza y la pesca. No obstante, conviene resaltar que la Orden de Vedas constituye un límite mínimo para la Comunidad Autónoma que, por supuesto, puede mantener criterios más severos en cuanto a las vedas.

ART. 35.1. 13. Ferias y mercados interiores. Establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercaderías, de conformidad con la legislación general mercantil.

Por V. SANTOS MARTÍNEZ

COMENTARIO:

1. INTRODUCCIÓN

Entre «ferias», «mercados» y «centros de contratación de mercaderías» —los tres supuestos contemplados en este pasaje del Estatuto— cabe observar una coincidencia básica de conceptos y funciones: en todo caso se trata de lugares o reuniones para promover o facilitar la contratación de bienes y, en su caso, de servicios. Esta coincidencia básica es de suponer que ha jugado a la hora de redactar un texto como el presente —o como el que le haya servido de modelo—.

Debe advertirse que con la reunión de esos tres supuestos en el texto que comentamos se supera la previsión constitucional. La Constitución, en efecto, al enumerar las materias en que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias, menciona tan sólo a las «ferias interiores» (art. 148.1.12.°). Sobre el problema que plantea el hecho de que la previsión del Estatuto vaya más allá del texto de la Constitución, nos remitimos a lo que se expone en otro lugar de estos Comentarios.

2. DISTINCIÓN ENTRE FERIAS Y MERCADOS

Mencionadas las «ferias» junto con los «mercados» en el texto del Estatuto, hay que empezar por reconocer que, no obstante lo dicho, unas y otros no son lo mismo. La distinción no podrá ser ignorada a la hora de aplicar y desarrollar el Estatuto de Autonomía.

Pero ¿en qué consiste tal diferencia?

Con apoyo en unos criterios de distinción bien conocidos, obtenidos en buena medida de la historia, y con el reconocimiento de que el futuro de estas instituciones, al menos en su configuración tradicional,

se presenta incierto, cabe apuntar, bien que en términos generales (a salvo las posibles excepciones) estas notas distintivas: las ferias sirven o pueden servir el gran tráfico y los mercados al pequeño comercio y al consumo; las ferias entrañan, en principio, un mayor volumen de operaciones que los simples mercados; las ferias se celebran en épocas o momentos más espaciados (anualmente, por ejemplo), mientras que los mercados son más frecuentes o repetidos en el tiempo (es representativo el ejemplo del mercado semanal que acostumbra a celebrarse en ciertas localidades); no es raro que las ferias anuales se hayan establecido tradicionalmente en torno a determinadas fiestas religiosas (San Lucas, San Juan, el Corpus, San Miguel, Todos los Santos...), mientras que los mercados se han fijado en un día o época determinados generalmente sin esa referencia o motivación concreta; además, mientras el mercado es una ocasión para la inmediata contratación, la feria puede serlo para la promoción o estímulo de una contratación que pueda llevarse a cabo no sólo en ella sino incluso fuera de ella (feria de muestras, por ejemplo, en su función de captación de los consumidores finales de los productos exhibidos).

3. Ambito de aplicación y alcance de las competencias autonómicas sobre ferias y mercados

La competencia de la Comunidad aragonesa, tal como resulta del artículo 35.1.13.° del Estatuto, no viene referida a cualesquiera ferias y mercados que puedan celebrarse en el territorio aragonés, sino precisamente a los que reúnan la condición de «interiores». Se trata de ferias y mercados de ámbito regional, provincial, comarcal o local *(cfr.* R.D. 3513/1981, de 18 de diciembre, sobre traspaso de competencias y funciones a la Diputación General de Aragón en materia de ferias interiores, así como Cosculluela Montaner y Quintana, J. M.ª, cits. en la bibliografía).

En cuanto a las funciones, ya en la fase preautonómica se concretó la competencia de la Diputación General de Aragón sobre ferias de muestras y exposiciones de ámbito regional, provincial, comarcal o local, en la promoción, autorización, gestión y coordinación, así como en la inspección, examen de resultados y rendición de cuentas de dichos certámenes (así resulta del acuerdo anexo del R.D. 3513/81 cit.). Ahora bien, no hay que olvidar que corresponde, en general, a la Comunidad aragonesa en estas materias de ferias y mercados interiores la potestad legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva, en los términos del artículo 35.2 del Estatuto de Autonomía (véase el comentario a este texto). El Decreto 30/1982, de 30 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón (modificado por el Decreto 82/1983, de 4 de agosto) ha establecido las normas de actuación en materia de ferias

interiores en virtud de las competencias transferidas a la propia Diputación General por el citado Real Decreto 3513/1981.

Pero la delimitación de competencias y funciones de la Comunidad requiere otras puntualizaciones, atendiendo tanto al interior de Aragón como al exterior.

En primer lugar, la competencia de la Comunidad debe considerarse, *ad intra,* compatible con las funciones que en la materia puedan corresponder a las provincias y a los municipios aragoneses —o, dado el caso, a otras entidades locales—. Hay que contar, por supuesto, con la posibilidad de delegaciones (así, la disposición final 4.ª del R.D. 3513/81 citado previó la posibilidad de que el Ente preautonómico delegara el ejercicio de estas competencias en las Diputaciones Provinciales). Mas, aparte de esto, hay que tener presente que provincias y municipios gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 Const.). Recuérdense las funciones que tradicionalmente vienen ejerciendo los municipios en la ordenación de las ferias y de los mercados. Véanse, por ejemplo, los artículos 25 (párrafos 1 y 2.*g*) y 86 (especialmente párrafo 3) de la reciente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local. Conviene tener en cuenta asimismo el Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente: venta ambulante, venta en mercadillos y mercados ocasionales o periódicos, etc. Son significativas en este texto la reserva que se hace a favor de las competencias asumidas en la materia por las Comunidades Autónomas (disposición final 1.ª) y la referencia a los Reglamentos u Ordenanzas de los Ayuntamientos (véase el art. 1.º y la disposición transitoria 2.ª).

En segundo lugar, atendiendo a la proyección exterior *(ad extra),* cabe preguntarse por las ferias o mercados de ámbito nacional o internacional que puedan celebrarse en Aragón. En principio, escapan a la esfera de una competencia que viene definida, como se ha visto, por la calificación de «interiores» aplicada a estas instituciones. Sin embargo, esto no quiere decir que la Comunidad Autónoma quede absolutamente al margen de aquellos instrumentos de promoción de la contratación cuando, aun siendo su alcance superior al ámbito regional, se establezcan o desarrollen en territorio aragonés. Hay que contar con las facultades de promoción, de ejecución u otras que puedan corresponder a la Comunidad aragonesa. Así, en el acuerdo anexo al RD 3513/81 citado, se aprobó la transferencia a la Diputación General de Aragón de «la promoción de los certámenes de carácter internacional y nacional, tanto generales como monográficos», que se celebren en su territorio (núm. 1.º, A, 1, *b);* se estableció asimismo que la propia Diputación General estaría representada en los órganos de gobierno de todas las instituciones feriales existentes o que se creen en el futuro en su territorio y en los de las entida-

des organizadoras de estos certámenes (núm. 2.°.1). Debe consultarse asimismo el citado Decreto 30/1982 de la Diputación General de Aragón, especialmente en sus artículos 5, 6 y 8.

4. Centros de contratación de mercaderías

A propósito de esta atribución competencial, interesa fijarse en dos puntualizaciones que resultan del texto estatutario: una relativa a las *funciones* reconocidas a la Autonomía aragonesa y otra concerniente al *objeto* sobre el que puedan proyectarse esas funciones.

Funcionalmente la competencia de la Comunidad aragonesa se concreta en el «establecimiento y ordenación» de tales centros. ¿Se trata de que pueda establecer, crear o promover ella misma tales centros, o de las funciones —facultades y deberes— que puedan corresponderle para el caso de que el establecimiento se deba a la iniciativa privada? Parece de buen sentido admitir los dos supuestos. Naturalmente, con el diverso contenido y alcance que corresponda a la actuación de los poderes públicos aragoneses en su caso y en otro, y dentro de los parámetros constitucionales relativos a la iniciativa económica —privada y pública— y, en general, al modelo económico amparado por la Constitución *(vide* Santos, cit. en la Bibliografía, así como el comentario al art. 56 de este Estatuto).

Objetivamente, los «centros de contratación» a que alude aquí el Estatuto lo son de «mercaderías», esto es, de cosas corporales, muebles, aptas para el tráfico, que tienen un valor patrimonial propio —radicado en ellas mismas— y que están en la circulación mercantil (según la autorizada delimitación de Garrigues). No se trata, pues, aquí de los centros de contratación de servicios (entendidos éstos en sentido socioeconómico), de los que puede hallarse, no obstante, alguna mención en otro lugar del Estatuto *(cfr.* art. 35.1.6.°). Tampoco de los centros de contratación de valores (bolsas, bolsines). Pero debe repararse especialmente en esto: que no se hable de centros de contratación de valores ni aquí ni tampoco en el artículo 37. La omisión es asimismo digna de notarse si se tienen en cuenta los trabajos preparatorios del Estatuto *(vide* Merino, *Comentarios,* pág. 226). Mas, tal como han quedado redactados los artículos 35 a 42 (título II) del Estatuto, hay que entender que la Comunidad aragonesa carece, en principio, de competencia en la materia. Se trata de una carencia que en una reforma del Estatuto debería ser corregida. Pues, aun reconociendo todos los condicionamientos y objeciones que pudieran presentarse *(cfr.,* por ejemplo, Sánchez Andrés, cit. en la Bibliografía), el desarrollo económico y empresarial de Aragón y la importancia mercantil de Zaragoza, permiten pensar en la conveniencia de admitir, con vistas a un futuro ahora difícilmente precisable, la posibilidad del establecimiento de un centro de contratación de valores (un bolsín, p. ej.) en territorio aragonés.

5. Límites a las competencias examinadas

La competencia de Aragón respecto a los centros de contratación de mercaderías viene definida en el Estatuto «de conformidad con la legislación general mercantil». Tal reserva no tiene nada de extraño: téngase en cuenta que corresponde a la competencia exclusiva del Estado la «legislación mercantil» (art. 149.1.6.° Const.). Mas, por la misma razón, ese límite juega también, aunque no lo mencione expresamente el Estatuto, respecto a las «ferias y mercados interiores». El régimen jurídico de los contratos celebrados en ferias y mercados —como, en general, aquello que entra en el concepto históricamente mudable de «lo mercantil»— corresponde, pues, al Estado. Queda así en pie con alcance general para toda España lo que el Código de comercio previene para los contratos celebrados en feria (así, art. 83) y que es aplicable igualmente a los contratos celebrados en los mercados (véanse la rúbrica de la sección III del título V del libro I del Código de comercio y la exposición de motivos del propio Código).

Mas, aparte de lo indicado, no hay que olvidar otros límites generales que juegan a propósito de las competencias reconocidas a la Comunidad aragonesa en este texto del Estatuto: así el respeto a la ordenación de la actividad económica general y a la política monetaria del Estado, al principio de libertad de empresa, a la unidad económica del mercado nacional... (véase el art. 56 del propio Estatuto de Aragón y Santos, cit. en la Bibliografía). Conviene recordar que ya en la etapa preautonómica, a propósito del traspaso de competencias y funciones a la Diputación General de Aragón en materia de ferias (refiriéndose, al parecer, tanto a las internacionales y nacionales como a las interiores), se hizo la advertencia de que tales competencias se desarrollarían «de conformidad con la política ferial general del Estado que señale el Ministerio de Economía y Comercio, departamento que también es competente para repartir las ayudas y subvenciones...» —así, en el núm. 1.°, A, 1, último párrafo, del acuerdo anexo al Decreto 3513/81 cit.; asimismo *cfr.* RD 3079/1979, de 21 diciembre, cit., art. 2—.

ART. 35.1. 14. La planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad. V. arts. 16.*e).j)*; 56 y 57.

Por F. LOPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Las competencias aquí enumeradas parecen apoyarse en el artículo 148.1.13.ª Const., si bien el Estatuto ha pormenorizado las materias, puesto que el precepto constitucional sólo se refiere al «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional».

— El silencio observado en el artículo 148.1 Const. con respecto a la actividad planificatoria regional no debe interpretarse como una imposibilidad de asumir competencias para la Comunidad Autónoma. En realidad la planificación, más que una materia, es una de las técnicas o modalidades de actuación utilizadas por los poderes públicos. Al igual que puede hablarse de la potestad sancionatoria, de la potestad expropiatoria o de la potestad autorizatoria, es normal que la actividad pública discurra a través de planes y programas de actuación. Lo cual significa que la Comunidad Autónoma tiene potestad para planificar, por de pronto, todos aquellos sectores económicos en los que ha asumido competencias.

Por otra parte, el «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma», al que expresamente se refiere el artículo 148.1.13.ª Const., constituye una actividad pública de incentivo general de la economía, cuya forma más racional de expresión es, justamente, el plan económico. El plan formula unos objetivos y unos medios para la consecución de los fines; medios que, básicamente, consisten en la definición de la conducta que seguirá el sector público y en una variada gama de medidas de fomento para la iniciativa privada. De esta manera, se llega a la conclusión de que la potestad planificatoria asumida en el Estatuto no se limita a los sectores económicos de competencia autonó-

mica, pudiendo abarcar cualquier aspecto económico de incidencia regional.

Ahora bien, sentada esa conclusión inicial, que afirma la legitimidad constitucional de la competencia planificatoria de la Comunidad Autónoma, deben destacarse también los límites a que se sujeta:

a) En primer término, la planificación de la actividad económica debe desarrollarse, dice el Estatuto «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». No puede haber distorsiones entre las líneas económicas de las Comunidades Autónomas y la seguida por el Estado. Y ello, con independencia del mecanismo adoptado por el Estado para definir la política económica nacional.

Si el Estado utiliza el mecanismo del plan económico general —posibilitado por el art. 131 Const.—, será más fácil para las Comunidades Autónomas identificar los objetivos o finalidades a perseguir. Pero la vinculación a los objetivos económicos estatales no deja de regir para la Comunidad Autónoma por la circunstancia de que el Estado no haya hecho uso de la potestad que le atribuye el artículo 131 Const. Sólo que, en tal supuesto, la precisión de los objetivos puede ser más difícil, dada la variedad de instrumentos utilizados por el Estado para definir la política económica nacional.

En todo caso, una guía general para la fijación de los objetivos de la planificación económica puede encontrarse en los principios que enuncia el artículo 131 Const., principios que, aun referidos directamente a la planificación estatal, vinculan también a la Comunidad Autónoma. La razón es sencilla: si la Comunidad debe respetar los objetivos de la política económica nacional y a su vez ésta debe adecuarse a determinados fines constitucionalmente establecidos, tales fines deben ser directamente tenidos en cuenta por la Comunidad.

Pues bien, un primer elemento a destacar entre las finalidades de la planificación económica que enumera el artículo 131.1 Const. es el carácter instrumental del desarrollo económico; nuestro texto fundamental parece rechazar un modelo planificatorio basado solamente en el desarrollo cuantitativo de la economía. Impresión que queda confirmada al leer que la planificación económica se realiza «para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (art. 131.1 Const.). Se está buscando un tipo de desarrollo cualitativo, ajustado a las necesidades colectivas; necesidades colectivas que básicamente están enunciadas en los artículos 39 y sigs. Const., bajo el rótulo «De los principios rectores de la política social y económica». Un desarrollo cualitativo que no sólo consiste en industrializar el país, sino también en evitar los desequilibrios regionales e intrarregionales (con fundamento, además, en el principio de solidaridad que incorporan los arts. 2, 138 y 158 Const. y el art. 6.2 del Estatuto) y en corregir los desequilibrios entre los distintos sectores económicos

(objetivo que explicita el art. 130 Const.). Una planificación económica, en definitiva, que no sólo conduzca al crecimiento de la renta, sino también a su más justa distribución (objetivo que apoya también el artículo 40.1 Const.), de acuerdo con ese proyecto de hacer real la igualdad que incorporan la Const. (art. 9.2) y el Estatuto (art. 6.2).

b) Junto a los límites teleológicos, debe hablarse también de los límites instrumentales que inciden sobre la competencia de planificación económica regional.

La planificación económica, en los países occidentales, sólo es directamente vinculante para el sector público, es decir, para el conjunto de las Administraciones públicas y de las empresas controladas por éstas. Tratándose de una planificación llevada a cabo por la Comunidad Autónoma, parece que sólo el sector público de la propia Comunidad podrá considerarse obligado a perseguir los objetivos concretos fijados en el plan, lo que constituye una importante limitación. Por añadidura, la política autonómica de inversiones públicas debe coordinarse con la correspondiente política nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 156.1 Const. y en la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que ha constituido a tal fin un Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (art. 3).

Con respecto a las medidas de fomento de la iniciativa privada, el plan económico regional aparece también severamente constreñido. Normalmente los planes utilizan una variada gama de instrumentos para provocar la adhesión de los particulares a los objetivos diseñados: crédito público, beneficios fiscales, subvenciones... De estos medios, sólo la subvención aparece como una técnica utilizable plenamente por la Comunidad, dada su autonomía de gasto, con el único límite de sus disponibilidades presupuestarias (lo que confirma la STC 39/1982, de 30 junio). El otorgamiento de beneficios fiscales será posible con respecto a los tributos propios de la Comunidad Autónoma, circunstancia que reduce sensiblemente las consecuencias prácticas de esta medida de fomento.

Como puede comprobarse, las posibilidades de éxito de una planificación económica regional están fuertemente ligadas a una efectiva coordinación con la política económica nacional.

c) Desde el punto de vista procedimental, el Estatuto se limita a establecer la competencia de las Cortes de Aragón para aprobar los «planes generales de fomento relativos al desarrollo de la Comunidad Autónoma» (art. 16.*j*).

Quizás hubiera sido deseable, sin embargo, prever cauces de asesoramiento y colaboración de los sujetos activos de la economía —Sindicatos, Asociaciones de empresarios, Colegios y otras Organizaciones profesionales, Organizaciones de consumidores y usuarios—, de manera similar a la prevista para la planificación nacional en el artículo 131 Const. Es decir, sin perjuicio de la competencia última decisoria de las

Cortes Aragonesas, parece conveniente institucionalizar vías que permitan a los sujetos económicos participar en las decisiones que les afectan; vías institucionalizadas que tratan también de provocar un cierto grado de adhesión anticipado a tales decisiones económicas, asegurando así su éxito.

— La referencia al sector público aragonés no tiene, al igual que la planificación, un apoyo directo en la dicción textual del artículo 148.1 Const. Sin embargo, tampoco cabe considerar que el Estatuto incide aquí en inconstitucionalidad. La creación de empresas por la Comunidad Autónoma, más que una materia, es un instrumento que pretende asegurar el ejercicio de las restantes competencias autonómicas. Instrumento que se apoya, además, en la autonomía de gasto de la Comunidad Autónoma y en el principio constitucional que reconoce la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2 Const.).

Importa destacar que ese reconocimiento constitucional de la iniciativa pública económica ha supuesto la desaparición en nuestro Ordenamiento jurídico del llamado principio de subsidiariedad, que regía en el sistema de las Leyes Fundamentales. Conforme a ese principio, se entendía que el Estado y demás entes públicos sólo podían ejercer actividades empresariales para suplir las deficiencias u omisiones de la iniciativa privada, a salvo algunas excepciones en relación con servicios públicos, Defensa Nacional... Pues bien, la Constitución, aunque no impone el uso de la empresa pública, facilita la utilización de este importante instrumento de intervención económica, levantando las trabas que implicaba el principio de subsidiariedad. En la actualidad, los entes públicos, comprendidas las Comunidades Autónomas, pueden realizar libremente actividades empresariales, compitiendo incluso, en condiciones de igualdad, con las empresas privadas. Un problema que excede de los planteamientos jurídicos, debiendo resolverse conforme a los parámetros ideológicos de cada fuerza política, es el relativo al nivel de intensidad en el uso de la empresa pública.

La competencia, dentro de la Comunidad Autónoma, para constituir empresas públicas, parece corresponder al órgano ejecutivo, la Diputación General de Aragón, según se deduce del artículo 57.2 del Estatuto, a cuyo comentario debe ahora hacerse remisión.

ART. 35.1. 15. Artesanía.

Por J. DOMPER FERRANDO

COMENTARIO:

El artículo 148.1.14.ª Const. recoge, en los mismos términos absolutos que el Estatuto de Autonomía, la posibilidad de adquirir la Comunidad Autónoma las competencias exclusivas en esta materia.

Sin embargo, dada la importancia de la artesanía en el contexto económico español, el Estado, sobre todo en cuanto a su mantenimiento, potenciación, modernización y desarrollo, va a conservar una presencia activa y necesaria. En efecto, el artículo 130.1 Const. encomienda a los poderes públicos esa función con el fin de mantener el nivel de vida de las personas vinculadas al sector y, en este sentido, debemos considerar incardinada la atribución competencial del Estado en el artículo 149.1.13.ª, entre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Una función paralela, con carácter general, va a ser asumida por la Diputación General de Aragón en virtud del artículo 57 del Estatuto de Autonomía.

La explicitada idea de la necesidad de colaboración de todos los poderes públicos con fines económicos y sociales tiene su plasmación ejecutiva en la normativa vigente. Así, el RD 1520/1982, de 18 junio, sobre ordenación y regulación de la artesanía, delimitador del concepto de artesanía, a esos efectos, como «la actividad de producción, transformación y reparación de bienes o prestación de servicios, realizada mediante un proceso en el que la intervención personal constituye un factor predominante, obteniéndose un resultado final individualizado que no se acomoda a la producción industrial, totalmente mecanizada o en grandes series», establece la obligación de mantener colaboración de diez Ministerios (Industria y Energía, Hacienda, Asuntos Exteriores, Economía y Comercio, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Administración Territorial, Cultura, Transportes, Turismo y Comunicaciones), a través de su participación en la Comisión Nacional de Artesanía, al mismo tiempo que respeta las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas (disp. ad.).

La elaboración de un Plan de fomento de la artesanía —D 549/1976, de 28 febrero—, la catalogación de los oficios artesanos —OM de 10 febrero 1969, sobre inscripciones en el Registro artesano— o la declaración de empresas artesanas protegidas —ver la OM de 28 septiembre 1983— son una muestra de regulación pormenorizada de un sector especialmente cuidado.

No existe, sin embargo, un instrumento eficaz de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la Comunidad de Aragón, tras el RD 2596/1982, de 24 julio, de traspaso de funciones y servicios del Estado conteniendo las competencias en Artesanía, tampoco aparece subsanado el defecto anterior y las competencias transferidas son meramente burocráticas —tramitación de expedientes de inscripción y gestión del registro artesano— e informantes —de disposiciones de carácter general—. No obstante, hay que tener en cuenta que nos encontramos ante unas funciones traspasadas al Ente Preautonómico —asumidas por la Comunidad Autónoma por la disposición trans. 11.ª— que podrán ser completadas en un futuro. Dado que nos encontramos con el traspaso de competencias y funciones meramente ejecutivas y las asumibles por la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 35.2 de su Estatuto se extienden a la potestad legislativa y reglamentaria en su territorio.

ART. 35.1. 16. Museos, archivos y bibliotecas, conservatorios de música y danza y centros de Bellas Artes, de interés para la Comunidad Autónoma, de titularidad no estatal.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

La materia considerada en este precepto se integra en el área cultural, por lo que es necesario remitirse aquí a las precisiones de alcance general que se harán más adelante (v. art. 35.1.23.° Estatuto). Pero a pesar de que hubiera podido quedar englobado en el epígrafe relativo a la cultura, es objeto de una consideración específica que tiene su apoyo en el propio texto constitucional.

En efecto, la regla 15.ª del artículo 148.1 Const. permite a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias en relación con los «Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma». Precepto que hay que poner en relación con la segunda parte de la regla 28.ª del artículo 149.1, según la cual el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas».

El número 16 del artículo 35.1 Estatuto encaja perfectamente dentro de estas reglas, a pesar de que a las menciones que figuran en el artículo 148.1.15.ª Const. se hayan añadido otras, como la relativa a Archivos, centros de Bellas Artes, etc. Para ello es posible encontrar habilitación en la regla 17.ª del artículo 148.1, relativa genéricamente al fomento de la cultura.

Esta ampliación de las menciones que figuran en el artículo 148.1.15.ª Const. ha sido realizada de forma generalizada por los diversos Estatutos de Autonomía, tanto los que han seguido la vía del 151 Const. como los del 143. Así el de Cataluña alude también a Archivos, hemerotecas y servicios de Bellas Artes (art. 9.6); el de Andalucía, incluye una cláusula genérica: «y demás colecciones de naturaleza análoga» (art. 13.28); el de Cantabria se refiere a los Museos, archivos, bibliotecas «y demás centros de depósito cultural» (art. 22.13), mención esta última que se

repite en el de Valencia (art. 31.6), etc. La única diferencia entre unas y otras estriba en este punto en que sólo las del 151 Const. pueden asumir la gestión de los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, lo cual deriva de los preceptos constitucionales más atrás reproducidos.

Las transferencias a Aragón en esta materia se han realizado por RD 3065/1983, de 5 octubre, por el cual la Comunidad Autónoma ha asumido «todas las funciones sobre los archivos, bibliotecas, museos y servicios de bellas artes que no sean de titularidad estatal» [punto B), 1.*b)* del Anexo I]. En relación con ellos se establece la posibilidad de que se realicen convenios de actuación conjunta entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma. Posibilidad que se prevé también en relación con la gestión de los centros de titularidad estatal.

Al no transferirse los centros de titularidad estatal, el traspaso de competencias se traduce en la asunción de las funciones administrativas sobre los centros no estatales ya existentes y en la posibilidad de crear *ex novo* centros de titularidad de la Comunidad Autónoma.

ART. 35.1. 17. Promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Se apoya esta competencia en el artículo 148.1.18.ª Const., cuyo contenido reproduce el Estatuto. Como el artículo 149.1 Const. no reserva directamente competencias turísticas al Estado, el Estatuto ha asumido la materia con el carácter de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

La actividad pública turística es, ciertamente, de gran amplitud; comprende medidas de ordenación de la oferta turística, intervención sobre las infraestructuras turísticas, control de las empresas y actividades turísticas, promoción del turismo, enseñanzas turísticas, régimen de las profesiones turísticas, etc. Un importante aparato organizativo sirve esa variada gama de actividades públicas que el Estatuto ha atribuido a la Comunidad Autónoma.

La materia turística se integró ya en el primer conjunto de transferencias de la Administración del Estado al ente preautonómico aragonés (RD 298/1979, de 26 enero), recibiendo entonces la Diputación General funciones concretas en materia de ordenación de la oferta y la infraestructura turística, de empresas y actividades turísticas y de promoción del turismo. La Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 13 de junio 1980 *(BOE,* 2 julio) promulgó las directrices básicas que había de seguir el ente preautonómico para la declaración de territorios de preferente uso turístico.

Constituida la Comunidad Autónoma, sus competencias turísticas quedaron notablemente ampliadas por virtud de la presente norma estatutaria, que convierte a la Comunidad en ente de competencias generales sobre el turismo dentro del territorio aragonés. Por RD 2804/1983, de 1 septiembre, se produjo el traspaso de las funciones y servicios correspondientes.

No obstante, debe señalarse que el Estado dispone de algunos títulos competenciales que pueden afectar a las competencias turísticas de la Comunidad Autónoma:

a) La competencia estatal sobre las relaciones internacionales (artículo 149.1.3.ª Const.) puede condicionar las potestades autonómicas por medio de la adopción de convenios internacionales concernientes al turismo. El Decreto de traspasos prevé en este punto la información a la Comunidad sobre la elaboración de tales Convenios y su ejecución por la misma Comunidad Autónoma. La promoción turística de Aragón en el extranjero se configura en el Decreto como competencia estatal, aunque posibilitando la promoción por la Comunidad Autónoma conforme a «normas y directrices» estatales.

b) El turismo constituye un importante sector económico sobre el que el Estado puede establecer los elementos básicos y de coordinación general, con fundamento en su competencia de planificación económica (artículo 149.1.13.ª Const.).

c) En cuanto a las enseñanzas turísticas, al Estado corresponde regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales, conforme al artículo 149.1.30.ª Const.

d) El carácter supracomunitario de algunas actividades turísticas determinará también un límite a las competencias aragonesas en la materia: en este sentido, pueden entenderse algunas previsiones especiales del Decreto de Traspasos sobre las Agencias de viajes que operen fuera de Aragón.

e) En relación con algunas materias turísticas, el Decreto de Traspasos regula mecanismos de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, dada la incidencia de títulos competenciales diversos que hacen difícil una división neta de las esferas de actuación. Así sucede con los centros y zonas de interés turístico nacional y con el crédito turístico.

ART. 35.1. 18. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

El fomento de la educación física y del deporte, así como la adecuada utilización del ocio, es uno de los principios rectores de la política social y económica dirigidos a todos los poderes públicos (art. 43.3 Const.). En aplicación de este mandato constitucional el Estado ha dictado la Ley 13/1980, de 31 marzo, General de la Cultura física y del Deporte. Tras partir del reconocimiento y respeto de las espontáneas iniciativas sociales en materia deportiva, considera el deporte como fenómeno social que los poderes públicos deben atender, fomentando su práctica y asignándole recursos. Reconoce la competencia del Estado, en su misión de fomentar la educación física y el deporte, sin perjuicio de las competencias que por sus Estatutos corresponden a las Comunidades Autónomas (a las que reconoce representación en los órganos del Consejo Superior de Deportes), así como a las Corporaciones Locales. Al Estado corresponde la coordinación permanente y efectiva de las Administraciones Públicas en materia deportiva.

La promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio constituyen, pues, para las distintas Administraciones Públicas un título genérico de competencias, cuyo contenido concreto debe delimitarse en función de los intereses respectivos. Aunque el Estatuto califica esta competencia de exclusiva es evidente que se produce aquí una compartición con las competencias que corresponden al Estado e, incluso, con las de las Corporaciones Locales.

En relación con esta competencia se han traspasado a Aragón por RR DD de 12 agosto y 29 diciembre 1982, determinadas funciones y servicios del Estado en materia de cultura, entre los que se encuentran algunos relativos a materia deportiva y a ocio y tiempo libre. Cabe destacar que corresponden a Aragón la coordinación de las Administraciones Locales en la promoción y difusión de la cultura física, así como aquellas funciones y servicios prestados hasta ahora por el Estado en el ámbito

territorial de Aragón, quedando reservado al Estado el ejercicio de ciertas funciones con incidencia nacional.

Las posibilidades de actuación de Aragón son más amplias que las que se deducen de la enumeración de funciones y servicios traspasados. El ámbito reservado al deporte y al ocio en una sociedad postindustrial, es un reto a la imaginación. La tarea de promocionar las actividades deportivas y la adecuada utilización del ocio, se ha convertido en un nuevo servicio público de los tiempos modernos, que sólo encuentra su límite en el volumen de recursos presupuestarios que puedan destinarse a esta promoción.

ART. 35.1. 19. Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario. Juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

La regla 20 del artículo 148.1 Const. permite a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de asistencia social. Frente a ello, el artículo 149.1 no reserva ningún título específico al Estado en esta materia, salvo lo relativo a la Seguridad Social (art. 149.1.17.ª), expresión que admite muy diversas acepciones y entre ellas una amplia comprensiva de la asistencia social. En nuestro sistema positivo sólo una parte de la asistencia social pública ha venido siendo prestada por la Seguridad Social.

No resulta sorprendente que la Constitución haya englobado esta materia en el ámbito de las Comunidades Autónomas si se tiene en cuenta que el área social, así como la cultural, es una materia típicamente «regionalizable», en la que se trata de buscar a través de la descentralización —operada en los distintos sistemas de autonomía política— una mayor proximidad entre las necesidades sociales y las acciones públicas sobre las mismas.

Junto a ello no hay que olvidar tampoco la existencia en nuestro país de una tradición de competencias locales sobre la materia definidas por nuestra legislación de régimen local, en relación con provincias y municipios, sobre la idea de la *beneficencia* pública. Beneficencia de la cual la asistencia social viene a ser la versión moderna, el concepto propio de un Estado social de Derecho como el definido por la Constitución de 1978 que asume como propósito central lograr que la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivas (artículo 9.2 Const.). Por cierto, que el término «Beneficencia» aparecía junto al de «asistencia» social en la redacción originaria del artículo 148.1.20.ª Const., pero desapareció en el curso de los trabajos parlamentarios por las connotaciones que el mismo tiene, vinculado a una

situación social de desigualdad. Tampoco aparece en los Estatutos de Autonomía.

Las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos diversas competencias relacionadas con la materia. Así, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña, alude junto a la «Asistencia social» (art. 9.25), a las «Fundaciones y Asociaciones de carácter... benéfico-asistencial... que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña» (art. 9.2) a la «Juventud» (9.26), «promoción de la mujer» (9.27) e «Instituciones públicas de protección y tutela de mujeres» (9.28). El Estatuto gallego alude además de a la «asistencia social» a la «promoción del desarrollo comunitario» (artículo 27.24), entre otros conceptos. El de Andalucía habla de los «servicios sociales», además de la Asistencia, junto a otras menciones idénticas al Estatuto de Cataluña.

A la vista de estos datos cabe preguntarse si estas menciones contenidas en los Estatutos constituyen algo distinto de la asistencia social en el sentido del artículo 148.1.20.ª. Si así se admitiera resultaría que sobre dichas materias habrían podido asumir competencias las Comunidades citadas, pero no las que han seguido la vía del artículo 143 en la medida en que no encontrarían apoyo para ello en el artículo 148.1 Const. Entiendo —sin embargo— que ello no es así y que no es posible una noción restrictiva de «asistencia social» que pueda excluir las actuaciones en las materias que se ha indicado. No existe, por tanto, diferencia alguna en esta materia entre las Comunidades Autónomas que han seguido la vía del artículo 151 Const. y las del artículo 143 Const. Cada Estatuto ha destacado distintos aspectos que bien podrían haber quedado englobados en el concepto de asistencia social. Así, los de Asturias, Cantabria y la Rioja se refieren a «la asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil». El de Valencia reproduce en este punto las menciones del Estatuto catalán, pero alude también a los emigrantes, jóvenes, tercera edad y minusválidos (art. 31.27). La LORAFNA alude al «desarrollo comunitario» y a la condición femenina, etc.

Sin embargo, es claro que serán las concretas leyes sobre la materia de las diversas Comunidades Autónomas, las que fijarán las áreas de actuación y el orden de prioridades con base en las necesidades sociales existentes en cada una de ellas. La descentralización en esta materia persigue precisamente —como se ha señalado— una mayor adecuación entre necesidades existentes y actuación pública.

Con todo hay que señalar que aunque esta materia haya quedado encomendada genéricamente a las Comunidades Autónomas, el Estado puede y debe ejercer algunas competencias sobre la misma. Aunque el artículo 149.1 no reserva al Estado un título competencial específico sobre la materia, no hay que olvidar que según el artículo 149.1.1.ª el Estado es competente en relación con las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Precepto que leído en relación con algunos derechos del

Capítulo III del Título I de la Const. (especialmente arts. 39, 48, 49 y 50) significa que el Estado debe garantizar unos mínimos y una coordinación de las actuaciones públicas sobre la materia. Junto a ello, hay que tener en cuenta también que determinados títulos competenciales del artículo 149.1 habilitan al Estado para actuaciones puntuales en materia de asistencia social (149.1.2.º: derecho de asilo; 149.1.4.ª; Defensa y Fuerzas Armadas; 149.1.6.ª: legislación penitenciaria).

La regla 19.ª del artículo 35.1 Estatuto menciona junto a la asistencia, el bienestar social, el desarrollo comunitario y la juventud. A esta última se refiere el inciso final («promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural»), que no es una norma de competencia, sino la determinación de una finalidad a perseguir en la materia que reproduce el enunciado del artículo 48 Const. Este es el marco en el que deberá producirse la acción social en Aragón, cuya concreción se realizará a través de la legislación autonómica sobre la materia.

Las transferencias a Aragón relativas a las materias del artículo 35.1. 19.º Estatuto se han realizado hasta el momento a través de diversos RR DD, el primero de los cuales fue el RD 251/1982, de 15 enero, que transfirió al entonces ente preautonómico aragonés centros del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Asistencia Social, así como de la Dirección General de Acción Social. También se traspasaron funciones desarrolladas antes por las Delegaciones Territoriales de Sanidad y Seguridad Social en materia de Servicios Sociales, así como relativas a familias numerosas. Véanse también los RR DD 2514/1982, de 12 agosto, en el que se incluyen transferencias relativas a juventud y desarrollo comunitario, 3407/1983, de 21 diciembre (protección de la mujer), 533/1984, de 25 enero (guarderías) y 851/1984, de 8 febrero por el que se amplían las transferencias realizadas por RD 2514/1982.

ART. 35.1. 20. Sanidad e higiene.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

El artículo 148.1.21.ª Const. permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de «Sanidad e higiene», posibilidad que ha sido efectivamente utilizada por los diversos Estatutos de Autonomía y entre ellos el de Aragón, que en este apartado reproduce el enunciado constitucional.

— No se crea, sin embargo, que con ello han pasado al ámbito de las Comunidades Autónomas todas las acciones públicas que tienen que ver con la protección y promoción de la salud del individuo y de la colectividad. Sin perjuicio de ulteriores precisiones, bastará ahora con reparar en algunos títulos competenciales reservados al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución, para poner de relieve que la sanidad no es una competencia «exclusiva» de las Comunidades Autónomas, como quieren los Estatutos de Autonomía y entre ellos el de Aragón.

Así, en primer lugar, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos» (art. 149.1.16.ª) y también sobre «Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social...» (art. 149.1.17.ª), así como «legislación básica sobre protección del medio ambiente...» (art. 149.1.23.ª), y «Estadística para fines estatales» (art. 149.1.31.ª). Por último, no hay que olvidar que corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1.ª) y uno de estos derechos constitucionales es precisamente el derecho a la protección de la salud (art. 43).

— Pero con carácter general hay que resaltar que salvando los títulos competenciales reservados al Estado por el artículo 149.1 Const., las Comunidades Autónomas —tanto las que han seguido la vía del artículo 151 de la Const., como las que han accedido a la autonomía a través del artículo 143— han asumido la materia de sanidad en sus diversos

aspectos: no sólo las acciones tradicionales en materia de salud pública, sino también la asistencia sanitaria en sus distintos niveles. Solamente una salvedad es necesaria hacer en relación con esto último, y es que la parte más importante de la asistencia sanitaria pública ha venido siendo prestada por la Seguridad Social y en relación con ella Aragón —y las demás Comunidades Autónomas que han seguido la vía del artículo 143 de la Const.— no ha asumido todavía competencias: el artículo 148.1 de la Const. no lo permite y por esta razón el artículo 37.1.*a)* Estatuto la recoge entre las competencias que deberán esperar para su efectividad a una fase posterior (v. art. 37.1.*c)* Estatuto).

— Las transferencias para Aragón en materia de sanidad se realizaron —todavía en fase de preautonomía— mediante el RD 331/1982, de 15 enero por el que se transfirieron toda una amplia serie de funciones administrativas relativas a la salud pública, y el RD 340/1982, de la misma fecha, por el que fueron transferidos los centros asistenciales englobados anteriormente en el Organismo Autónomo «Administración Institucional de la Sanidad Nacional» (AISNA) con excepción de los centros hospitalarios. Parece que el criterio que se afirma con ello es el del aplazamiento de la transferencia de los centros hospitalarios estatales hasta el momento de transferir los servicios asistenciales de la Seguridad Social. Este es el criterio que se ha seguido en Cataluña donde la transferencia de los centros hospitalarios de la AISNA sólo ha sido efectiva al realizarse la de los servicios del INSALUD.

De seguirse este mismo criterio con las Comunidades Autónomas del artículo 143 Const., sería necesario esperar en nuestro caso a que por alguna de las vías previstas en el artículo 37.2 Estatuto se produzca la asunción de competencias en materia de Seguridad Social.

Sin embargo, ello no es así necesariamente, porque la integración de la asistencia sanitaria en la Seguridad Social es una opción organizativa que no es la única posible y que se muestra susceptible de replanteamiento a la vista de la Constitución. En efecto, si en la configuración del sistema sanitario —hoy pendiente de una regulación general por la ley básica de sanidad— la asistencia sanitaria se integra en un servicio nacional descentralizado independiente de la Seguridad Social, sería perfectamente posible transferir todos los servicios de asistencia sanitaria, incluso las que hoy son propios de la Seguridad Social, a todas las Comunidades Autónomas, si bien, como es obvio, reservando al Estado los instrumentos para configurar un sistema sanitario coherente y equilibrado. En todo caso es claro que para poder moverse en un terreno seguro, será necesario esperar a la ley de sanidad.

— Sobre el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia ha tenido oportunidad de pronunciarse el TC en diversas ocasiones, sentando una importante doctrina. Se trata de las STC 33/1982, de 8 junio, sobre un conflicto de competencias suscitado por Cataluña en relación con una decisión de la Administración estatal

relativa a unas partidas de mejillones en estado nocivo; 71/1982, de 30 noviembre, a propósito de la impugnación de la Ley Vasca que aprueba el Estatuto del Consumidor; y, sobre todo, las 32/1983, de 28 abril y 42/1983, de 20 mayo sobre dos conflictos de competencias promovidos por el País Vasco y Cataluña, respectivamente, en relación con los RR DD 2824/1981, de 27 noviembre, de coordinación y planificación sanitaria, y 2825/1981, también de 27 noviembre sobre registro sanitario de alimentos. A través de estos Decretos, y especialmente del primero de ellos, el Gobierno había pretendido definir las competencias que quedaban en la órbita de la Administración sanitaria estatal. En las sentencias indicadas el Tribunal Constitucional señaló la interpretación que debía darse a algunos de los artículos de estos Decretos para que fueran conformes a la Constitución y asimismo declaró que numerosos de ellos respetaban el orden constitucional de competencias, pero que eran nulos por insuficiencia de rango, ya que hubieran debido incorporarse a un texto con rango de ley.

Con arreglo a la doctrina contenida en estas Sentencias debe decirse que corresponde al Estado en materia de sanidad interior —dejando al margen por tanto la sanidad exterior, que es de su exclusiva competencia— la fijación de las *bases*, la *coordinación general*, y *la alta inspección* sobre la misma, dando a estas expresiones el sentido preciso que se ha ocupado en señalar el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de abril de 1983 (F. J. 2.°).

— La Comunidad Autónoma de Aragón ejerce las competencias anteriormente ejercidas por el Estado en relación con la sanidad ambiental (aguas, residuos sólidos, atmósfera, viviendas y locales públicos, etc.), en relación con la policía sanitaria mortuoria, vigilancia epidemiológica, enfermedades transmisibles, promoción de la salud, control sobre centros y establecimientos sanitarios privados y de las Corporaciones Locales, sanidad alimenticia, etc. También gestiona los servicios asistenciales anteriormente en manos del Estado, salvo los hospitalarios y, en general, los de Seguridad Social.

ART. 35.1. 21. Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma, coordinada con la del Estado y demás Comunidades Autónomas.

Por J. DOMPER FERRANDO

COMENTARIO:

En el artículo 149.1.31.ª Const. se recoge la competencia exclusiva del Estado en materia de estadística, si bien sólo «para fines estatales», con lo que se está posibilitando, en virtud de las previsiones del mismo artículo en su núm. 3, la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en los términos reflejados en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

La Comunidad Autónoma de Aragón en el artículo 35.1.21.º adquiere competencia exclusiva en materia estadística para los fines de la propia Comunidad. Estableciéndose, además, con buen criterio, la obligación de coordinación con la del Estado y las demás Comunidades Autónomas.

No existe un decreto específico de transferencia de competencias en estadística, a pesar de ese reconocimiento concreto de la competencia. Se ha optado, hasta la fecha, por la transferencia en materias específicas. En este sentido nos encontramos con que en el Anexo I del RD 2596/1982, de 24 julio, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Industria y Energía al Ente Preautonómico Diputación General de Aragón —asumidas, con carácter definitivo y automático y sin solución de continuidad, por la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de la disp. trans. 11.ª Estatuto— en sus apartados B4 y D2 se reconoce a éste, en su ámbito territorial y referente a estadísticas industriales: «la facultad de elaborar censos y efectuar el lanzamiento de cuestionarios y la reclamación y depuración de datos para la obtención de cualquier tipo de información cuantitativa y la realización de sondeos de opinión empresarial», debiendo comunicar al Ministerio de Industria y Energía los datos y cuestionarios unificados.

Con este criterio parcelador hay que esperar cada Decreto de transferencias para determinar el alcance total de la competencia en la Co-

munidad. No se nos escapa que a medio plazo deberá surgir un ente coordinador de la materia para una mayor eficacia y economicidad.

En el plano de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado y de las primeras entre sí, hay que enmarcar la aprobación del Plan Estadístico por el RD 390/1982, de 12 febrero, dictado en cumplimiento de las previsiones de la disp. ad. 3.ª de la LOFCA. En el mismo —artículo 2— se encomienda al INE, al mismo tiempo que se adapta su estructura para ello, en colaboración con los departamentos pertinentes de las Administraciones Públicas y en coordinación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, la ejecución y desarrollo del Plan en lo que respecta a las informaciones básicas que permitan cuantificar a nivel provincial la renta por habitante, la dotación de servicios públicos fundamentales, el grado de equipamiento colectivo y otros indicadores de riqueza y bienestar social.

Por otra parte, la reserva de competencias del 149.1.31 Const. a favor del Estado y la posibilidad de competencias por cada Comunidad Autónoma en su ámbito territorial y para sus propios fines, el interés que los datos estadísticos obtenidos por unos u otros en virtud de sus competencias tienen, indudablemente, para los otros, y la simplificación en la recogida de datos, evitando la innecesaria duplicidad de órganos, llevan obligatoriamente, al establecimiento de convenios entre el Estado y las Comunidades, en la línea iniciada por el Convenio suscrito entre la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña, publicado en el *BOE* del 22 octubre 1982 (Resolución de 21 septiembre).

ART. 35.1. 22. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación y demás facultades en relación con los policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Se reproduce aquí la competencia que autoriza a asumir el artículo 148.1.22.ª Const.; competencia en materia policial que, por más carácter de exclusividad que pretenda darle el Estatuto, es una competencia claramente compartida entre el Estado y la Comunidad. Es más, los términos de esa compartición parecen reducir el papel autonómico a una función ejecutiva de la legislación estatal.

— La dicción textual del Estatuto invita a entender que tanto la competencia para vigilar y proteger los edificios e instalaciones autonómicas como la competencia coordinadora de las policías locales, se desenvuelven, ambas, en los términos previstos por una ley orgánica. Con lo cual, hasta tanto no se apruebe esa ley estatal (puesto que sólo el Estado puede aprobar leyes orgánicas, *ex* art. 81 Const.), Aragón no podría disponer de una policía autonómica que simplemente vigilara y protegiera los edificios e instalaciones de la Comunidad.

Esta limitación parece excesiva, cuanto menos por una razón de agravio comparativo con las potestades en la materia de las provincias y municipios, entes territoriales que, aun dotados también de autonomía, no alcanzan el nivel de autonomía política propio de la Comunidad Autónoma. En efecto, las Corporaciones provinciales, con autorización del Consejo de Ministros, pueden crear y suprimir Cuerpos de Policía Provincial (art. 100 RD 3046/1977, de 6 octubre, que aprueba el Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Régimen Local de 1975), siendo tradicionales los Cuerpos de Mozos de Escuadra de Barcelona y de Miñones de Alava (creados, respectivamente, en 1880 y 1892). La Policía Municipal constituye un cuerpo de funcionarios normal en los Municipios de más de 5.000 habitantes, pudiendo autorizarse su creación en los de censo inferior (arts. 98 y 99 RD 3046/1977). Las funciones de estas

Policías locales son bastante más amplias que la mera vigilancia y protección de edificios e instalaciones, extendiéndose, en general, a la ejecución de las medidas emanadas de las autoridades competentes e incluso al mantenimiento del orden público (art. 98.1 RD 3046/1977).

Habida cuenta, pues, de ese «contexto», no parece arbitrario interpretar que la competencia autonómica sobre «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones» no está condicionada por los términos previstos en una previa ley orgánica. Es más, el artículo 148.1.22.ª Const. no contiene tal limitación en su texto, puesto que separa por un punto ortográfico esa materia de la referida a las policías locales, únicas funciones ejercidas en los términos de una ley orgánica. En consecuencia, la Comunidad Autónoma podría disponer de una policía propia, aunque con funciones ciertamente limitadísimas; funciones que, transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto (art. 148.2 Const.), o antes por los mecanismos de transferencia o delegación del artículo 150.2 Const., podrán ser ampliadas, aunque entonces sí dentro del marco establecido por una ley orgánica, conforme prevé el artículo 149.1.29.ª Const. y la disp. ad. 1.ª de la Ley de la Policía de 4 diciembre 1978 (que remite a una futura ley orgánica).

En todo caso, la creación de una policía autónoma debe combinarse con la reserva al Estado del «régimen de producción, tenencia y uso de armas y explosivos» (art. 149.1.26.ª Const.). Lo cual significa, como ha dicho un autor, que aunque las Comunidades Autónomas tengan competencia para crear una policía propia, la autorización para el uso de armas por esa policía es una competencia que pertenece al Estado, según la regulación actualmente contenida en el RD 10 abril 1981.

— En cuanto a las facultades autonómicas de coordinación de las policías locales, requieren para su desarrollo de la previa ley orgánica que reclama el precepto estatutario, consecuente con el artículo 148.1. 22.ª Const.

ART. 35.1. 23. Cultura, con especial referencia a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, velando por su conservación y promoviendo su estudio.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

— Este precepto debe ser situado en el contexto que le proporcionan los artículos 148.1.17.ª y 149.2 Const. Según el primero de los preceptos indicados todas las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre «*el fomento de la cultura*, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma». Por su parte, el artículo 149.2 señala que «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, *el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial* y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

Me parece que no resulta superfluo hacer algunas observaciones en relación con estas reglas constitucionales sobre la base de la experiencia de otros sistemas de autonomía política y a la vista de las consideraciones apuntadas por la doctrina.

1) En primer lugar, no puede dejar de destacarse la opción claramente descentralizadora que asume la Const. en este punto en consonancia con la idea de que las diversas manifestaciones culturales de una sociedad quedan mejor protegidas en un régimen de autonomía. A ello responde la amplitud del enunciado del artículo 148.1.17.ª Const. —«el fomento de la cultura»— que define las posibilidades competenciales de las Comunidades Autónomas de este punto. No hay aquí diferencia entre las posibilidades de las Comunidades Autónomas del artículo 151 y las del artículo 143 Const.

2) Resulta sorprendente, sin embargo, que si por un lado se definen con gran amplitud las competencias de las Comunidades Autónomas en el área cultural, no menos plenas parecen ser las del Estado, ya que éste «considerará el servicio de la cultura como *deber y atribución esencial*».

La explicación de este aparente contrasentido radica en la peculiaridad de la materia cultural de cara a la distribución competencial. Como

ha puesto de relieve la mejor doctrina, no es posible establecer aquí —frente a lo que sucede en relación con otras materias— una distribución por funciones entre las distintas instancias (legislación básica, desarrollo legislativo, ejecución y administración, etc.), sino que los diversos poderes deben tener competencias plenas en relación con los distintos aspectos de la cultura. Allí donde existe una comunidad organizada con poderes representativos, existen peculiares aspectos, formas y manifestaciones culturales que interesa proteger y promover y en relación con las cuales deben ejercitarse competencias plenas. En este sentido, MUÑOZ MACHADO ha acertado a explicar entre nosotros que la cultura —por su propia naturaleza— no es susceptible de reparto entre los poderes públicos sino que admite y requiere una intervención paralela o concurrente de todos ellos.

3) Sentado lo anterior, no es posible dejar de advertir que hay una serie de aspectos relacionados con la cultura que quedan en la órbita exclusiva del Estado, ya sea porque se refieren a la protección del patrimonio cultural de la nación en su conjunto, o por tratarse de asuntos que requieren un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional. En concreto, es posible mencionar —sin ánimo exhaustivo— distintos aspectos de la materia cultural que están relacionados con títulos competenciales que mantiene el Estado.

a) La regulación y protección de la propiedad intelectual, en relación con la cual el artículo 149.1.9.ª reserva al Estado tan sólo la legislación, pero de la que cabe razonablemente pensar que el mismo mantiene también competencias ejecutivas. Así, las actividades administrativas relacionadas con el Registro de la propiedad intelectual y con el ISBN, respecto de las cuales pueden transferirse algunos aspectos, pero no la materia entera —por su carácter inescindible con respecto a la regulación legislativa, por estar implicadas las relaciones internacionales plasmadas en convenios ratificados por España, por estar afectada la igualdad de derechos de los españoles, etc.—.

b) Dentro de la materia de espectáculos públicos hay una serie de medidas de incentivación y desincentivación fundamentalmente de carácter fiscal que en la medida en que afectan a tributos estatales no pueden ser acordadas por las Comunidades Autónomas.

c) Por último, es preciso tener en cuenta las repercusiones que tiene sobre la competencia de política cultural el hecho de haber quedado en manos del Estado tanto el comercio exterior (art. 149.1.10.ª) como las relaciones internacionales en general (art. 149.1.3.ª).

— Creo que estas consideraciones son ya suficientes para facilitar una cabal comprensión del precepto que comentamos. En él se reconocen atribuciones plenas a la Comunidad Autónoma de Aragón en todo el vasto dominio de la cultura. Atribuciones que no excluyen una actuación concurrente del Estado en diversos aspectos, y en todo caso sal-

vando los títulos estatales de exclusividad en determinados aspectos a los que se ha hecho referencia.

En relación con los aspectos peculiares de su cultura —de los que se mencionan expresamente sólo los lingüísticos, pero en los que caben otros muchos— corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón el protagonismo en su protección y promoción.

— Las transferencias a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de cultura se han realizado por RR DD 3529/1981, de 29 diciembre, 2514/1982, de 12 agosto y 3065/1983, de 5 octubre.

El primero de ellos transfirió a la Diputación General de Aragón el Centro Nacional de Lectura, así como la competencia para tramitar las solicitudes de ISBN formuladas en Aragón, y también las relativas a los expedientes de inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual. El RD 2514/1982 transfirió competencias en materia de animación sociocultural, pero es el último de ellos —el RD 3065/1983— el que establece un cuadro general de competencias que asume la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de fomento a la cultura.

En concreto, se transfieren las funciones relativas al fomento de la música y la danza (ayuda a grupos y entidades, promoción de actividades en este ámbito, etc.), del teatro, de la cinematografía, y del libro (promoción de la creación literaria, de la difusión del libro, del hábito de lectura, etc.). También se han transferido las funciones ejercidas por el Ministerio de Cultura en materia de fundaciones y asociaciones culturales que no rebasen en sus actividades básicas el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a pesar de que el Estatuto guarda silencio en este punto, frente a lo dispuesto por otros Estatutos.

Por su parte, la Administración del Estado se reserva la ordenación general de la actividad editorial y de espectáculos, así como la inspección y clasificación de los mismos y su inscripción en los Registros de ámbito nacional; la gestión del Fondo de Protección a la Cinematografía y las competencias en relación con fundaciones y asociaciones de ámbito nacional o cuyas actividades básicas rebasen el ámbito de la Comunidad Autónoma. Junto a ello se reserva una serie de actividades de promoción cultural de ámbito nacional (campañas, premios, concursos, apoyo a entidades, etc.), así como la «creación y mantenimiento de infraestructura cultural». Fórmula esta última que repite un epígrafe incluido también entre las competencias que se transfieren, lo cual pone de manifiesto bien a las claras el carácter concurrencial de las acciones públicas en este ámbito, que viene a ser un campo propicio para la cooperación entre el poder central y los poderes autonómicos.

ART. 35.1. 24. Cualesquiera otras que le correspondan de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y el ordenamiento jurídico vigente.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Es esta una cláusula genérica de competencias cuyo alcance resulta difícil de precisar. Si el Estatuto hubierta adoptado un criterio riguroso en la asunción de competencias con carácter exclusivo, este apartado podría servir para aplicar los efectos de la exclusividad a competencias previstas en otros artículos. Sin embargo, la inexistencia de tal criterio riguroso en las calificaciones impide operar con automatismos.

Por otra parte, en virtud de la sola Const. a la Comunidad Autónoma no corresponde ninguna competencia, puesto que el texto fundamental se limita a configurar un marco para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades; marco que se cierra por la efectiva asunción estatutaria de competencias.

En esta situación, sólo cabe entender este apartado como una cobertura estatutaria de las delegaciones o transferencias que de sus competencias realice el Estado conforme al artículo 150.1 y 2 Const. (v. comentario general del tít. II). Si se entiende la exclusividad como control de todas las potestades y funciones sobre una materia, deberá tenerse presente que el Estado sólo puede transferir con tal carácter sus competencias subsidiarias; esto es, las no incluidas como necesariamente estatales en el artículo 149.1 Const., que ejerce el Estado por virtud de la primera previsión del artículo 149.3 Const. De sus competencias necesarias (artículo 149.1 Const.) el Estado nunca puede transferir a las Comunidades Autónomas la potestad de fijar los elementos básicos, según se vio en el comentario general del tít. II.

ART. 35.2. En el ejercicio de estas competencias corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1, de la Constitución y en el presente Estatuto.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Se trata de reflejar aquí el contenido de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma con el carácter de exclusividad en los veinticuatro apartados del párrafo 1 del artículo 35. Como ha habido ocasión de comprobar en el comentario de esos apartados, la exclusividad no puede tener el significado de atribuir todas las potestades y funciones a la Comunidad, con exclusión absoluta del Estado.

Por eso, el presente párrafo no puede entenderse si no es teniendo en cuenta su cláusula final, donde se cita expresamente el respeto, que no podía dejar de darse, al artículo 149.1 Const. Así, en las materias del artículo 35.1 Estatuto, Aragón puede legislar y puede desenvolver funciones ejecutivas, pero puede desempeñar tales potestades en el respeto de las competencias necesarias del Estado según el artículo 149.1 Const. Competencias estatales necesarias que llevan a configurar bastantes supuestos del artículo 35.1 Estatuto como competencias autonómicas compartidas con el Estado, según se ha visto en cada caso, en la medida en que sobre las materias incidan, por lo común, potestades estatales de aseguramiento de lo básico.

El llamamiento expreso en este precepto del Estatuto al artículo 140 Const. suscita alguna perplejidad. El artículo 140 Const. se refiere a la autonomía municipal que, efectivamente, debe respetar la Comunidad, pero debe respetarla al igual que cualesquiera otros contenidos constitucionales. Si se cita el artículo 140 Const., no se entiende, p. ej., por qué no se cita también el artículo 141 Const., referido a la autonomía provincial.

Más sentido habría tenido mencionar expresamente el artículo 137 Const., donde se garantiza la autonomía de los entes territoriales —mu-

nicipios, provincias y Comunidades Autónomas— «para la gestión de sus respectivos intereses». Ya la STC de 2 febrero 1981 advirtió la importancia de este criterio, circunscribiendo los poderes autónomos a «las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo», colocando siempre al Estado en una «posición de superioridad». Tal es el principio general que inspira las autonomías en nuestro texto constitucional, aunque también debe precisarse que ese principio no se traduce en una cláusula genérica utilizable por el Estado para limitar las competencias autonómicas. El principio de adecuación entre competencias autonómicas y círculo de su interés se concreta en un marco constitucional de distribución de competencias; de manera que el interés de cada esfera territorial ya ha sido valorado y traducido en técnicas concretas de distribución de competencias en el propio texto fundamental: artículos 148, 149 y 150 Const. (v. la introducción general del tít. II).

ART. 36.1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Se relacionan en este apartado diversas materias en las que pretende atribuirse a la Comunidad aragonesa la legislación complementaria o de desarrollo de la legislación básica estatal y, además, toda la función ejecutiva.

El primer problema que se plantea en cada una de esas materias es el de la conformidad con la Constitución de su atribución a la Comunidad. Recuérdese que, por el momento, Aragón sólo puede asumir válidamente las competencias enumeradas en el artículo 148.1 Const. (v. comentario general del tít. II). Pues bien, algunos de los apartados de este artículo 36.1 Estatuto no tienen un reflejo exacto en el listado del artículo 148.1 Const. En esos casos, el primer problema a resolver será el de su legitimidad constitucional, para lo cual conviene decir, aun haciendo remisión al comentario particularizado, que será preciso agotar las posibilidades interpretativas de la técnica de los poderes implícitos o inherentes al listado del artículo 148.1 Const.

La técnica de los poderes implícitos o inherentes conduce a considerar válidamente asumidas todas las potestades necesarias para llevar a la práctica las competencias expresamente garantizadas a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1 Const. En el propio precepto comentado hay un llamamiento generalizado a esa técnica, al decir que las competencias allí atribuidas a la Comunidad le corresponden «para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 Const.». Fórmula inteligente, pero que no evita, en cada caso, la necesidad de comprobar si la competencia sobre un aspecto no contemplado en el artículo 148 Const. es, efectivamente, necesaria «para el ejercicio de las competencias» que garantiza ese artículo constitucional.

Si en algún apartado del artículo 36.1 Estatuto se advierte un exceso con respecto al artículo 148.1 Const., pero sin menoscabo de las competencias necesarias del Estado según el artículo 149.1 Const., cabrá concluir que la competencia no puede ejercerse por la Comunidad hasta transcurridos los cinco años que menciona el artículo 148.2 Const. Recuérdese, en efecto, que la lista del artículo 148.1 Const. es un límite transitorio —durante cinco años— al poder estatutario, cuyo marco definitivo viene dado por el respeto a las competencias necesarias del Estado enumeradas en el artículo 149.1 Const. (v. de nuevo el comentario general del tít. II).

— Al margen del problema anterior, debe tenerse presente que bastantes competencias asumidas en el artículo 35.1 Estatuto y en otros preceptos con carácter de exclusivas, son en realidad materias compartidas, en las que la Comunidad Autónoma debe respetar las normas básicas estatales. El comentario del presente artículo 36.1 Estatuto sirve también para esos supuestos.

— El marco de la legislación básica del Estado se integra, por lo común, con los criterios generales precisos para asegurar la unidad del ordenamiento jurídico en cada materia. Sin embargo, como ya se dijo en el comentario general del tít. II, la competencia estatal de aseguramiento de lo básico puede ir más lejos, en la medida requerida por el mantenimiento de la uniformidad en la ordenación jurídica de una materia; incluso, la competencia sobre lo básico puede justificar el ejercicio por el Estado de aquellas funciones ejecutivas no separables de la valoración unitaria y nacional garantizada con la atribución estatal de las bases (STC 32/1983, de 28 abril; 56/1983, de 28 junio y 57/1983, de 28 de junio, entre las más recientes).

La mejor forma de determinar el contenido de lo básico en cada materia es contar con una ley postconstitucional que fije expresamente el alcance de las bases. Ahora bien, si se impusiera una concepción formal de lo básico se correría el riesgo de condicionar enteramente el ejercicio de las competencias autonómicas correspondientes al solo arbitrio estatal. De ahí que el TC haya propiciado un concepto material de las bases estatales, que «no tienen necesariamente que... encontrarse en leyes marco o leyes de bases, sino que como concepto material, pueden hallarse en leyes en el sentido estricto o incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto éstos contengan desarrollos necesarios remitidos a ellos por las leyes» (STC 25/1983, de 7 abril, entre otras). Ni siquiera es necesario que las bases estén fijadas en una norma posterior a la Const. (v. comentario a la disp. trans. 5.ª Estatuto).

— La potestad autonómica que el Estatuto califica de «desarrollo legislativo» no es siempre, en puridad de conceptos, un desarrollo de la legislación básica estatal. Aunque la terminología parece reducir la potestad autonómica a una función similar a la cumplida por los reglamentos ejecutivos o por el mecanismo de la delegación legislativa, lo

cierto es que la legislación básica constituye, por lo general, simplemente un límite a la normación autonómica. La regulación básica, ha dicho S. MUÑOZ MACHADO, se limita a fijar la regulación uniforme que el interés general reclama; la tarea del legislador territorial es regular cuantos asuntos u objetos conciernan al interés propio de la Comunidad Autónoma; no desarrollando la legislación básica, sino con el único límite de respetarla. La razón de ello estriba en que la potestad autonómica no proviene de la ley estatal de principios, sino del Estatuto aprobado conforme a la Constitución.

En definitiva, dentro del respeto a lo básico, existen «opciones diversas» de desarrollo legislativo que libremente puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma. Opciones diversas que el legislador estatal no puede eliminar dictando unas normas básicas «con tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo» (STC 28 julio 1981, 28 enero y 8 febrero 1982).

— La potestad autonómica de ejecución se refiere tanto a la legislación de desarrollo autonómica como a la legislación básica del Estado. En efecto, las normas básicas del Estado son directamente aplicables, por lo que su ejecución resulta estatutariamente asumible en favor de las Comunidades Autónomas, con la sola exclusión de aquellas funciones ejecutivas —verdaderamente excepcionales— que deban ser consideradas básicas y correspondientes al Estado.

Para el comentario de la ejecución autonómica de la legislación estatal, **v. artículo 36.2 Estatuto.**

ART. 36.1. a) Especialidades del régimen jurídico-administrativo derivadas de la organización propia de la Región.
V. artículo 35.1.1.°.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

El artículo 148.1 Const., marco de las competencias aragonesas, no se refiere expresamente a esta materia, por lo que, a primera vista, pudiera entenderse que el Estatuto incurre en inconstitucionalidad. Sin embargo, procediendo más pausadamente, cabe entender que existen fundamentos jurídicos en apoyo de la presente competencia estatutaria.

La expresión «régimen jurídico-administrativo» tiene por lo común un sentido muy amplio, englobando el tratamiento de todos los aspectos jurídicos de una materia. Pero referida concretamente a la organización, el concepto régimen jurídico-administrativo parece debe ser identificado con los aspectos de competencia y procedimiento. De forma que el precepto atribuiría competencia a la Comunidad Autónoma para establecer las especialidades competenciales y procedimentales derivadas de la organización propia de la Región, dentro del respeto a los elementos básicos del sistema establecidos por el Estado.

Competencia que aparece justificada, si se tiene en cuenta, por una parte, que la Comunidad Autónoma posee importantes competencias en relación con variados sectores de la actividad pública. En el ejercicio de esas competencias dispone, con frecuencia, de potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas; potestades en cuyo uso la Comunidad Autónoma, normalmente, preverá nuevas estructuras organizativas o introducirá cambios en las existentes. Las alteraciones organizativas conllevan unas correlativas modificaciones de los regímenes competenciales y procedimentales, a las que se refiere este precepto estatutario. De esta manera, la corrección jurídica de la competencia sobre «especialidades del régimen jurídico-administrativo» derivaría de la competencia sobre diversas materias que suponen el dominio de las correspondientes estructuras organizativas.

Con carácter más general, podría también apoyarse esta competencia,

implícitamente, en el artículo 148.1.1.ª Const., que autoriza a la Comunidad a asumir competencias sobre «organización de sus instituciones de autogobierno». De nuevo argumentaremos que la potestad organizatoria debe incluir la potestad de determinar los nuevos órganos que resultan competentes para aplicar el Ordenamiento jurídico, así como las variantes procedimentales que la nueva estructura origina.

Si no se reconociera esta competencia instrumental a la Comunidad Autónoma, sus competencias materiales quedarían severametne restringidas. Es más, hasta tal punto resulta necesaria la competencia sobre las especialidades del régimen jurídico-administrativo, que una de las primeras actuaciones de la Comunidad Autónoma consistió en aprobar el Reglamento de Ordenación Jurídico-Administrativa y Financiera de la Diputación General de Aragón (Decreto 72/1982, de 18 octubre). El preámbulo de ese Reglamento argumenta sobre cómo, una vez constituidas, tras la aprobación del Estatuto, la Asamblea Provisional de la Comunidad y la nueva Diputación General de Aragón, «se hace preciso que por ésta se regulen los aspectos fundamentales de su ordenación jurídico-administrativa... por una disposición que pueda servir de base para el posterior desarrollo normativo de las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento del ente autonómico». De acuerdo con ello, el Reglamento regula, entre otras materias, las competencias de los órganos administrativos y de sus actos...

Por último, cabe añadir que el respeto a la legislación básica estatal deriva del artículo 149.1.18.ª Const., que atribuye al Estado la competencia para determinar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

ART. 36.1. b) Régimen minero y energético. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica dentro de su territorio, cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio, y las instalaciones de transporte y distribución de gas natural y gases licuados de petróleo, en los mismos términos.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Es ésta una de las competencias asumidas por el Estatuto que suscita fundadas dudas sobre su actual corrección constitucional. En los términos en que viene redactada, carece de todo apoyo en la dicción textual del artículo 148.1 Const., aunque quizás quepa salvar algunos extremos del precepto estatutario, por considerarlos implícitamente incluidos en determinadas materias del listado constitucional vinculante para la Comunidad Autónoma (el art. 148.1 Const.).

Sorprendentemente, sin embargo, la materia minera y energética fue objeto de traspasos estatales ya en la etapa preautonómica, con el RD 2596/1982, de 24 julio. Constituida la Comunidad, los traspasos fueron ampliados con el RD 539/1984, de 8 febrero. El fundamento constitucional que ambos decretos (referidos también a industria; v. art. 36.1.*d)* Estatuto) esgrimen para las correspondientes transferencias es el artículo 148.1.13.ª Const., que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

Tal fundamento parece difícilmente admisible para asegurar tan siquiera competencias de gestión —cuánto menos legislativas, aunque respeten las bases estatales— en sectores económicos no citados expresamente por el artículo 148.1 Const. Cabe interpretar ampliamente las potestades de fomento de la Comunidad Autónoma, posibilitando su ejercicio en todos los sectores económicos, aun en aquellos no enumerados en el artículo 148.1 Const. (v. art. 35.1.14.º Estatuto). Pero no es posible rebasar el nivel de las medidas generales de fomento —de aquellas medidas que sean disponibles por la Comunidad—, para comprender,

con apoyo en el artículo 148.1.13.ª Const., la competencia directa sobre los diferentes sectores económicos. Con esa ulterior ampliación, se produce un salto de lógica interpretativa que no parece aceptable.

Habida cuenta de lo anterior, conviene ahora que analicemos la posibilidad de incluir implícitamente las materias que enumera este precepto estatutario en alguno de los conceptos utilizados en el artículo 148.1 de la Constitución.

— La expresión «régimen minero» puede identificarse con «el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico» (art. 1.1 Ley Minas de 21 julio 1973, sin perjuiico de que esa Ley excluya de su ámbito, por cuestiones que no afectan al concepto, el tratamiento de los hidrocarburos y de los minerales radiactivos). Los yacimientos minerales y recursos geológicos se clasifican en cuatro Secciones (art. 3, Ley Minas y art. 1, Ley 54/1980, de 5 noviembre): A) Recursos de escaso valor y comercialización geográficamente restringida o utilizables directamente en la construcción; B) Aguas minerales, termales, estructuras subterráneas y yacimientos de residuos minerales; C) Restantes recursos; D) Recursos de interés energético; secciones a las que deberían añadirse los hidrocarburos líquidos y gaseosos (regidos por la Ley de Hidrocarburos de 27 junio 1974).

Pues bien, parece claro que sólo con respecto a algunos recursos de la Sección B) podría la Comunidad Autónoma esgrimir un título competencial concreto, el del artículo 148.1.10.ª Const., que le permite asumir funciones sobre «aguas minerales y termales». Sucede simplemente que esas funciones ya han sido expresamente acogidas por el Estatuto en su artículo 35.1.11.º

Cabría quizás reclamar también algunas competencias sobre el régimen minero con apoyo en las funciones ambientales que autoriza al artículo 148.1.9.ª Const. La STC 64/1982, de 4 noviembre consideró correctas, en este sentido, buena parte de las medidas de protección ambiental previstas en la Ley catalana 12/1981, de 24 diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. El TC estimó que la Comunidad Autónoma de Cataluña, en principio, podía establecer cargas adicionales a las actividades mineras, amparándose en su título competencial sobre el medio ambiente. Pero si esta STC demuestra la posibilidad de una incidencia de las competencias ambientales autonómicas en materia minera, también debe tomarse conciencia de algo evidente, y es que las competencias ambientales de Cataluña son más ampljas que las permitidas a Aragón. En efecto, el Estatuto catalán ha podido asumir la materia de medio ambiente en el marco del artículo 149.1.23.ª Const., precepto que le permite adoptar competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre el ambiente. Por el contrario, el Estatuto aragonés sólo podía atribuir a la Comunidad competencias de

«gestión en materia de protección del medio ambiente», según el artículo 148.1.9.ª Const. De manera que, en el mejor de los casos, Aragón sólo podría justificar, en base al título ambiental, competencia para aplicar las medidas de protección del medio ambiente previstas en la legislación minera.

Pero, en cualquier caso, lo que parece de difícil encaje constitucional es el desempeño por la Comunidad Autónoma aragonesa de funciones genéricas sobre los recursos de las Secciones A), C) y D), pese a las transferencias que de tales funciones realizan los RR DD 2596/1982 y 539/1984.

— Parecidas consideraciones cabe hacer con respecto al «régimen energético», al menos por lo que respecta a los denominados minerales de interés energético (Sección D) e hidrocarburos.

Unicamente de cara a la energía de origen hidroeléctrico podría encontrarse un título competencial parcialmente válido en el artículo 148.1.10.ª Const., que permite asumir la proyección, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos. Aunque la materia hidráulica sea objeto de una expresa referencia en el artículo 35.1.11.° Estatuto, quizás pudiera entenderse que ampara la competencia autonómica sobre «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica dentro de su territorio, cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio». Al menos la producción de energía eléctrica no parece imposible de incluir en el concepto «explotación de los aprovechamientos hidráulicos». Más problemático parece extender ese concepto a la distribución y transporte de energía eléctrica.

En todo caso, la posible competencia autonómica sobre las instalaciones eléctricas aparece estatutariamente limitada por dos condiciones: debe tratarse de instalaciones ubicadas en el territorio aragonés y cuyo aprovechamiento no afecte a otros territorios. El alcance de esos límites, derivados del artículo 149.1.22.ª Const. aun para las Comunidades no constreñidas al listado del artículo 148.1 Const., ha sido precisado por la STC 12/1984, de 2 febrero. El TC entendió que el límite de no afectación a otros territorios se respetaba siempre que la línea eléctrica no se integrara en la llamada Red General Peninsular; es decir, siempre que la línea no fuera susceptible de intercambios con el resto de la red eléctrica.

— En cuanto a la competencia sobre «instalaciones de transporte y distribución de gas natural y gases licuados de petróleo», no parece contar con ningún apoyo en el artículo 148.1 Const.

— En resumen, haciendo verdaderos equilibrios interpretativos, la competencia minera y energética de la Comunidad Autónoma no parece poder referirse, dadas las actuales limitaciones constitucionales, sino a la aplicación de las medidas ambientales previstas en la legislación del Estado y al control de la energía hidroeléctrica no integrada en la Red General Peninsular.

¿Qué hacer pues con los términos, verdaderamente mucho más am-

plios, del Estatuto? ¿Qué salida hay para los traspasos producidos? ¿Y para las competencias efectivamente ejercidas por la Comunidad Autónoma?

Sobre todas esas cuestiones pesa el fantasma de la inconstitucionalidad, que, téngase presente, puede ser promovida por cualquier juez o tribunal ordinario con ocasión de un litigio *(ex* art. 163 Const.).

Parece que sólo hay una salida adecuada, jurídicamente intachable, a estos problemas: que el Estado utilice la vía del artículo 150.2 Const. y transfiera a la Comunidad Autónoma las competencias en que el Estatuto incurre en exceso. En otro caso, la Comunidad debería esperar, para ejercer las competencias, al transcurso de cinco años desde la aprobación del Estatuto, conforme al artículo 148.2 Const.

En cualquier caso, por ambos procedimientos (150.2 ó 148.2 Const.), el límite competencial de la Comunidad Autónoma vendría dado en esta materia por el artículo 149.1.25.ª Const., que sólo reserva al Estado las «bases del régimen minero y energético», completado con el art. 149.1.22.ª Const., que atribuye al Estado «la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial». Si fueran éstos los límites competenciales de la Comunidad Autónoma —que no lo son, por ahora— el Estatuto se movería correctamente dentro de los mismos al asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre el régimen minero y energético.

ART. 36.1. c) Comercio interior y defensa del consumidor y usuario.

Por V. SANTOS MARTÍNEZ

COMENTARIO:

1. «COMERCIO INTERIOR»: DELIMITACIÓN DEL SUPUESTO

La expresión «comercio» que emplea aquí el Estatuto de Autonomía no parece que haya de ser tomada en un sentido demasiado restringido. Tal ocurriría si se viera en ella tan sólo una alusión a la actividad tradicional de los comerciantes consistente en comprar para revender. El texto debe entenderse más bien con cierta elasticidad. Deben considerarse incluibles en él otras modalidades de actuación económico-jurídica afines a la indicada, a través de las cuales se produzca —o se facilite específicamente— la interposición en el tráfico de los bienes, aunque la forma jurídica sea distinta o distinguible del tradicional contrato de compraventa: así, agencia, concesión mercantil... El concepto «comercio» no debe considerarse cerrado, sino abierto a «la realidad social del tiempo» en que la norma ha de ser aplicada, como apunta el artículo 3.1 C. civ.

Ahora bien, este «comercio», al que se refiere la competencia de la Comunidad aragonesa ha de ser el que se desarrolle o ejerza dentro del ámbito territorial de Aragón. El situado fuera de ese marco, en cuanto rebasa el «interés» particular de la Comunidad aragonesa, escapa a la competencia de ésta *(cfr.* art 137 Const., así como el art. 149.1.10.° de la misma, según el cual es de la competencia exclusiva del Estado el «comercio exterior»).

2. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Para determinar el alcance y el sentido de las competencias autonómicas relativas al «comercio», debe tenerse bien en cuenta que la «legislación mercantil» está atribuida a la «competencia exclusiva» del Estado

por el artículo 149.1.6.° Const. Las facultades autonómicas relativas al «comercio interior» no llegan, pues, a la regulación de las relaciones jurídico-privadas (contratos, relaciones obligatorias entre particulares...), en que se traduce la actividad comercial, ni, en general, a toda la compleja y heterogénea problemática que tradicionalmente viene siendo englobada bajo el concepto del Derecho mercantil (Derecho de sociedades, de títulos-valores —letra de cambio, cheque...—, etc.). Pero sí se proyecta la competencia de la Comunidad aragonesa sobre los aspectos jurídico-administrativos del comercio: así, por ejemplo, de vigilancia, supervisión y, en su caso, fomento. En tal competencia entra la posible actuación jurídico-pública sobre las estructuras comerciales, con medidas, por ejemplo, de orientación y asistencia técnica, de fomento de su racionalización, de policía, etc. (En este mismo sentido, aunque para otro Estatuto de Autonomía, v. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, cit., en la bibliografía). Debe recordarse que la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón «en las materias de reforma de estructuras comerciales y comercio interior» fue expresamente reconocida en el anexo I del RD 4155/1982, de 29 diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios relativos a estos cometidos. En ese mismo anexo puede verse una relación de disposiciones concernientes a un extremo y otro, con base en las cuales cabe obtener mayores detalles al respecto (consúltese asimismo el anexo II). Un problema importante es el que concierne a la intervención de precios: sobre el particular procede consultar el RD 2939/1983, de 25 agosto, sobre traspaso de funciones y servicios relativos a esa materia, si bien el tema se relaciona con el artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía (véanse en el anexo I del RD 2939/1983 los apartados A y B). Otro aspecto relevante de las competencias de Aragón se centra particularmente en la disciplina del mercado, materia que ha sido transferida a la Comunidad autónoma aragonesa en virtud del RD 3395/1983, de 7 diciembre; en el correspondiente acuerdo, de 27 junio 1983, bajo el anexo I al Real Decreto, puede verse una interesante delimitación de las funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma, de las que permanecen en la Administración del Estado y de aquellas en las que han de concurrir una y otra.

Aparte de la reserva relativa a la legislación mercantil, hay que contar con otros límites a las competencias autonómicas. Así, en los poderes centrales del Estado permanecen las bases, la coordinación y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria estatal, la política general de precios, etc. (véanse los artículos 131, 148.1.13.°, 149.1.11.° y 13.° Const., así como el anexo I al RD 4155/82 cit., letra C, el anexo I al RD 2939/83 cit., letra C, y el anexo I al RD 3395/83 cit., letra C). Hay que tener en cuenta la ley general que para el comercio interior emane del Estado. Dentro de todo ese marco, cuyo detalle minucioso no es posible dar aquí, podrá desarrollar sus competencias la Comunidad aragonesa. Sin olvidar, por lo demás, el respeto a la libertad de empresa,

a la libre circulación de bienes en todo el territorio español y, en general, a la unidad del mercado nacional (véase el importante art. 56 del Estatuto de Aragón, aparte de diversos arts. de la Const., como el 38, el 138.2 y el 139).

3. Defensa del consumidor y usuario

La Constitución española de 1978 encarga a «los poderes públicos» la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51). La Comunidad autónoma aragonesa debía considerarse, así, autorizada y aun obligada a asumir las correspondientes funciones a propósito de ese «principio rector de la política social y económica» (*cfr.* la rúbrica que precede a los arts. 39 y sigs. Const.).

Ahora bien, aquí, como en el tema del comercio interior, hay que tener bien en cuenta el marco de la legislación básica estatal invocado por este mismo artículo 36 del Estatuto aragonés.

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ley 26/1984, de 19 julio, en desarrollo del artículo 51.1 y 2 de la Constitutución, ha venido a establecer el régimen general de los «derechos básicos de los consumidores y usuarios» (según la expresión del art. 2 de la propia Ley). Pero en ella, al prever los reglamentos que puedan emanar de la Administración del Estado, se hace la correspondiente reserva a favor de «las potestades normativas que corresponden a las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos» (art. 39). Para el caso de Aragón, no hay que olvidar las facultades de «desarrollo legislativo» y «ejecución» que indica el art. 36 de su Estatuto.

Situados dentro del ámbito de Aragón, procede contar, por lo demás, con las facultades y responsabilidades que para la protección de los consumidores y usuarios corresponden a las entidades y autoridades locales. Son interesantes a este respecto las puntualizaciones que hace el artículo 41 de la Ley General de 1984.

4. Funciones de la Comunidad aragonesa a propósito del comercio interior y la protección de los consumidores

Debe advertirse a este respecto la diferencia entre el Estatuto de Autonomía de Aragón y otros Estatutos semejantes a él. El asturiano (artículo 12.*e*), el cántabro (art. 24.*d*), el riojano (art. 10-1.4), el murciano (artículo 12-1.*c*), el castellano-manchego (art. 33.2), el canario (art. 33.*c*), el extremeño (art. 9.4), el madrileño (art. 28.4) y el castellano-leonés (artículo 28.4) califican simplemente de «ejecutiva» la competencia de la correspondiente Comunidad respecto al comercio interior y a la defensa del consumidor. El aragonés, en cambio, refiere la competencia de la

Comunidad al «desarrollo legislativo» y la «ejecución», bien que en el marco de la legislación básica del Estado (párrafo inicial del art. 36). Así pues, aunque la competencia de Aragón no llegue a la de otras comunidades autónomas de las que han emanado ya leyes particulares en estas materias (ley vasca 10/1981, de 18 noviembre, de «Estatuto del consumidor», ley catalana 1/1983, de 18 febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales, ley vasca 8/1983, de 19 de mayo, de ordenación de la actividad comercial, ley gallega de 28 de diciembre de 1984, del Estatuto del Consumidor y Usuario, ley andaluza de 8 de julio de 1985, de los consumidores y usuarios), hay que contar con la posibilidad de leyes aragonesas de desarrollo, promulgadas en el marco de la legislación básica estatal, concernientes al comercio interior y a la defensa de los consumidores. Por lo que respecta a este último extremo, cabe advertir especialmente el respeto a las competencias de la Comunidad Autónoma que resulta de los artículos 39.1 (último párrafo) y 40 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores de 19 de julio de 1984.

ART. 36.1. d) Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitaria o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para transferencia de tecnología extranjera.

V. art. 36.2.*f)*.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Dado que la industria no aparece enumerada en el artículo 148.1 Const., cabría entender que el Estatuto incurre en exceso de constitucionalidad, al enunciar esta materia como de genérica competencia regional.

En principio, parecen concurrir circunstancias muy similares a las que se dan con respecto al régimen minero y energético (V. art. 36.1*b)* Estatuto). Los mismos RR DD 2596/1982 y 539/1984, traspasaron funciones industriales, primero al ente preautonómico y luego a la Comunidad Autónoma, buscando el apoyo constitucional de los traspasos en la referencia al fomento del desarrollo económico *(ex* art. 148.1.13.ª Const.), al igual que el RD 842/1984, de 22 febrero, sobre traspasos en materia de pequeña y mediana empresa industrial. Como ya nos consta, ese título competencial podría amparar las medidas autonómicas de fomento industrial, pero no una potestad genérica de intervención en la industria por parte de la Comunidad Autónoma.

— Sin embargo, quizás no sea procedente verter, con respecto a la materia industrial, las mismas consideraciones negativas expuestas al tratar del régimen minero y energético.

a) En primer lugar, cabe destacar que si el artículo 148.1 Const. no menciona la industria como materia de posible competencia regional, tampoco lo hace el artículo 149.1 Const. al enumerar las competencias estatales. Este dato quizás sirva para ponernos sobre la pista del entendimiento de la industria como una submateria, es decir, como uno de los aspectos en que puede traducirse la competencia sobre otras materias. No deja de llamar la atención, en este sentido, la circunstancia de que

diversos RR DD de transferencias, en materia agrícola o turística, p. ej. (V. art. 35.1.8.º y 17.º Estatuto), incluyan traspasos de las industrias correspondientes.

b) Si se acepta la apreciación anterior, esto es, si se considera que la Comunidad Autónoma podía asumir competencias sobre las industrias directamente relacionadas con los sectores económicos enumerados en el artículo 148.1 Const., el panorama aparece ya muy matizado. Prácticamente toda la industria alimenticia entraría bajo la competencia ordenadora de la Comunidad Autónoma: industrias agrícolas y ganaderas *(ex* art. 148.1.7.ª, Const.; v. art. 35.1.8.º Estatuto), piscícolas y cinegéticas *(ex* art. 148.1.11.º Const.). Además, las industrias forestales *(ex* artículo 148.1.8.ª Const.; para una enumeración de estas industrias, v. artículo 80.2 Ley Montes), las turísticas *(ex* art. 148.1.18.ª Const.; v. art. 35.1.17.º Estatuto), las de artículos de deporte y ocio *(ex* art. 148.1.19.ª Const.), las sanitarias *(ex* art. 148.1.21.ª Const.). Parcialmente, las industrias hidráulicas y mineras *(ex* art. 148.1.10.ª Const.) y las relativas a la cultura *(ex* art. 148.1.17.ª).

c) La artesanía, mencionada en el RD de traspasos industriales 539/1984, puede constituir una competencia exclusiva de la Comunidad *ex* artículo 148.1.14.ª Const., como efectivamente considera el artículo 35.1.15.º Estatuto.

d) Toda la intervención pública de protección del ambiente en relación con la industria puede ser gestionada por la Comunidad Autónoma, con fundamento en el artículo 148.1.9.ª Const. (V. art. 36.2.*c)* Estatuto).

e) Recuérdese, en fin, lo dicho a propósito de la viabilidad de medidas generales de fomento industrial con fundamento en el artículo 148.1.13.ª Const. (v. art. 35.1.14.º).

A la vista de los anteriores elementos parece, pues, que la asunción por la Comunidad de competencias compartidas con el Estado en materia industrial no es tan descabellada como a primera vista pudiera parecer.

— Por añadidura, el precepto estatutario asume las competencias industriales con importantes y significativas reservas en favor del Estado: la seguridad *(ex* art. 149.1.29.ª Const.), la sanidad (16.ª), lo militar (4.ª), el régimen minero y energético (25.ª), lo internacional (3.ª), constituyen títulos competenciales del Estado con incidencia sobre la Ordenación industrial, expresamente considerados como tales en el Estatuto.

Ciertamente, esas expresas referencias no agotan el repertorio de títulos competenciales del Estado con incidencia sobre las industrias. Basta con pensar en materias como la propiedad industrial (art. 149.1.9.ª Const.), pesas y medidas, hora oficial (12.ª), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13.ª), etc., para convencerse de lo complejo y delicado de toda la intervención pública sobre la

industria, necesitada, como pocas materias, de instrumentos que coordinen las actividades de los diferentes niveles competenciales. El propio Estatuto limita sensiblemente la competencia autonómica con respecto a la planificación industrial (v. art. 36.2.*f*).

— En conclusión, parece difícil pronunciarse con carácter definitivo y general sobre la validez constitucional de este precepto estatutario. Sólo estudios sectoriales, sobre industrias concretas o sobre aspectos determinados de la intervención pública en la industria, podrán proporcionar los elementos de juicio suficientes para emitir una opinión general.

ART. 36.1. e) Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

Resulta anómala en cierto modo esta competencia incluida en el artículo 36 Estatuto de forma análoga a lo que ha sucedido en otros Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 Const. [véase art. 11.*j)* del Estatuto de Asturias; art. 11.*k)* del Estatuto de Murcia; art. 32.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha, etc.].

Si se entiende en el sentido de que la Comunidad Autónoma de Aragón puede coordinar sus servicios hospitalarios *con* los de la Seguridad Social y con los de las Corporaciones Locales e instituciones privadas ningún problema se plantea; pero debe decirse en tal caso que este precepto es innecesario porque esta competencia deriva del artículo 35.1.2.º Estatuto (competencia de Aragón en materia de Sanidad e higiene) y porque la necesidad de coordinación deriva de otros preceptos más generales (vid., por ej.: art. 103.1 Const. y 45 Estatuto).

En cambio, si se entiende —como parece necesario hacerlo— como un precepto atributivo de poderes de supervisión y control, tampoco resultaba necesario en relación con los hospitales de las Corporaciones Locales y de entidades privadas y, en cambio, plantea problemas de constitucionalidad en relación con los hospitales de la Seguridad Social (recordemos que el art. 148.1 Const. no permite a las Comunidades Autónomas del art. 143 Const. asumir competencias en materia de Seguridad Social en una primera etapa; v. art. 37.1.*a)* Estatuto). El problema sólo quedaría salvado si en la nueva organización del sistema sanitario la asistencia sanitaria pública queda al margen de la Seguridad Social, en cuyo caso no habría problema en que fueran transferidas a las Comunidades Autónomas del artículo 143 Const. las funciones en materia de asistencia sanitaria que hoy ejerce la Seguridad Social. En otro caso, el ejercicio pleno de esta competencia sólo podrá tener lugar por alguna de las vías previstas en el artículo 37 Estatuto.

ART. 36.1. f) Investigación en materias de interés para la Comunidad Autónoma.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

El diseño constitucional de las competencias en materia de investigación resulta bastante semejante al relativo a la cultura. Así, junto a la posibilidad admitida en relación con todas las Comunidades Autónomas de asumir competencias en relación con «el fomento... de la investigación» (art. 148.1.17.ª), se establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica».

Se trata también, pues, de un campo típicamente compartido en el que ambas instancias pueden llevar a cabo una acción de fomento (en el sentido amplio de esa expresión comprensiva no sólo de la ayuda a las acciones privadas sino de cualquier forma de promoción incluso, por tanto, la realización directa de proyectos de investigación), pero junto a ello es clara también la necesidad de coordinación en la misma, función esta última que queda encomendada al Estado. Por otro lado, no hay que olvidar que el Estado mantiene la competencia para regular la libertad de investigación (art. 149.1.1.ª en relación con el 20.1.*e)* y 81.1) y la propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.9.º).

En este contexto, el artículo 36.1.*f)* Estatuto implica la asunción de competencias sobre la materia, si bien resulta sorprendente que la investigación se haya incluido en el artículo 36 y no en el 35, entre las competencias «exclusivas» —como sucede con la mayoría de las materias enumeradas en el art. 148.1 Const. y como ha sucedido con esta materia en los Estatutos aprobados por la vía del art. 143 Const.—. El resultado de ello es que Aragón sólo tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre la materia.

La aplicación de este esquema (legislación básica por el Estado y desarrollo legislativo y ejecución por la Comunidad Autónoma) no parece adecuado en relación con esta materia, pues no existe previsión constitucional expresa de legislación básica sobre la misma, ni tampoco parece

que resulte estrictamente necesaria desde un punto de vista de política legislativa.

Con todo, no creo que esta configuración pueda plantear problemas habida cuenta del criterio que ha sentado en este punto el Tribunal Constitucional: para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias de desarrollo legislativo no es necesario la existencia de una legislación básica del Estado formalmente presentada como tal. Basta con que aquéllas se atengan a los criterios básicos que se deduzcan de la legislación vigente.

En todo caso, debe quedar claro que en esta materia lo medular no son las regulaciones normativas, sino las diversas formas de acciones públicas de promoción.

Es preciso notar —por último— que la investigación en el ámbito universitario queda englobada en la competencia sobre Universidades (v. art. 41 Estatuto).

ART. 36.1. g) El patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad Autónoma.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

El tema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia presenta algunas dudas que arrancan del propio texto constitucional.

La Constitución parece distinguir en este punto en función del tipo de bienes de que se trate: de interés nacional y de interés de la Comunidad Autónoma. Así, por un lado, el artículo 148.1.16.° permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de «patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma», mientras que el artículo 149.1.28.° reserva al Estado la competencia exclusiva en relación con la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación».

A primera vista parece que la competencia estatal queda limitada a una parte del patrimonio histórico-artístico y en relación con él solo a la defensa contra la exportación y expoliación. Pero tal y como ha señalado la doctrina más autorizada, carece de sentido hacer una interpretación literal del artículo 149.1.28.ª Const. y, a falta de precisiones constitucionales claras en este punto, corresponde al Estado mediante ley articular las concretas competencias. Por otro lado, la posibilidad del Estado de dictar una regulación general del patrimonio histórico-artístico, tiene su apoyo no sólo en el 149.1.28.ª, sino también en otros títulos del artículo 149.1.

Con base en ello creo que resulta plenamente acorde con la Const. el tenor literal del artículo 36.1.*g)* Estatuto que atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., de interés para la Comunidad Autónoma.

a) El precepto se refiere solamente —de acuerdo con el artículo 148.1.17.ª Const.— al patrimonio de interés para la Comunidad Autónoma.

b) Atribuye solamente competencias de desarrollo legislativo y ejecución, lo que supone reconocer la competencia estatal de legislación básica en relación con todo el patrimonio histórico-artístico. Ello es conforme a la Const., pues aunque dicha competencia estatal no se formule expresamente, resulta de diversos títulos competenciales del artículo 149.1 Const.

Sorprende que esta materia —siendo una de las del art. 148.1 Const.— no se haya incluido en el artículo 35.1, entre las competencias «exclusivas» de la Comunidad Autónoma, y sí en el artículo 36.1. Pero no por ello es menos «exclusiva» que las que se enumeran en tal artículo, habida cuenta de la relatividad con que hay que entender esta exclusividad en la mayor parte de los casos.

c) Por último, no puede dejar de advertirse que se enumeran distintas categorías de bienes (patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico) que amplían la escueta referencia del artículo 148.1.16.ª (patrimonio monumental), pero no resulta difícil encontrar habilitación para ello en el propio artículo 148.1 Const. (n. 17.º: fomento de la cultura).

A falta de una nueva ley del Patrimonio histórico-artístico —que venga a sustituir a la de 13 de mayo de 1933— los Decretos de transferencias ofrecen la pauta a tener en cuenta en esta materia.

Por lo que se refiere a Aragón, las transferencias se han realizado por RD 3529/1981, de 29 diciembre, en lo relativo al Tesoro Documental y Bibliográfico, y de modo general, por RD 3065/1983, de 5 octubre. Es en este último, en el que se establecen unas previsiones de alcance general en las que interesa reparar. Concretamente, la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón se articula en base a los siguientes puntos:

a) Corresponde a Aragón el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de patrimonio histórico, artístico, etc., de interés de la Comunidad Autónoma. Se consideran como tales los bienes muebles e inmuebles de valor histórico, artístico, etc., *que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma.* Se excluyen los bienes muebles que se encuentren en centros de titularidad estatal.

b) En general, se le atribuye el ejercicio de la potestad expropiatoria y del derecho de adquisición preferente, en los supuestos en que se prevean en la legislación del patrimonio histórico-artístico y del tesoro documental y bibliográfico, salvo en los casos de solicitudes de exportación. También la ejecución de la legislación del Estado en relación con la declaración de monumentos y conjuntos histórico-artísticos.

c) El Estado se reserva la posibilidad de actuar subsidiariamente cuando la Comunidad Autónoma no ejerza las atribuciones indicadas en *b).*

d) Por último, se establecen numerosos aspectos en los que procede la actuación conjunta de la Administración estatal y la Comunidad Au-

tónoma (vid. puntos B.1, a 4 y D), lo que viene a poner de manifiesto el carácter concurrente de las acciones públicas en este ámbito (vid. de forma general, art. 35.1.23.º).

P.S.: Con posterioridad a la redacción de estas líneas se ha producido la aprobación de la Ley del Patrimonio Histórico Español (ley 13/1985, de 25 de junio). Véase en particular su artículo 6, donde se establece la competencia general de las Comunidades Autónomas para ejecutar las previsiones de la ley, señalándose los casos excepcionales en los que la ejecución corresponde a la Administración del Estado.

ART. 36.2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Se enumeran en este párrafo del artículo 36 Estatuto una serie de materias en las que a la Comunidad corresponde la ejecución de la legislación del Estado.

Al igual que en el artículo 36.1, se plantea el problema de la legitimidad constitucional de estas competencias cuando no se encuentran exactamente reflejadas en el artículo 148.1 Const.; problema que debe ser resuelto caso por caso, como sucede en el artículo 36.1 Estatuto.

— La ejecución autonómica de la legislación del Estado es una de las técnicas más relevantes de la autonomía, formada al calor de la experiencia del régimen local (Gran Bretaña, Alemania) y con gran auge actualmente en el denominado federalismo de ejecución (Suiza, Austria, Alemania), según ha estudiado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, cuya magistral exposición conviene ahora extractar.

La disociación organizativa entre la formulación de la norma y su ejecución plantea problemas en las relaciones entre los dos órdenes políticos —Estado y Comunidad Autónoma— competentes para cada fase. De una parte, la esfera de la ejecución no puede pretender una separación e independencia totales respecto a la esfera de la regulación normativa. Pero, de otra parte, tampoco puede ahogarse la manifestación del principio de autonomía en la ejecución.

— La potestad ejecutiva autonómica comprende no sólo los actos concretos de pura ejecución, sino también y muy destacadamente, la potestad de organizar los medios personales y materiales conducentes a la ejecución. La Comunidad Autónoma puede siempre organizar su propia Administración (v. arts. 35.1.1.° y 36.1.*a)* Estatuto). Potestad organizatoria, garantizada en el artículo 148.1.1.ª Const., que la Comunidad Autónoma ejerce a través de leyes o reglamentos, de conformidad con el principio de legalidad. Potestad organizatoria autonómica que implica,

por tanto, un control por los órganos políticos de la Comunidad, rompiéndose así toda dependencia jerárquica de la Administración del Estado en la ejecución de la legislación estatal.

— Las competencias propias del Estado en esta técnica autonómica se extienden, en primer término, a la legislación, que puede ser innovada constantemente, produciendo incluso efectos directos sobre los aparatos autonómicos de ejecución y naturalmente sobre los contenidos de la ejecución.

La competencia de legislación, según se vio en la introducción general del título II Estatuto, comprende tanto normas con rango de ley como reglamentos que complementen o desarrollen la leyy (reglamentos ejecutivos). Pero no pueden eliminarse por completo algunas competencias estatales directas en el plano orgánico; es decir, la reserva al Estado únicamente de la legislación no supone la eliminación absoluta de la Administración del Estado respecto a esas materias, pues seguirán siendo necesarios órganos estatales de apoyo para la formulación normativa y para el ejercicio del poder de supervisión.

Incluso el Estado puede retener algunas competencias ejecutivas, en supuestos ciertamente excepcionales, como la ejecución de alcance inter o supraterritorial, la ejecución por razones de orden público o la ejecución inseparable de la competencia sobre lo básico de cada materia.

— La existencia de un poder de supervisión por el Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas, ha sido negada por algunos autores, con fundamento constitucional, aparte otros argumentos, en el artículo 153 Const. En ese artículo parecen enumerarse de forma agotadora los medios de control estatales sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, previéndose el control por el Gobierno sólo de cara a las funciones delegadas a las Comunidades conforme al artículo 150.2 de la Constitución.

Sin embargo, lo cierto es que la enumeración limitada de controles en la Constitución no ha impedido, en los federalismos de ejecución, la afirmación de un poder federal de supervisión. Las razones de ese poder estriban en que la legislación estatal «somete plenamente» *(ex* art. 103.1 Const.), a la ejecución autonómica; aunque la ejecución no sea una actuación jerárquicamente subordinada, el Estado no puede desentenderse de la ejecución. Sería imposible la legislación misma sin una información sobre la ejecución.

Los títulos constitucionales expresos del poder estatal de supervisión derivan de los artículos 149.1.1.ª y 155 Const. Una posición jurídica fundamental del ciudadano —garantizada, por tanto, en el primero de esos preceptos— es la posición de destinatario igual de la legislación estatal ejecutada por las Comunidades Autónomas,, lo que puede garantizarse con el poder de supervisión. Por su parte, el artículo 155 Const., con sus previsiones generales de ejecución y coerción estatales, necesita para su aplicación que el Gobierno pueda vigilar el cumplimiento de sus obli-

gaciones por las Comunidades Autónomas; de manera que implícitamente incluye el poder de supervisión estatal.

— El problema no es tanto la existencia de un poder estatal de supervisión, cuanto fijar la extensión y los medios en que se traduce ese poder estatal, haciéndolo compatible con la ejecución autonómica. En este sentido debe decirse que es un poder de estricta legalidad y, más aún, que no se extiende a todas las cuestiones de legalidad. Se trata de supervisar los criterios generales seguidos en la ejecución de las leyes, en cuanto afecten a la unidad de su aplicación en el territorio nacional; sin que el mantenimiento de esa unidad implique uniformidad, pues debe respetarse la autonomía ejecutiva de las Comunidades. El poder de supervisión responde, pues, a la necesidad de garantizar que las Comunidades Autónomas tratan a la ley que ejecutan con el mismo contenido preceptivo y alcanzando unos niveles mínimos de prestación.

Los instrumentos del poder estatal de supervisión se agrupan en dos fases: información y corrección.

El Estado puede informarse de la actuación ejecutiva autonómica a través de medios orgánicos (su Administración periférica) y de medios jurídicos (facultades de acceso, de información directa, de auxilio oficial por parte de las Comunidades Autónomas).

Las facultades correctoras son de cuatro tipos: facultades normativas (estableciendo, p. ej., la correcta interpretación de la norma estatal), facultades ejecutivas inseparables de la competencia normativa, y, por último, facultades de requerimiento y ejecución previstas en el artículo 155 Const.

El artículo 155 Cons. se convierte así en medio de aplicación normal por parte del Estado. El supuesto de hecho para su aplicación (incumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a las Comunidades Autónomas) se produce cuando una Comunidad no ejecuta la ley estatal manteniendo la igualdad básica.

Aplicación del artículo 155 Cons. que se desenvuelve en las dos fases citadas: declarativa o de requerimiento, por la que el Gobierno invita a rectificar una situación, actividad o comportamiento de una Comunidad Autónoma; y fase ejecutiva, en la que, con autorización del Senado, el Gobierno puede llegar a dar instrucciones a las autoridades autonómicas, empleando incluso la coacción estatal (con excepción de los medios militares, que sólo proceden en estado de sitio).

ART. 36.2. a) Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.
V. artículo 35.1.6.°.

Por J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

El presente apartado, cuya redacción resulta conforme, e incluso algo contradictoria, comparándola con la del artículo 35.1.6.°, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón las competencias «de ejecución de la legislación del Estado» en la «ordenación del transporte». Se trata, por tanto, de facultades meramente ejecutivas de las normas del Estado, normas que pueden ser legislativas o reglamentarias según la reiterada interpretación que, respecto del término «legislación», ha venido haciendo el Tribunal Constitucional.

Los transportes a que se refiere el apartado son o pueden ser ferroviarios, por carretera, fluviales, por cable (véase comentario al art. 35.1.6.°) e incluso «aéreos», de mercancías o viajeros —y mixtos, sin duda—, siempre que tengan su origen y destino en el territorio aragonés, cualquiera que sea la titularidad de la infraestructura por la que discurran (es decir, aunque sea de dominio público estatal) e incluso en el supuesto de que se desarrollen parcialmente fuera del territorio de Aragón. El Real Decreto de 18 de diciembre de 1981, sobre transferencia de servicios en materia de transportes, pareció entenderlo así, ya que traspasó la competencia sobre los servicios de transporte, con origen y destino en Aragón, que «excedan del ámbito territorial aragonés», pero con la prohibición —ciertamente curiosa en el caso de las mercancías, aunque comprensible en lo que se refiere a viajeros— de «tomar o dejar viajeros o mercancías fuera del territorio de Aragón».

En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC de 16 noviembre 1981, 15 noviembre 1983 y 3 mayo 1984) ha dejado claro que la competencia de ejecución de la legislación estatal (incluyendo normas de cualquier rango, según se ha dicho), respecto a la ordenación del transporte, «en cuanto no proviene de la titularidad demanial sobre

la carretera, sino de un poder de intervención respecto de lo que la Ley califica de servicio público, ha de verse desde la faceta del ámbito territorial al que se ordena el transporte». Es decir, «la utilización para el transporte de infraestructuras de titularidad estatal y aun la salida del territorio de la Comunidad no impide la competencia de ejecución» (STC 3 mayo 1984).

En resumen, frente a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma aragonesa en servicios de transporte prevista en el artículo 35.1.6.° aquí se trata de una simple competencia «de ejecución» —no normativa— que tiene como límites, por una parte, la ejecución directa que se reserve el Estado y, por otro lado, la necesidad de que el origen y el destino del servicio se encuentren en el territorio de Aragón.

ART. 36.2. b) Denominaciones de origen.

Por J. DOMPER FERRANDO

COMENTARIO:

La asunción de la presente competencia por la Comunidad Autónoma de Aragón encuentra su soporte constitucional en el artículo 148.1.7 Const., encuadrada entre las competencias sobre agricultura y de acuerdo con la ordenación general de la economía, como ha sido justificada en las exposiciones de motivos de los distintos decretos de transferencias.

La redacción del artículo 148.1.7 Const. nos evoca, no obstante, inmediatamente el artículo 35.1.8.º Estatuto, en el cual pudo tener su origen esta competencia. El hecho de que se haya encuadrado en el artículo 36.2 Estatuto supone renunciar a la competencia exclusiva en la materia, pudiendo disponer de la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, para pasar a un segundo plano en el que las facultades de la Comunidad se reducen a la ejecución de la legislación del Estado. Buena muestra de ello lo tenemos, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de La Rioja —art. 8.7.º— y Navarra —art. 44.25.º—, además de Cataluña —art. 12.5.º— y País Vasco —art. 10.27.º—, que recogen la presente competencia entre las exclusivas de las respectivas Comunidades. Este diferente tratamiento, a parte de reducir las posibilidades aragonesas de autonomía, 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 aspirar.

Hay que resaltar también que, aunque los productos con derecho a denominación de origen son derivados, fundamental y casi totalmente, de la agricultura pueden acogerse a esta catalogación otros productos, sobre todo artesanos o industriales.

Con la «denominación de origen» se pretende garantizar y proteger la calidad de los productos que adquieren tal catalogación mediante el establecimiento de unas medidas controladoras de la producción, elaboración y venta de los mismos, que permitan conservar sus cualidades

y caracteres diferenciales, debidos principalmente al medio natural y a la elaboración y crianza específicas de la respectiva zona geográfica. Por eso, a efectos identificadores, el nombre de la Denominación deberá ser el geográfico de la región, comarca, lugar o localidad del producto acogido —art. 79 de la Ley 25/1970 de 2 diciembre, Estatuto del vino, la viña y los alcoholes y también el D 835/1972, de 23 marzo—.

Surgen estas normas específicas para ser aplicadas a los productos procedentes de la vid, el vino y algunos productos derivados (Ley 25/1970 y D. 835/1972). Posteriormente, dada la eficacia de las mismas, se extienden a otros productos agrícolas y derivados de la ganadería (vgr.: aceite de oliva, queso y jamón curado, D 3711/1974, de 20 diciembre y judías secas, lentejas, garbanzos y arroz por D. 972/1982, de 2 de abril). Abriéndose un campo importante en defensa de los productos destinados al consumidor.

El Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO) creado por la Ley 25/1970 como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, era el órgano que ejercía las funciones fundamentales de control y promoción de las denominaciones de origen u otras denominaciones y de los Consejos reguladores —estos últimos son los órganos ejecutivos de cada una de ellas—. El Ministerio de Agricultura, por su parte, se reservaba la aprobación de los Estatutos de las denominaciones.

La Comunidad Autónoma de Aragón asume con carácter definitivo y sin solución de continuidad las competencias en esta materia por Real Decreto 768/1984, de 8 febrero —este Decreto contiene a su vez transferencias de competencias en materia de viticultura y enología— (antes por RD 298/1979, de 26 enero ya había asumido algunas de estas competencias).

Las competencias abarcan, en el ámbito de la Comunidad de Aragón a la práctica totalidad de las funciones que correspondían anteriormente al INDO, con lo que de darse esta situación en las demás Comunidades Autónomas este organismo quedaría vaciado de su contenido actual. El Ministerio de Agricultura cede a su vez la facultad de aprobación de los reglamentos de las denominaciones de origen y el INDO la aprobación de los presupuestos de los Consejos reguladores, reservándose tan sólo el Ministerio, en ambos supuestos, la facultad de ratificación, que deberá producirse salvo apreciación de infracción legal. En cuyo caso sería la jurisdicción contencioso-administrativa la que tendría la última palabra.

El Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se reserva, además de la legislación y reglamentaciones básicas de los distintos aspectos que inciden en esta materia, determinadas facultades de vigilancia, control y defensa de las denominaciones de origen, sobre todo fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (Anexo I C del RD 768/1984).

La efectividad de estas transferencias alcanza al 1 de julio de 1983 para todos los expedientes en tramitación, según el Anexo I, J del Real Decreto 768/1984 y el artículo 8 del RD 3991/1982, de 29 diciembre.

Queda pendiente la transferencia de competencias del artículo 136 del Estatuto de la Propiedad Industrial —Decreto-Ley de 27-7-1929— en relación a las «marcas colectivas» que pretendan adoptar una denominación geográfica, a iniciativa privada u oficial, para salvaguardar, en este último caso, una rama de industria o un producto tipo.

ART. 36.2. c) Protección del medio ambiente.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Se apoya esta competencia en el artículo 148.1.9.ª Const., que permite a la Comunidad asumir «la gestión en materia de protección del medio ambiente». Correctamente, el Estatuto únicamente se refiere a funciones ejecutivas de la legislación ambiental del Estado. En el futuro, transcurridos los cinco años a que se refiere el artículo 148.2 Const., será posible, por reforma del Estatuto, ampliar las competencias ambientales de la Comunidad, en el respeto de las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1.23.ª Const.: «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección».

La Constitución utiliza la expresión medio ambiente con alcance diferente en dos lugares. En primer término, el artículo 45 Const. trata de la protección ambiental como uno de los principios rectores de la política social y económica del Estado en su conjunto, incluidas las Comunidades Autónomas. En ese precepto el medio ambiente parece identificarse con los recursos naturales (art. 45.2 Const.: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de... defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»). El agua, el aire, la flora, la fauna, el suelo y el subsuelo serían, así, los elementos identificados sintéticamente con la expresión medio ambiente. El precepto persigue implicar a todos los poderes públicos en una política de protección ambiental, si bien es preciso, como ha sostenida la STC 64/1982, de 4 de noviembre, compaginar esa política con la defensa y promoción de otros bienes constitucionales relativos al desarrollo económico, en función de la finalidad última perseguida por el texto fundamental: la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (considerados «fundamento del orden político y de la paz social» en el art. 10.1 Const.). La necesaria inclusión de todos los poderes públicos, también las Comunidades Autó-

nomas, en la política de protección ambiental no puede traducirse en una serie de acciones aisladas, según pone de relieve el mismo artículo 45.2 Const. al referirse a la «indispensable solidaridad colectiva».

En segundo lugar, se refiere la Const. al medio ambiente en el título VIII, al tratar de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148.1.9.ª y 149.1.23.ª Const., ya cits.). La mención ambiental tiene aquí un sentido más restringido, residual como ha dicho un autor. En efecto, determinados recursos naturales son objeto de consideración específica: el agua (arts. 148.1.10.ª y 149.1.22.ª Const.; v. art. 35.1.11.º Estatuto), la fauna (art. 148.1.11.ª Const.; v. artículo 35.1.12.º Estatuto), la flora (art. 148.1.8.ª y 149.1.23.ª Const.; v. artículo 35.1.10.º Estatuto). Por tanto, sólo de cara a aquellos recursos naturales no mencionados expresamente en las listas constitucionales, habrá de utilizarse la cláusula de competencia ambiental.

La Constitución garantiza, pues, a todas las Comunidades Autónomas la gestión de la política ambiental; pero esto es un mínimo competencial que puede ser ampliado —como ha hecho el Estatuto— en virtud de títulos competenciales más amplios referidos a los distintos recursos naturales.

Por RD 3316/1983, de 2 noviembre, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Aragón servicios estatales en materia de ordenación del territorio (v. art. 35.1.3.º Estatuto) y medio ambiente; servicios desempeñados con anterioridad, a nivel nacional, por el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA). En lo sucesivo, y con respecto a Aragón, el CEOTMA limitará sus competencias a los estudios relacionados con la legislación básica ambiental, relaciones internacionales e investigaciones de interés general o ámbito supraautonómico.

Por RD 3504/1983, de 14 diciembre, recibió Aragón traspasos en materia de medio ambiente. Tales traspasos, referidos a competencias ejecutivas («tramitará y resolverá los expedientes de concesión de beneficios previstos en esta materia en la legislación vigente»), encajan bien con el carácter residual del título competencial sobre el ambiente, puesto que afectan a la protección del ambiente atmosférico (Ley 38/1972, de 22 diciembre) y a los desechos y residuos sólidos urbanos (Ley 42/1975, de 19 noviembre).

ART. 36.2. d) Casinos, juegos, apuestas y combinaciones aleatorias, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

A partir de la despenalización de los juegos de azar ocurrida en 1977, tiene lugar en nuestro país una ascensión fulgurante de la práctica de estos juegos, así como de las instalaciones y locales en los que se lleva a cabo. Penalizada su práctica hasta ese momento, no es de extrañar que el Estado haya retenido para sí la potestad normativa íntegra en esta materia, por la incidencia que en ella tienen los aspectos penales, administrativos y tributarios. Por tales razones el Estatuto habla de «ejecución de la legislación del Estado», dado que es evidente que, como garantía de los intereses afectados, el Estado debe retener las potestades normativas.

La ejecución de determinadas funciones administrativas por Aragón (que en la actualidad se ejercen por los Gobiernos Civiles) con estricta supeción a la normativa estatal, vendría justificada por el interés de la Comunidad en que esta normativa se aplicara correctamente. Interés que no deja de tener unas consecuencias materiales por la considerable fuente de ingresos que la recaudación de las tasas sobre estos juegos genera y cuyo producto percibe Aragón. Según la disp. ad. 2.ª *f)*, el Estado cede a Aragón, con el alcance y condiciones que establezca la Comisión Mixta de Transferencias, los rendimientos de las tasas estatales sobre los juegos de suerte, envite o azar referidos al ámbito territorial aragonés. Precisamente la gestión administrativa de la exacción de esta tasa puede perfectamente corresponder directamente a Aragón, previo traspaso de los medios personales y presupuestarios correspondientes.

ART. 36.2. e) Publicidad y espectáculos, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

Por razones de claridad expositiva vamos a tratar separadamente los dos ámbitos materiales contenidos en este apartado, que separadamente suelen recogerse en otros Estatutos.

A) PUBLICIDAD

Antes de referirnos a las competencias ejecutivas que pueden corresponder a Aragón en esta materia, es conveniente precisar qué ámbito material constituye la «publicidad». En el derecho vigente se denomina «Estatuto de la publicidad» al conjunto de normas que disciplinan las actividades que tienen por objeto favorecer o promover la libre contratación de bienes o servicios mediante las llamadas técnicas publicitarias. En este sentido, la Ley 61/1964, de 11 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de la Publicidad, regula los principios generales que deben observarse en toda actividad publicitaria, los sujetos que participan en ella, organización administrativa, sanciones. La necesidad de regular la actividad publicitaria destinada a sectores o medios específicos ha generado una abundante regulación en ámbitos tales como la alimentación, armas, publicidad exterior, etc.

Si esta competencia no aparece entre las recogidas expresamente en el artículo 149.1 Const., no faltan títulos para que el Estado pueda intervenir en esta materia. En concreto, el artículo 20.1.*d)* Const., que exige la veracidad de la información transmitida por cualquier medio de difusión; la obligación de los poderes públicos de garantizar la libertad de empresa (art. 38 Const.); finalmente, la obligación de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses econó-

micos de los mismos (art. 51.1 Const.), debiendo ser la ley estatal la que regule el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales, ámbito que tiene una estrecha vinculación con la publicidad comercial. Y no se olvide que la publicidad no es ya sólo una técnica de promoción de bienes y servicios, sino también de ideas. Ello conecta con la competencia estatal para regular el régimen electoral general, con base en la cual el Estado ha dictado normas específicas sobre la difusión de encuestas de opinión en los períodos electorales. Cuestión ésta que queda fuera de lo que hasta ahora se ha venido entendiendo por el Estatuto jurídico de la publicidad.

La necesidad de garantizar los intereses generales comprometidos justifica plenamente que el Estado retenga la potestad normativa íntegra. Pero por el mismo tipo de razones consideramos que la Administración autónoma aragonesa se encuentra en una situación de proximidad privilegiada para vigilar la aplicación que de la normativa estatal se hace en su ámbito territorial y que Aragón debe gestionar aquellas funciones administrativas que actualmente desempeña en esta materia la Administración periférica del Estado.

B) Espectáculos

También en esta materia debemos comenzar por precisar qué se entiende por «espectáculos» en el derecho vigente. Lo que tradicionalmente se conoce como «policía de espectáculos» constituye un conjunto normativo que disciplina la celebración de espectáculos y diversiones públicas, para garantizar la seguridad de las personas y bienes, así como el respeto a la normativa en materia de reunión y asociación.

En este empeño confluían una pluralidad de sectores materiales del ordenamiento y participaban distintas Administraciones Públicas. El RD 2816/1982, de 27 agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, se preocupa de indicar que su contenido se mantiene estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana (ámbito material cuya regulación corresponde al Estado) y que es, por tanto, escrupulosamente respetuoso de las competencias de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, cuyas atribuciones se salvan expresamente.

Si repasamos la regulación de este Real Decreto, puede constatarse en la distribución de competencias un efectivo fortalecimiento de la Administración Local y de los Gobiernos Civiles, olvidando que determinadas funciones corresponden hoy a las Comunidades Autónomas (licencias de actividades molestas; acordar condicionamientos a las licencias municipales de construcción, reforma o adaptación de locales para espectáculos; establecer y actualizar el registro provincial de empresas y locales de espectáculos; impugnar los acuerdos de los Ayunta-

mientos sobre concesión de licencias), pese a lo cual, incomprensiblemente (pues no son estrictamente cuestiones que afecten a la seguridad ciudadana), se atribuyen a los Gobiernos Civiles. De las atribuciones que corresponden al Gobernador Civil sólo debieran conservarse aquellas que estén relacionadas estrictamente con la función de seguridad ciudadana; las demás debieran atribuirse a las Comunidades Autónomas. Es significativo que hasta la fecha no se haya llevado a cabo, que sepamos, traspaso alguno de servicios en materia de espectáculos. Y es evidente que existen en el Real Decreto una serie de funciones que cabrían perfectamente en el concepto de ejecución de que habla nuestro Estatuto y que como tales debieran transferirse a Aragón.

ART. 36.2. f) Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores industriales.

V. artículos 35.1.14.°, 36.1.*d)*, 56 y 57.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Según se vio al comentar el artículo 36.1.*d)* Estatuto, las competencias industriales de la Comunidad Autónoma carecen de apoyo expreso en el artículo 148.1 Const., aunque de ahí no quepa derivar, automáticamente, un vicio de inconstitucionalidad, habida cuenta de la posible consideración de la industria como un elemento integrado en materias más amplias de dominio regional.

En la línea de las excepciones a las potestades autonómicas para concretos sectores industriales enumerados en el artículo 36.1.*d)*, este precepto considera competencia del Estado la planificación sobre implantación o reestructuración de sectores industriales. A la Comunidad Autónoma vienen atribuidas, simplemente, competencias para ejecutar esos planes estatales.

Tales competencias autonómicas pueden encontrar su fundamento en el artículo 148.1.13.ª Const. (v. art. 35.1.14.° Estatuto), referido al «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». La Constitución no limita las medidas de fomento regional a los sectores económicos concretos enumerados en el artículo 148.1 Const., por lo cual parece correcta la generalidad con que el Estatuto enuncia las competencias autonómicas para ejecutar la planificación industrial del Estado. Téngase en cuenta que la ejecución de un plan consiste, básicamente, en la aplicación de medidas de fomento.

La ejecución autonómica de la planificación estatal, completada con la participación de las Comunidades en la elaboración de los planes económicos del Estado (*ex* art. 131.2 Const.; v. art. 57.4 Estatuto), constituye un modelo teórico de cooperación auspiciable, muy acorde con la complejidad de títulos competenciales imbricados en la intervención pública sobre la industria.

La normativa sobre reconversión industrial existente al promulgarse el Estatuto aragonés (Ley 21/1982, de 9 junio, sobre medidas para la reconversión industrial) asumía ese modelo de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aquellas Comunidades en cuyo territorio se asentaran industrias del sector en reconversión que representaran, por lo menos, el diez por ciento del empleo del sector, eran tenidas en cuenta de manera muy significativa: a efectos de intercambio de información (disp. ad. 1.ª Ley 21/1982), de participación en la Comisión Ejecutiva del sector en reconversión (disp. ad. 2.ª1 Ley 21/1982), y en el órgano, eventual, de seguimiento del plan de reconversión (disp. ad. 2.ª2 Ley 21/1982).

Frente a ese esquema de la Ley 21/1982, que implicaba a las Comunidades Autónomas en la ejecución de la reconversión industrial, el R. Decreto-Ley 8/1983, de 30 noviembre, silenció, prácticamente, toda referencia a las Comunidades Autónomas. Sólo en relación con las Comisiones Gestoras de las Zonas de Urgente Reindustrialización declaradas por el Gobierno prevé la participación de la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 30 D-Ley 8/1983). Pero con respecto a la declaración de sectores en reconversión, y formulación y desarrollo de los correspondientes planes, no preveía ni siquiera el intercambio de información con las Comunidades Autónomas.

No obstante, debe tenerse presente que los planes de reconversión aprobados con anterioridad al D-Ley 8/1983 continuaron rigiéndose por la legislación anterior (disp. trans. 1.ª 1, D-Ley 8/1983), es decir, por la Ley 21/1982, que llamaba a colaborar a las Comunidades Autónomas, según se ha expuesto.

Además, la Ley 27/1984, de 26 julio, resultado de la tramitación del D-Ley 8/1983 como proyecto de ley, ha reincorporado a los procesos de decisión e información a las Comunidades Autónomas (arts. 2, 3, 5, 6, 24 y 33).

ART. 36.3. Igualmente, corresponderán a la Comunidad Autónoma de Aragón aquellas competencias que con carácter de desarrollo legislativo y ejecución se deriven de las leyes marco aprobadas por las Cortes Generales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución, y que se refieren a las materias comprendidas en el artículo 149.1, de la misma.

V. artículo 36.1 y 2.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Asume aquí el Estatuto expresamente las competencias que en el futuro pueda atribuirle el Estado conforme al artículo 150.1 Const.

Aunque el artículo 150.1 Const. sólo parece hacer referencia al fenómeno de la delegación normativa (v. comentario general del tít. II Estatuto), el Estatuto entiende que las leyes marco pueden atribuir a Aragón competencias de desarrollo legislativo y de ejecución. Interpretación que no deja de tener su lógica, puesto que parecería incongruente que el Estado otorgara competencias normativas sobre una materia a la Comunidad Autónoma, reservándose la competencia ejecutiva. En tal caso, se produciría un curioso fenómeno de ejecución estatal de la legislación autonómica.

Ahora bien, siguiendo la interpretación estatutaria, no se comprende qué distinción puede existir entre los párrafos 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

— Las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que por una ley marco se atribuyan a Aragón deben referirse, según el presente artículo del Estatuto, a materias comprendidas en el artículo 149.1 Const. No se comprenden bien las razones que llevan a limitar el campo de aplicación del artículo 150.1 Const. a las competencias necesarias del Estado (las del art. 149.1 Const.). Recuérdese que el Estado también dispone, como competencias subsidiarias, de aquellas no asumidas por los Estatutos *(ex* art. 149.3 Const.).

— En todo caso, al limitar el ámbito del precepto a las competencias necesarias del Estado, parece correcto que el tipo de competencias auto-

nómicas asumibles sean sólo de desarrollo legislativo y ejecución. En efecto, con relación al artículo 149.1 Const., el Estado no puede nunca hacer dejación de su competencia para asegurar lo básico de cada materia allí enunciada, según se dijo en el comentario general del tít. II.

— En cuanto al contenido de la relación que en estos supuestos se instaurará entre el Estado y la Comunidad Autónoma, es aplicable lo dicho en el comentario al artículo 36.1 y 2 Estatuto. Cabe recordar que la competencia delegada en la Comunidad es recuperable por el Estado en cualquier momento, mediante ley de signo contrario a la que atribuyó la competencia autonómica.

ART. 36.4. Corresponderá, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Aragón, dentro de su territorio, la ejecución de la legislación general del Estado en aquellas materias en las que la propia norma atribuya a aquélla la función ejecutiva. En los mismos términos, la potestad reglamentaria, la administración y la inspección.

V. artículo 36.2.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Asume aquí el Estatuto las competencias ejecutivas que en el futuro pueda atribuir a la Comunidad Autónoma la legislación general del Estado.

El precepto estatutario trata de posibilitar al máximo la intervención autonómica en cualquier materia de competencia estatal. Por eso Aragón acepta ejercer toda la función ejecutiva o parcelas de esa función: la potestad reglamentaria (que deberá entenderse limitada a los reglamentos organizativos, por comprenderse los ejecutivos en el concepto de legislación; v. art. 36.2 Estatuto), la administración (que, separada expresamente de la potestad reglamentaria organizativa, parece referirse simplemente a una actividad de ejecución autonómica directa, con aceptación incluso de los esquemas organizativos que prevea la normativa estatal) y la inspección.

— En este punto surge el problema de si el Estado puede normalmente en su legislación atribuir funciones ejecutivas a las Comunidades Autónomas, o sólo puede hacer tal cosa a través de una ley orgánica, conforme al artículo 150.2 Const.

El artículo 150.2 Const. (v. comentario general del tít. II Estatuto) parece, efectivamente, encauzar toda transferencia o delegación de «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal» a través del costoso mecanismo político de la ley orgánica. Lo cual resulta de gran rigidez, dificultando el arbitrio de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Porque en cualquier materia de competencia estatal puede entenderse conveniente prever facultades ejecutivas concretas de las Comunidades.

— Existe, sin embargo, una vía para evitar el costoso mecanismo del artículo 150.2 Const.

Recuérdese que el Estatuto aragonés tiene su techo competencial en el listado del artículo 148.1 Const.; techo provisional, puesto que según el artículo 148.2 Const., transcurridos cinco años, el límite de las competencias aragonesas viene dado por el respeto a las competencias necesarias del Estado enumeradas en el artículo 149.1 Const. Ahora bien, según se ha dicho en otras ocasiones (v., p. ej., comentario general del tít. II y artículo 36.1 Estatuto), la ampliación de competencias por el transcurso de los cinco años no requiere la reforma formal del Estatuto cuando éste ya ha acogido tales competencias en el marco del artículo 149.1 Const.; sería absurdo desarrollar un procedimiento de reforma del Estatuto al objeto de confirmar su contenido. En tales casos, cabe entender simplemente que las competencias autonómicas que excedan del artículo 148.1 Const. sin infringir el artículo 149.1 Const. no se hacen efectivas hasta que transcurran los cinco años de que habla el artículo 148.2 Const.

El artículo 36.4 Estatuto puede ser entendido como uno de esos supuestos, aunque con unas características peculiares cuyo juego está permitido por el principio dispositivo, o quizás venga exigido para evitar una vulneración de la cláusula de competencia residual del Estado *ex* artículo 149.3 Const. La Comunidad asume —a partir de los cinco años, pues en otro caso es necesaria ley orgánica— las competencias ejecutivas correspondientes al Estado con carácter subsidiario que el mismo Estado decida encomendarle. Las competencias ejecutivas de naturaleza subsidiaria del Estado son las que corresponden al Estado por no haberlas asumido los Estatutos de Autonomía, conforme a la primera regla del artículo 149.3 Const. Si esas competencias ejecutivas subsidiarias del Estado pueden ser asumidas de forma completa por los Estatutos —en el caso aragonés tras el transcurso de cinco años, *ex* art. 148.2 Const.—, ningún inconveniente existe para que sean asumidas en los términos que exprese la legislación estatal. Intervención específica del Estado que sirve así para salvar el reproche que podía hacerse de violar a través de una cláusula genérica la competencia residual del Estado según el artículo 149. 3 Const.

— De consolidarse esta interpretación, el juego del artículo 150.2 Const. queda limitado a los casos en que el Estado pretenda delegar o transferir a la Comunidad Autónoma potestades legislativas —necesarias o subsidiarias del Estado, puesto que el precepto estatutario no se refiere a ellas— o potestades ejecutivas necesarias del Estado —esto es, comprendidas en el artículo 149.1 Const.—.

— En cuanto al contenido de la ejecución autonómica de la legislación del Estado, v. el comentario del artículo 36.2 Estatuto.

ART. 37. 1. La Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá competencias en los términos que en el apartado segundo de este artículo se señalan en las siguientes materias:

a) La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su funcionamiento y garantía.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

— Aunque este precepto alude a la enseñanza «en toda su extensión, niveles y grados», el tema de la enseñanza universitaria viene contemplado específicamente en el artículo 41 del Estatuto.

La competencia sobre enseñanza excede del marco del artículo 148.1 Const. —salvo la concreta referencia del núm. 17 de este artículo a la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma—, por lo que sólo han podido asumir competencias sobre ella las Comunidades Autónomas que han alcanzado ya su techo máximo (aquellas cuyos Estatutos fueron aprobados por la vía del art. 151 Const., es decir, País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, así como Canarias y Valencia en virtud de sendas leyes de transferencia o delegación *ex* art. 150.2 Const.) y en todo caso con el límite establecido por los artículos 149.1.1.º Const. en relación con el artículo 27 de la misma y, de forma más específica, 149.1.30.ª.

En consecuencia con ello, el artículo 37.1.*a)* Estatuto deja para una segunda etapa la asunción de competencias en esta materia, asunción de competencias que podrá producirse —de acuerdo con el párrafo segundo del art. 37—, o bien transcurridos cinco años mediante reforma del Estatuto, o bien a través de una le las leyes de transferencia o delegación prevista en el artículo 150.2 Const.

— La redacción concreta del precepto —cuya operatividad, insisto,

queda demorada para una segunda etapa— no presenta ninguna originalidad, en la medida en que viene a reproducir, como lo hacen los demás Estatutos, los correspondientes preceptos de los primeros Estatutos que fueron aprobados. En él, se trata de afirmar una noción amplia de la enseñanza como materia («en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades»), al mismo tiempo que se reconoce —junto a la existencia de una competencia normativa estatal definida en los términos indicados en el art. 149.1— la *alta inspección* del Estado sobre la materia.

Por cierto que, frente a lo que sucede en los demás Estatutos —en los que esta función de alta inspección se reconoce «para su cumplimiento y garantía» (de la normativa estatal dictada al amparo del art. 149.1. 30.ª Const.)— en el de Aragón se afirma —no sabemos si deliberadamente o por error— que la alta inspección persigue «su funcionamiento y garantía». Parece que la expresión «funcionamiento» no puede quedar referida a la normativa estatal sino a la enseñanza como tal, de donde derivaría que la inspección del Estado quedaba referida globalmente a la enseñanza. Me inclino a pensar —sin embargo— que se trata de un simple error de transcripción.

— La concreta delimitación competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de enseñanza ha ido decantándose en los primeros años de andadura de las Comunidades Autónomas de primer grado mediante los Decretos de transferencia y la legislación estatal sobre enseñanza, en relación con la cual ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional en varias ocasiones. Interesa dar cuenta aquí —aunque sea en forma sintética— de los puntos esenciales de esta delimitación competencial, en la medida en que ellos nos definen los términos en los que se producirá en su día la asunción de competencias sobre la materia por la Comunidad Autónoma de Aragón.

A) Es preciso recordar en primer lugar el contenido de la regla 30.ª del artículo 149.1 Const., que define la competencia estatal sobre la materia. Según la misma el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Const., a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

En relación con las «condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» se reserva al Estado, por tanto, toda la normativa, sea legal o reglamentaria, ya que se habla de «regulación» sin más. En cambio, la expresión «normas básicas» —para el desarrollo del art. 27 Const.— es intercambiable por el de «legislación básica» cuyo sentido concreto ha sido precisado por el T. C. No se refiere sólo esta expresión a las leyes orgánicas que de acuerdo con el artículo. 81.1 Const. desarrollen el artículo 27, sino también a otras regulaciones normativas siempre que tengan carácter básico.

B) En desarrollo del artículo 27 Const. se dictó la Ley Orgánica 5/1980, de 19 junio, del Estatuto de Centros Escolares, en cuya disposición adicional se hacían diversas precisiones en relación con las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Concretamente se señalaba —por lo que ahora interesa— que corresponde al Estado «por su propia naturaleza» la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, así como la alta inspección. Por otro lado se enumeran una serie de artículos de la propia ley que podían ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas.

En relación con este último aspecto se interpuso recurso de inconstitucionalidad, y la sentencia del TC de 13 febrero 1981 tuvo la oportunidad de precisar que algunos de estos artículos declarados modificables eran «normas básicas» en el sentido del artículo 149.1.30.ª y, por tanto, excedían de la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas, de modo que no podían ser modificados por los mismas. Al hacer estas precisiones, el Tribunal ha podido fijar qué es lo básico en materia educativa.

C) El ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas queda definido, por tanto, negativamente, sobre la base de lo no reservado al Estado. En el resto de los aspectos, las Comunidades Autónomas que han alcanzado el grado máximo de autonomía han podido asumir las competencias que antes correspondían al Estado, competencias que vienen especificadas en los correspondientes Decretos de transferencas. Véase, por ejemplo, en relación con el País Vasco, los RR DD 2339/1980, de 26 septiembre, 2808/1980, también de 26 septiembre y 3195/1980, de 30 diciembre.

D) Junto a ello, una mención específica merece también la configuración de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza que deriva del RD 480/1981, de 6 marzo, sobre funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria, y de la sentencia del TC de 22 febrero 1982, por la que se resuelven dos conflictos de competencia planteados respectivamente por el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña en relación con este Decreto.

El RD mencionado detalló cuáles eran las actividades propias de la alta inspección, en su artículo 3. En él se indican que éstas consisten en comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por el Estado en materia de enseñanzas mínimas, en lo relativo a la ordenación general del sistema educativo, condiciones de obtención y expedición de títulos académicos, condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales y en particular el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, etc. En relación con ello precisaba el artículo 5 las medidas a adoptar por la Administración del Estado en los casos de incumplimiento de la citada normativa.

La sentencia constitucional de 22 de febrero de 1982 —que resolvió

el conflicto de modo favorable al Estado—, señaló que no es posible confundir la «alta inspección» con la «inspección técnica», ni aquélla puede servir como pretexto para vaciar las competencias transferidas; la alta inspección asegura exclusivamente el cumplimiento y garantía de las facultades normativas atribuidas al Estado. Junto a ello señaló que el sistema de controles en la relación Estado-Comunidad Autónoma no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que puedan definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas, naturalmente siempre que sean compatibles con el principio de autonomía.

E) En relación con la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas, véanse las sentencias del TC 87/1983, de 27 octubre y 88/1983, también de 27 octubre. La primera resolvió dos conflictos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno de la Nación y Gobierno Vasco en relación con el ciclo medio de E.G.B. y la segunda, un conflicto promovido por el Gobierno Vasco en relación con el RD 3087/1982, de 12 noviembre, sobre fijación de enseñanzas mínimas para el ciclo superior de E.G.B.

P.S.: La fase de corrección de pruebas nos da la oportunidad de advertir que la LOECE (Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio) ha sido sustituida por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. Véase en particular su Disposición Adicional 1.ª

ART. 37.1. b) Legislación Laboral y Cooperativas.

Por J. DOMPER FERRANDO

COMENTARIO:

A) LEGISLACIÓN LABORAL

La asunción de competencias en esta materia queda diferida a una segunda fase como corresponde a todas las reflejadas en el artículo 37.

Sin embargo, el término «legislación» que se recoge en el Estatuto va a plantearnos incluso la incertidumbre de asunción en un futuro.

El artículo 149.1.7.ª Const. recoge como competencia exclusiva del Estado la «*legislación laboral*», «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». Por tanto, podemos manifestar en materia laboral que:

1.º Las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143 Const. —Aragón en este caso— no podían adquirir, inicialmente, competencias en sus estatutos por estarles vedadas las del artículo 149.

2.º Las Comunidades Autónomas que adquirieron tal condición en virtud de la Disp. trans. 2.ª o por la vía del artículo 151 tan sólo pueden adquirir competencias de ejecución, una vez que el Tribunal Constitucional, en sentencias de 5 noviembre 1981, 4 mayo 1982, dictadas en Conflictos de Competencias, se ha pronunciado por el contenido material de «legislación», abarcando no sólo las leyes sino también sus reglamentos ejecutivos. Así ha sido recogido en el Estatuto vasco (art. 12.2), catalán (art. 11.2), gallego (art. 29.1) y andaluz (art. 17.2), con fórmulas más o menos similares.

En consecuencia, queda vedada a las Comunidades Autónomas del artículo 143 la posibilidad de adquirir en sus Estatutos cualquier tipo de competencias en materia laboral y el resto de las Comunidades sólo competencias meramente ejecutivas.

Todos los Estatutos reflejan las anteriores conclusiones.

Tan sólo los de Murcia (art. 13.1) y Aragón, han recogido como competencia asumible «la legislación laboral».

¿Es posible que una Comunidad Autónoma de las del artículo 143 pueda asumir competencias exclusivas reservadas al Estado en el 149?

Es indudable que dentro de las previsiones del artículo 148.2 en relación con el 147.3, las Comunidades Autónomas podrán, reformando sus estatutos transcurridos cinco años, ampliar sus competencias *dentro del marco establecido en el artículo 149* y no sólo en las materias reflejadas en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Pero el artículo 149.1.7.ª reserva la competencia exclusiva en «legislación laboral» al Estado y sólo admite la posibilidad de adquirir competencias ejecutivas, limitando, de esta manera, el marco competencial al que pueden aspirar las Comunidades Autónomas mediante la reforma de los estatutos.

El problema se plantea agudamente si se pretende acceder a competencias reservadas al Estado con el carácter de exclusivas y se pretende hacerlo por la vía del artículo 150.2 Const. ¿Es esto posible? De ser así, con carácter de generalidad estaríamos sentando el principio de que todas las competencias del Estado, sean exclusivas o no, pueden ser adquiridas por las Comunidades Autónomas. Y en sentido más restrictivo se entendería que las Comunidades Autónomas pueden asumir vía delegación o transferencia alguna de las competencias reservadas como exclusivas al Estado.

Este ha sido un problema muy debatido por la doctrina. Vamos a limitarnos a reflejar las distintas posturas doctrinales sin entrar aquí en un estudio detallado por entender que no es éste el lugar adecuado y porque creemos que no se han asentado los que deban ser los criterios definitivos de interpretación del artículo 150.2.

En primer lugar, veremos las posiciones doctrinales generalizadas en torno al artículo 150.2 para descender luego al aspecto concreto de lo laboral.

Los profesores BASSOLS y SERRANO sostienen, tras un detenido estudio del *iter* parlamentario, que el artículo 150.2:

1.º No puede servir para igualar competencias entre las Comunidades de distinta naturaleza y no sería aplicable a las del artículo 143 hasta pasados cinco años.

2.º Sólo pueden delegarse o transferirse competencias ejecutivas y reglamentarias pero circunscritas, estas últimas, al ámbito organizativo interior de los servicios transferidos.

En el lado opuesto, el profesor MUÑOZ MACHADO, siguiendo la práctica postconstitucional, llega a la conclusión de que el artículo 150.2 admite la transferencia y delegación de competencias legislativas y ejecutivas con los límites en el mismo establecidos que él reconduce a dos: *a)* las transferencias no pueden romper el equilibrio de los poderes constitucionalmente consagrados; y *b)* el Estado no puede desprenderse mediante transferencias o delegaciones de competencias que debe ejercer él precisamente por precisar la materia una regulación uniforme, estar en juego el principio de igualdad o no poder las Comunidades Autóno-

mas, desde su perspectiva territorial limitada, atender adecuadamente el asunto. La aceptación de este criterio llevaría, como propone el profesor EMBID a examinar una por una las competencias reservadas al Estdo en el artículo 149 y rechazar las que *a priori* parecen lógicamente y por naturaleza intransferibles, quedando siempre una zona de duda difícilmente razonable. Al seguir las distintas listas que se han confeccionado con este criterio nos encontramos con que en ninguna de ellas se incluyye el artículo 149.1.7.ª con lo que, según éstos, sería delegable o transferible.

En el terreno del derecho laboral el profesor ALONSO OLEA se pronuncia, siguiendo a BASSOLS, porque en materia laboral y con base en el artículo 150.2 Const., sólo son transferibles o delegables competencias meramente ejecutivas. Por contra, el profesor DE LA VILLA, tras reconocer la ambigüedad del artículo 150.2, admite que éste puede actuar como vía para transferir potestades legislativas y facultades de ejecución no asumidas por los Estatutos, si bien cree que no se puede transferir la materia en bloque, sino un número limitado de competencias estatales, previéndose en la Ley Orgánica fórmulas adicionales de control a favor del Estado.

Creemos que de admitirse la transferencia o delegación de competencias legislativas, como al parecer se desprende de la práctica, en el terreno laboral debería entenderse con las limitaciones señaladas por el profesor DE LA VILLA, por las razones que a continuación expresaremos.

Según ALONSO OLEA, «Materia Laboral» es toda aquélla que dice tanto de la regulación de las relaciones de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena como la de sus instituciones mediales o de soporte (sindicatos, pactos colectivos, modos de formalización y procedimientos de solución de conflictos individuales y colectivos de trabajo, pudiendo ofrecer duda la formación profesional) que tienen su origen en el trabajo por cuenta ajena.

DE LA VILLA entiende como «laboral» todo lo que se relaciona con el núcleo de imputación del Derecho del Trabajo (actuaciones individuales y colectivas de los trabajadores y con los órganos y procedimientos estatales para su defensa).

El Tribunal Constitucional, en sentencia 35/82, de 14 junio, resolviendo el recurso inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales, siendo ponente el Magistrado Francisco RUBIO LLORENTE, al delimitar los contornos de «legislación laboral», pretende imprimir al adjetivo «laboral» un sentido concreto y restringido, referido sólo al trabajo por cuenta ajena; entendiendo «*como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral*, es decir, para recogerlos términos de la Ley 8/1980, de 10 marzo, *la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se pres-*

tan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (artículo 1.3) se indican». Parece como si el TC quisiera restringir al máximo, al contenido específico de una ley ordinaria —el Estatuto de los Trabajadores—, el concepto «laboral». Esto crea una delimitación imprecisa y mudable del concepto y que afecta a derechos fundamentales.

En realidad la Ley 8/1980 —Estatuto de los Trabajadores— roza todas las instituciones que el profesor ALONSO OLEA recogía, aunque algunas de ellas en aspectos incidentales *(vgr.* sindicatos, quedando el núcleo fundamental para una ley especial, al estar previsto como un derecho fundamental con contenido propio —art. 28 Const.; derecho de sindicación—).

Por ello, de entender que en virtud del artículo 150.2 serían transferibles a las Comunidades Autónomas competencias legislativas en lo laboral, su delimitación acabará siendo conflictiva. Hay que tener en cuenta que son muchos y de distinto signo los preceptos constitucionales que inciden o se relacionan, en mayor o menor grado, con la materia tratada *(vgr.*, sin ánimo de agotarlos, arts. 3, 7, 9, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 35, 38, 40, 41, 42, 49, 50, 129, 130, 131, 138 y 139).

No obstante, hay que matizar que el artículo 150.2 en relación con el 37.1.*b)* Estatuto, no necesariamente tiene que desembocar en la transferencia o delegación de competencia legislativa. Dados los términos de posibilidad con que está redactado —«podrá»—, muy bien podría quedar en transferencia o delegación de simples competencias ejecutivas, en los términos del artículo 149.1.7.ª Const., como ha sucedido hasta la fecha en la práctica.

B) COOPERATIVAS

A diferencia de lo laboral, no se está especificando la posibilidad de asunción de competencias en el aspecto legislativo, si bien tampoco se está excluyendo.

Ni en el artículo 148 ni en el 149 Const. existe un apartado específico de atribución exclusiva o compartida de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a las cooperativas. El artículo 129.2 de la misma encarga a los poderes públicos en general el fomento de las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada, mientras que el 149.1.6.ª reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil. Sin embargo, los autores no se ponen de acuerdo respecto a la naturaleza mercantil o no de las sociedades cooperativas, dado que el carácter de éstas varía en función del objeto. No obstante, los Decretos de transferencias de competencias sobre cooperativas tienden a considerar afectado el artículo 149.1.6.ª Const. *(vgr.* RD 3607/1984, de 9 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía); y algunos Es-

tatutos de Autonomía, al atribuir a la Comunidad Autónoma esta competencia con carácter exclusivo, lo hacen «respetando la legislación mercantil» (Estatuto del País Valenciano y Andaluz).

Aragón podría asumir competencias en materia de cooperativas, con las salvedades anteriores, por las dos vías previstas en el artículo 37.2 Estatuto.

La existencia de una legislación específica reguladora de este tipo de sociedades y el contraste con el carácter originario con que surgió el movimiento cooperativo de Rodchale, que ha ido desfigurándose progresivamente hasta su actual e imprecisa definición, son las circunstancias que conducen a las disquisiciones anteriores sobre su naturaleza.

La vigente Ley de Cooperativas 52/1974, de 19 diciembre, en su artículo 1 define la cooperativa «como aquella sociedad que, sometiéndose a los principios y disposiciones de esta Ley, realiza, en régimen de empresa en común, cualquier actividad económico-social lícita para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad».

El objetivo social de la cooperativa va a ser el elemento diferencial de las distintas clases posibles de cooperativas enumeradas en el artículo 96 del Reglamento de Cooperativas aprobado por D 2710/78, de 16 noviembre: Cooperativas del campo, del mar, de artesanía, de crédito, de viviendas, de trabajo asociado, de consumo, de servicio, de enseñanza, de escolares, especiales, de comercio, de transportes y mutualidades de seguros.

La diversidad del objeto y características de cada tipo de cooperativas permitiría, no obstante, un tratamiento diferenciado respecto a las competencias —inclusive legislativas— asumibles por la Comunidad Autónoma.

ART. 37.1. c) Seguridad Social.
V. artículo 35.1.19.° y 20.°.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

La inclusión de la Seguridad Social en el artículo 37 implica que la asunción efectiva de competencias en esta materia queda remitida a una segunda fase por alguno de los procedimientos previstos en el artículo 37.2 Estatuto. Ello es conforme al orden constitucional de competencias que no contempla la competencia que consideramos en la lista del artículo 148.1 Const.

En todo caso, hay que señalar que la asunción de competencias en esta materia se realizará en su momento teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 149.1.17.ª Const. que atribuye en exclusiva al Estado la materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». De acuerdo con ello, los Estatutos de las Comunidades Autónomas de primer grado señalan que, en materia de Seguridad Social, corresponde a la Comunidad Autónoma:

«*a)* El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.

b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social» (vid,. por ej.: art. 19 Estatuto País Vasco y art. 17 Estatuto de Cataluña).

Debe señalarse, sin embargo, que el concepto de Seguridad Social no viene precisado por la Const. dada la amplitud de los términos con los que se expresa el artículo 41 Const., aunque más bien parece deducirse un concepto estricto de Seguridad Social (si bien subjetivamente generalizado, al estar referido a «todos los ciudadanos»). Ello puede derivarse de la puesta en relación del artículo 41 con otros preceptos del Cap. III, Título I de la Const., como el 43, el 49 ó el 50, e incluso de las listas de materias contenidas en los artículos 148 y 149 Const. en las que se contempla como materias distintas de la Seguridad Social, la Asistencia Social y la Sanidad.

Por ello puede decirse que el concepto de Seguridad Social —excluyendo, por supuesto, esa noción amplísima que a veces se maneja que viene a identificar la Seguridad Social con el objetivo o ideal que persigue el moderno Estado Social— será el concretado en cada momento por el Derecho positivo y que la Constitución no impone un esquema rígido en este punto. Cabe por ello que las Comunidades Autónomas del artículo 148 Const. —y entre ellas la de Aragón— asuman la asistencia sanitaria y los servicios sociales hoy encuadrados en el ámbito de la Seguridad Social (gestionados por el INSALUD e INSERSO, respectivamente, desde el RD-Ley 36/1978, de 16 noviembre).

ART. 37.1. d) Prensa, radio y televisión.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

Este título competencial nos sitúa ante el complejo abanico de problemas que plantea el sistema de distribución de competencias. Tras una lectura atenta de los dos apartados del artículo 37 Estatuto, debe concluirse que Aragón no tiene competencia alguna en materia de prensa, radio y televisión, salvo que transcurridos cinco años se reforme el Estatuto o se delegue o transfiera esta competencia mediante ley orgánica. Ahora bien, si el Estatuto es pieza clave para la determinación de las competencias que puedan corresponder a Aragón, el sistema de distribución de competencias no queda cerrado con el Estatuto, sino que debe tenerse en cuenta la propia Constitución, así como la función delimitadora o atributiva que pueden tener las normas estatales en determinados supuestos previstos tanto por el Estatuto como por la Constitución.

Según el artículo 149.1.27.º Const. es competencia del Estado dictar «las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas». Como cabe deducir de su encuadre sistemático en el artículo 149, las facultades de desarrollo legislativo y de ejecución sólo eran disponibles a las Comunidades llamadas de primer grado. Por esta razón Aragón no tiene, en principio, competencias en materia de prensa, radio y televisión.

El Estado, en relación a la materia de radio y televisión ha regulado por Ley 4/1980, de 10 enero, el Estatuto de Radiodifusión y Televisión, que constituye el marco básico del régimen de los *servicios públicos de radiodifusión y televisión* y como tal de aplicación general en todo el territorio nacional.

Es en este Estatuto de RTVE donde en dos ocasiones se hace un llamamiento a la ley regional: *a)* el artículo 2.3 dice que las Comunidades Autónomas pueden regular mediante ley la organización y control parla-

mentario del llamado «tercer canal» de televisión; *b)* el artículo 14 atribuye a una ley regional la regulación de la composición del Consejo Asesor de RTVE, órgano de carácter representativo de los intereses de la Comunidad Autónoma en dicho Ente Público estatal y asesor del Delegado Territorial de RTVE en dicha Comunidad.

Si para otras Comunidades Autónomas esta norma estatal tiene sin duda una función delimitadora de las competencias ya asumidas por sus Estatutos (como ha tenido ocasión de precisar la STC de 24 mayo 1982), en el caso de Aragón cabe deducir, *a sensu contrario* de esa misma doctrina, que estamos ante una norma atributiva de competencias no previstas en el Estatuto (pues hemos partido de que no las tiene), falta de previsión que no queda cubierta, en nuestra opinión, por el artículo 36.3, al no constituir un verdadero título competencial, por resultar superfluo, dado que, en todo caso, la norma atributiva será la estatal y su justificación el artículo 150.1 Const. Por esta razón es erróneo, a nuestro entender, justificar la potestad legislativa de Aragón en el artículo 36.3 y 4 del Estatuto de Autonomía y en el artículo 14 del Estatuto de RTVE, como hace en su Exposición de Motivos la Ley aragonesa de 13 junio de 1984, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Aragón. El título competencial para Aragón deriva exclusivamente del artículo 14 de aquel Estatuto o del artículo 2.3 para el caso de la potestad legislativa relativa al Tercer canal que en su día pueda gestionar Aragón.

En virtud del carácter atributivo de la norma estatal, corresponden a Aragón, en relación a la televisión, determinadas funciones legislativas que tienen como marco el Estatuto de RTVE. Así la citada Ley aragonesa del Consejo Asesor de RTVE en Aragón, regula la composición de este Consejo y enumera las funciones que le corresponden, funciones que ya estaban contenidas básicamente en el Estatuto de RTVE. La problemática específica del «tercer canal» de televisión será tratada en el comentario a la disp. trans. 14.ª Estatuto.

En relación con la gestión del servicio público de radiodifusión, no corresponden a Aragón (a diferencia de las Comunidades Autónomas de primer grado) competencias ejecutivas relativas a la concesión de este servicio a sociedades privadas (sean sus titulares personas públicas o privadas), precisamente por la ausencia de competencia derivada del 37.1.*d)* en relación con el artículo 37.*e)* del Estatuto. Unicamente tendrá las derivadas de las funciones asesoras y representativas que en relación con la radiodifusión pública corresponden al Consejo Asesor de RTVE.

Ninguna duda cabe que en la materia de prensa no tiene Aragón competencia alguna.

ART. 37.1. e) Cámaras Agrarias, de la Propiedad, de Comercio y de Industria, y otras de naturaleza equivalente.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

Se refiere aquí el Estatuto a diversos entes corporativos que agrupan intereses económicos a los que nuestra legislación califica como *Corporaciones de Derecho Público* y de las cuales los supuestos que se mencionan son los más característicos.

Al igual que las Corporaciones profesionales —a las que se alude en el art. 37.1.*f)* Estatuto—, son entes de base asociativa a los que se encomienda el ejercicio de algunas funciones públicas. Están sometidos a la tutela de algún ente territorial y tienen un Estatuto general en la legislación específica correspondiente. «Aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran» —ha señalado el Tribunal Constitucional— «tales Corporaciones *participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas*» (STC 76/1983, de 5 agosto, FJ 26).

Se trata de una competencia que no viene incluida en el artículo 148.1 Const., por lo que —en coherencia con ello— el Estatuto la sitúa en el artículo 37, es decir, entre aquéllas cuya efectividad queda remitida a una segunda etapa, a través de cualquiera de los dos procedimientos previstos en el párrafo 2.º de dicho artículo.

No es posible, por tanto, mientras no llegue esa segunda etapa, que la Comunidad Autónoma aragonesa desarrolle una normativa propia en esta materia. Será por ello la normativa estatal la que regule —durante esta primera etapa— las Corporaciones a las que se refiere este precepto. Las disposiciones más importantes que constituyen actualmente esta normativa estatal son las siguientes: para las Cámaras Agrarias, los RR DD 1336/1977, de 2 junio, por el que se crean las Cámaras Agrarias, 2474/1979, de 14 diciembre, por el que se regula su régimen económico y 1127/1980, de 14 marzo, por el que se regula su régimen jurídico y funcionamiento; para las Cámaras de la Propiedad Urbana, el RD 1649/

1977, de 2 junio, que aprobó su Reglamento, y para las Cámaras de Comercio, Industrial y Navegación el Decreto 1291/1974, de 28 mayo, que aprobó su reglamento, modificado por RD 753/1978, de 27 marzo.

En todo caso, es preciso indicar para precisar los términos en los que se producirá la asunción de competencias en relación con estas entidades que en la medida en que «participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas» el Estado mantiene una competencia para regular las *bases* de su régimen jurídico en el sentido previsto por el artículo 149.1.18.ª Const. Bases que deberán ser respetadas por las Comunidades Autónomas que por haber alcanzado su techo máximo de autonomía hayan asumido ya las competencias sobre la materia. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al afirmar (S. 76/1983, de 5 agosto, FJ 26) que en los aspectos en que realizan funciones administrativas «han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18.º de la Constitución».

Tal carácter básico debe atribuirse al artículo 15.1 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, que se refiere a estas Corporaciones. Dicho carácter fue afirmado por la sentencia constitucional que acaba de citarse frente al carácter orgánico y armonizador que pretendía asumir de forma general el Proyecto de LOAPA.

Señala dicho precepto —entre otros extremos— que estas Corporaciones «tendrán carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas y estarán sometidas a la tutela administrativa de estas últimas». Por su parte, el párrafo 3 del mismo artículo 15 se refiere a la posibilidad de que el Estado constituya Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones existentes para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional.

ART. 37.1. f) Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

La materia aquí considerada —competencias en relación con las Corporaciones que agrupan intereses profesionales— se encuentra claramente emparentada con la indicada en la anterior letra *e)* de este mismo artículo: se trata también de Corporaciones de Derecho Público en relación con las cuales debe hacerse el mismo planteamiento competencial.

Por ello pueden ser válidamente traídas aquí las consideraciones que se han hecho —a propósito de las Corporaciones que agrupan intereses económicos— sobre la naturaleza de las mismas, remisión a una segunda etapa de la efectividad de las competencias y reserva al Estado de la regulación de las bases de su régimen jurídico en los términos precisados.

Debemos recordar aquí simplemente que la Constitución se refiere a los Colegios Profesionales en su artículo 36, que su Ley reguladora es de 13 de febrero de 1974, objeto de modificación por Ley 74/1978, de 26 de diciembre y que la Ley del Proceso Autonómico se refiere a los mismos en el artículo 15.2, previendo también en el artículo 15.3 la posibilidad estatal de crear Consejos Generales de ámbito nacional.

La asunción de competencias en relación con el ejercicio de las profesiones tituladas, que han repetido los diversos Estatutos a partir del catalán —véase art. 9.22 del Estatuto de Cataluña— debe entenderse sin perjuicio de los principios contenidos en el artículo 139, párrafos 1 y 2, de la Constitución, así como sin perjuicio de las competencias estatales establecidas en los artículos 149.1.1.° Const., en relación con la libre elección de profesión y oficio reconocida en el artículo 35.1 Const., y 149.1.30.ª, también del texto constitucional.

ART. 37.2. La asunción de las competencias previstas en el apartado anterior de este artículo, así como aquellas otras que, reguladas en este Estatuto, estén incluidas en el ámbito del artículo 149.1 de la Constitución, se realizará por uno de los siguientes procedimientos:

a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo de las Cortes de Aragón adoptado por mayoría absoluta y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución.

b) Mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución, bien a iniciativa de las Cortes de Aragón, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.

Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben de llevarse a cabo.

V. artículos 36.4, 37.1 y 38.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Ninguna de las materias enumeradas en el artículo 37.1 Estatuto se contempla en la lista de competencias que, según el artículo 148.1 Const., puede ejercer por ahora la Comunidad Autónoma. De ahí que la asunción de competencias autonómicas quede diferida en el artículo 37.2 Estatuto a un momento posterior, a través de ciertos procedimientos.

Esos procedimientos para hacer efectivas las competencias autonómicas se aplican tanto a las materias expresamente relacionadas en el artículo 37.1 Estatuto, como a cualesquiera otras que previstas en el Estatuto se incluyan entre las competencias necesarias del Estado según el artículo 149.1 Const. La redacción del precepto invita a entender que toda la lista del artículo 37.1 Estatuto cae dentro del catálogo del artículo 149.1 Const., lo cual no es cierto. En efecto, según ha podido comprobarse en los comentarios particulares, el artículo 37.1 Estatuto contiene tanto competencias necesarias como competencias subsidiarias del Estado; así, p. ej., el artículo 37.1.*c)* menciona la «seguridad social», materia en la que la competencia necesaria del Estado se extiende a la

«legislación básica y régimen económico» (art. 149.1.17.ª Const.), pudiendo corresponder la ejecución a las Comunidades Autónomas si la asumen en sus Estatutos o, en caso de silencio estatutario, al Estado como competencia subsidiaria *(ex* art. 149.3 Const.).

La distinción entre competencias necesarias y subsidiarias del Estado tiene una gran trascendencia, porque las primeras (las del art. 149.1 Const.) están excluidas en todo caso del poder dispositivo de los Estatutos (v. comentario general del tít. II).

— Dos son los procedimientos que, según el artículo 37.2 Estatuto, permitirían hacer efectivas algunas competencias autonómicas sobre las materias enumeradas en el artículo 37.1 Estatuto o sobre los contenidos del Estatuto que se incluyan en el artículo 149.1 Const.: la reforma del Estatuto o la ley orgánica de transferencia o delegación.

El primer procedimiento consiste en la reforma del propio Estatuto, una vez transcurridos los cinco años a que se refiere el artículo 148.2 Const. El mecanismo de la reforma estatutaria resulta algo aligerado respecto al sistema ordinario de reforma regulado en el artículo 61 Estatuto. No es precisa la mayoría de dos tercios en las Cortes de Aragón, sino la mayoría absoluta, aunque en todo caso se requiere la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica, por imposición derivada del artículo 147.3 Const. El mecanismo de reforma parece así coincidir con el previsto en el artículo 62 Estatuto, aunque allí se exige que la iniciativa de la reforma sea formulada por la quinta parte de los Diputados aragoneses, extremo no mencionado en el presente artículo 37.2.*a)* Estatuto.

Pero los problemas suscitados no se refieren tanto al mecanismo a seguir cuanto a la fijación del campo aplicativo del procedimiento de reforma estatutario. El artículo 37.2 Estatuto afirma que, a través del procedimiento de reforma estatutaria, la Comunidad Autónoma puede hacer efectivas para sí misma algunas de las competencias necesarias del Estado según el artículo 149.1 Const. Esto es rigurosamente imposible. El límite dispositivo del Estatuto son siempre las competencias necesarias del Estado. Cuando transcurran cinco años desde la aprobación del Estatuto aragonés, el artículo 148.2 Const. autoriza a su reforma, ampliando las competencias autonómicas, pero «dentro del marco establecido en el artículo 149», dentro del respeto absoluto a las competencias estatales. Aunque la reforma del Estatuto deba producirse mediante ley orgánica, esa ley orgánica no es equiparable a las de transferencia o delegación que regula el artículo 150.2 Const. La ley orgánica que apruebe una reforma estatutaria inserta su contenido en el propio Estatuto, resultando por tanto indisponible para el Estado, dada la rigidez formal del Estatuto (v. art. 61 Estatuto). Por el contrario, la ley orgánica del artículo 150.2 Const. es en cualquier momento modificable por el Estado; de ahí que pueda versar incluso sobre algunas competencias necesarias del Estado.

En consecuencia, cabe afirmar que el primero de los procedimientos previstos en el artículo 37.2 Estatuto, sólo es aplicable en relación con las competencias subsidiarias del Estado, en relación con aquellas competencias que corresponden al Estado por no haber sido asumidas anteriormente en el Estatuto, conforme al artículo 149.3 Const.

— El segundo procedimiento para hacer efectivas las competencias a que se refiere el artículo 37.2 Estatuto consiste en la aplicación del artículo 150.2 Const.: la ley orgánica (estatal) de delegación o transferencia. Este procedimiento sí es utilizable de cara a las competencias necesarias del Estado enumeradas en el artículo 149.1 Const., aunque dentro del límite de lo básico, que en todas las materias del artículo 149.1 Const. pertenece siempre al Estado, sin posibilidad de delegar ni transferir la competencia para asegurarlo. Así se puso ya de relieve en el comentario general del título II Estatuto, al que ahora se hace remisión.

— Téngase presente, por último, que si se acepta la interpretación propuesta en el comentario del artículo 36.4 Estatuto, la atribución a la Comunidad Autónoma de competencias ejecutivas que pertenezcan subsidiariamente al Estado, puede realizarse mediante cualquier ley ordinaria estatal.

ART. 38. 1. La Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución para la aprobación por el Estado, en su caso, de las leyes a que se hace referencia en el artículo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución.

2. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con cualquiera de los procedimientos señalados en el apartado 2 del artículo anterior, podrá asumir otras facultades de titularidad estatal.

V. artículos 16.*c)* y 37.2.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— El primer párrafo del precepto reitera, innecesariamente, el ejercicio autonómico de la iniciativa legislativa general que ya el artículo 16.*c)* Estatuto atribuye a las Cortes de Aragón, reproduciendo la previsión del artículo 87.2 Const. Por eso, debe hacerse remisión íntegra a lo dicho en el comentario del citado artículo 16.*c* Estatuto.

— La ampliación de las competencias aragonesas puede realizarse mediante la reforma del Estatuto que, una vez transcurridos cinco años, autoriza el artículo 148.2 Const., o a través de los procedimientos previstos en el artículo 150.1 y 2 Const.

En el segundo párrafo del presente artículo el Estatuto se limita a reiterar las posibilidades ya contempladas en el artículo 37.2 Estatuto, de una manera más genérica, sin mencionar, por cierto, el artículo 150.1 Const., al que se refiere el artículo 36.3 Estatuto. Se hace ahora remisión a los correspondientes comentarios.

ART. 39. En el marco de la ordenación general de la economía, y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro para el fomento del desarrollo económico de Aragón.

V. disp. trans. 13.ª.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

I. INSTITUCIONES CREDITICIAS A LAS QUE SE REFIERE EL PRECEPTO

Se refiere este precepto a las competencias en materia crediticia de la Comunidad Autónoma, limitándolas a una serie de instituciones financieras: «las instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro». Según un comentarista del Estatuto, el precepto dispone, «en términos muy amplios», la competencia de la Comunidad «sobre las instituciones de crédito, ya sean públicas o privadas, cooperativas y territoriales, incluidas en todo caso las cajas de ahorro» (MERINO). Sin embargo, a la vista de la taxativa enumeración de entidades crediticias realizada por el Estatuto, tal interpretación parece difícilmente sostenible.

Entendiendo que debe faltar una coma tras la palabra «cooperativo», pues en otro caso la expresión estatutaria es difícilmente comprensible, a parte ya de que la coma en cuestión figure en los demás Estatutos de Autonomía, tendríamos que se afirma la competencia aragonesa sobre cuatro tipos de entidades financieras:

a) Instituciones de crédito cooperativo (y no corporativo, como, erróneamente, dicen otros Estatutos, poniendo de relieve los inconvenientes de las transcripciones apresuradas): Definidas en el artículo 1.1.º RD 2860/1978, de 3 noviembre como «aquellas entidades que... tengan por exclusivo objeto social servir a las necesidades de financiación de las entidades cooperativas a ellas asociadas y a las de los socios de éstas». Aunque las Cooperativas de Crédito pueden admitir imposiciones

de fondos y realizar servicios de banca, es esencial la limitación de las operaciones activas a sus socios y a los miembros singulares de las entidades asociadas.

Entre las Sociedades cooperativas de crédito destacan las Cajas Rurales, que limitan sus operaciones activas a los sectores agrícola, forestal o ganadero y a la financiación de operaciones encaminadas a la mejora de vida en el medio rural (art. 1.2 RD 2860/1978).

b) Instituciones de crédito público: En función del límite territorial de las competencias autonómicas, debe entenderse que se trata de las Instituciones crediticias públicas (de propiedad pública) cuyo ámbito de actuación no exceda del territorio de la Comunidad. No cabe, pues, que Aragón pretenda ejercer competencias sobre la Banca oficial, propiedad del Estado. En la actualidad, no parecen existir más instituciones de crédito público que algunos Pósitos Municipales (el D. 14 enero 1955 aprobó el Reglamento de Pósitos).

c) Instituciones de crédito territorial: En los artículos 199 y sigs. Código Comercio se regulan unas «Compañías o Bancos de crédito territorial» a los que parece referirse el Estatuto. Se trata de Compañías a las que corresponde, principalmente, prestar a plazo sobre inmuebles y emitir obligaciones y cédulas hipotecarias. Es posible que la regulación de tales Compañías contenida en el Código haya sido sustituida por la Ley 2/1981, de 25 marzo, de regulación del mercado hipotecario, cuyo artículo 3 se refiere a las «Sociedades de crédito hipotecario».

d) Cajas de Ahorro: Definidas en el artículo 2 del Estatuto de 14 de marzo 1933, como «las instituciones de patronato oficial o privado, exentas de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por Juntas o Consejos de actuación gratuita, y dedicadas a la admisión de depósitos de ahorro de primer grado, con el propósito de invertir sus productos, si los tuvieran, después de descontados los gastos generales, en constituir reservas, sanear el activo, estimular a los imponentes y realizar obras benéficas y sociales».

II. Especial consideración de las Cajas de Ahorro

1. *Su carácter de instituciones financieras*

Las Cajas de Ahorro constituyen el aspecto más llamativo, o más destacado, de las instituciones crediticias enumeradas en el Estatuto de Autonomía, de ahí que convenga referirse con más detalle a las mismas.

La evolución histórica de las Cajas constituye, como ha puesto de relieve S. Martín Retortillo, una mezcla de elementos benéficos y financieros, en peculiar combate resuelto definitivamente en favor de la consideración financiera.

El origen benéfico de la mayoría de las Cajas de Ahorro, que empiezan a surgir en el s. XIX, se pone de manifiesto en su vinculación a los Montes de Piedad. Aunque también, desde los inicios, las Cajas sirven para captar el ahorro popular, contribuyendo a la producción nacional.

La primera norma que afectó uniformemente a las Cajas de Ahorro fue el RD 29 junio 1853, cuyo artículo 36 las consideraba «establecimientos municipales de beneficencia». La Ley 29 junio 1880 trató, sin embargo, de superar el uniformismo, considerándolas «instituciones de beneficencia», dentro de una tendencia privatizadora.

En el Estatuto de 14 marzo 1933, la beneficencia se transformó ya en el concepto de actividad social, poniéndose de manifiesto el significado económico de las Cajas en su doble dependencia: del Ministerio de Trabajo para los aspectos sociales y del Ministerio de Hacienda para las cuestiones financieras. El D. 26 julio 1957, aun cuando seguía hablando del tradicional «espíritu de las Cajas», dio prevalencia al elemento financiero, afirmando el protectorado exclusivo del Ministerio de Hacienda.

La evolución se consumó con las Leyes de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962 y del Crédito Oficial de 1971, norma ésta que previó una común dependencia de los Bancos y de las Cajas de Ahorro con respecto al Banco de España. Las funciones del Banco de España de «alta dirección, coordinación e inspección de las Cajas de Ahorro» fueron reguladas por el D. 1473/1971, de 9 julio.

2. *Naturaleza jurídica*

Un aspecto doctrinalmente polémico ha sido el relativo a la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro. Junto a autores que mantienen su naturaleza de entes privados (GUAITA, BOIX, SÁNCHEZ BLANCO), no han faltado partidarios de su consideración pública (GARCÍA TREVIJANO, MARTÍN MATEO) o de soluciones dualistas, dada la existencia de Cajas de patronato oficial y de patronato privado (S. MARTÍN-RETORTILLO).

Recientemente la STC 18/1984, de 7 febrero ha ofrecido un detenido análisis sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro. Aunque la argumentación desenvuelta no constituya formalmente jurisprudencia constitucional, puesto que fue realizada a los solos efectos de permitir el enjuiciamiento constitucional requerido, no hay duda de la importancia que esa argumentación representa como dato jurídico proveniente del TC.

El problema de la naturaleza jurídica de las Cajas se plantea a raíz de un recurso de amparo arbitrado contra unas decisiones de la Caja de Ahorros de Asturias sobre el procedimiento de elección de representantes del personal en sus órganos de gobierno. El amparo sólo podía

prosperar si se consideraba que las Cajas entraban en el concepto de poder público.

Pues bien, el TC razonará sobre la interacción Estado-Sociedad que caracteriza a nuestra época, determinando el que los particulares participen en la organización del Estado y también, que el Estado ordene una serie de actividades y entidades de carácter social que representan un interés público relevante. Esa relevancia pública, sin embargo, no lleva necesariamente a la publificación: puede haber entes de carácter social, no público, que cumplen fines de interés general. «La configuración del Estado como social de Derecho —dice el TC— viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica».

El análisis concreto de las disposiciones que rigen las Cajas de Ahorro evidencia al TC que éstas se configuran, con carácter general, «como entes de carácter social, si bien con una intervención pública más intensa para aquellas fundadas por el Estado o las Corporaciones locales». En efecto, aunque existan Cajas de Ahorro de patronato oficial, la organización, patronato y actividad de las mismas se desliga —al menos en las normas más recientes— de la voluntad del fundador, dato que impide afirmar su naturaleza jurídico-pública.

El carácter social o el interés público que representan las Cajas de Ahorro parece estar motivado, no tanto por el destino de sus beneficios a las llamadas obras sociales, cuanto por su instrumentación como elementos de la política económica, a partir del plan de estabilización de 1959. A tal fin, el Ministerio de Economía y Hacienda elabora unas directrices, comunicadas al Banco de España y cursadas por éste a las Cajas, en materia de «los porcentajes de sus recursos ajenos que hayan de invertir las Cajas en cada clase de valores públicos, los de inversión obligatoria en las distintas modalidades de préstamos y créditos y la relación de títulos de renta fija o variables y máximos porcentajes de los recursos no afectados a inversiones obligatorias que puedan invertir en cada clase de valores» (art. 2.1.° D. 1473/1971).

3. *Los grandes problemas relativos a las Cajas*

— La situación jurídica de las Cajas de Ahorro, en el período de la transición política, venía caracterizada por tres grandes problemas, frecuentemente tratados en los medios de difusión: la composición de los órganos de gobierno de las Cajas, el tipo de operaciones que podían realizar y la regionalización de sus inversiones.

— En términos generales, puede afirmarse que los órganos de las Cajas de Ahorro estaban controladas por las oligarquías locales, en base a mecanismos de cooptación previstos en los Estatutos de cada Caja para la provisión de los puestos vacantes. Situación contradictoria con el carácter «social» de las Cajas, con su consideración como instituciones financieras apropiadas para la captación del ahorro popular. Se producía, con normalidad, una disociación entre la procedencia de los recursos de las Cajas y la gestión de las mismas.

— En cuanto a las operaciones que podían realizar las Cajas, seguía vigente el Estatuto de 1933 que, imbuido del originario carácter benéfico de estas instituciones, les prohibía la realización de descuentos, operaciones con divisas y determinadas operaciones bursátiles. El corsé que estas limitaciones suponían para unas Cajas convertidas ya en auténticos intermediarios financieros parecía evidente.

— Por último, en el período 1940-1977, se instrumentalizó a las Cajas como elementos financieros de la industrialización del país. Los coeficientes de inversión obligatoria en determinados fondos públicos, inicialmente previstos para garantizar la seguridad de los ahorradores (artículo 33 Estatuto 1933), se transformaron en mecanismos de financiación del INI y de una serie de empresas privadas, perdiendo toda relación con el marco geográfico del que procedía el ahorro. En el período del Plan de Estabilización de 1959, las inversiones obligatorias alcanzaron porcentajes del 75 y del 80 por 100 de la inversiones financieras de las Cajas.

En la actualidad, conforme al D. 715/1964, de 26 marzo, las Cajas deben destinar el porcentaje de sus recursos ajenos que determine el Ministerio de Economía y Hacienda a inversiones en fondos públicos (y otros valores computables) y a préstamos de regulación especial (artículos 1 y 2). La Orden 23 julio 1977 determinó que las Cajas destinaran inicialmente a inversiones en fondos públicos y otros valores computables el 41 por 100 de sus recursos ajenos y a préstamos de regulación especial el 22 por 100 de tales recursos ajenos. Los referidos porcentajes debían reducirse, hasta situarse, respectivamente, en un 25 y un 10 por 100; si bien el ritmo de reducción fue limitado por Orden de 27 abril 1979 y el porcentaje de inversiones en fondos públicos fue aumentado por Orden de 20 diciembre 1983.

En el año 1981, las Cajas de Ahorro aragonesas destinaban el 36,71 por 100 de sus inversiones financieras a valores computables y el 16,02 por 100 a préstamos y créditos de regulación especial.

— A estos tres grandes problemas responden los RR DD 2290 y 2291/1977, de 27 agosto, que formaban parte del «paquete» de medidas económicas iniciado por Fuentes Quintana.

El RD 2290/1977, reguló los órganos de gobierno de las Cajas, introduciendo «criterios pluralistas y democráticos», en cuyo pormenor no es posible ahora entrar. El mismo RD 2290/1977 dispuso que las Cajas

«podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la Banca privada» (art. 20). Recientemente, la Ley 31/1985, de 2 agosto, aprueba normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas.

4. *La regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro en las disposiciones estatales*

El RD 2291/1977 previó que las Cajas debían destinar a inversiones en la región o zona geográfica en que desarrollan su actividad financiera la mitad de sus inversiones en valores mobiliarios excluido el porcentaje vinculado a cédulas para inversiones y las tres cuartas partes de sus restantes inversiones (excluidas las cuentas financieras y de tesorería e incluidos el inmovilizado y las inversiones de la obra social). La norma consideraba regionales las obras y actividades que se realizaran en la región o que beneficiaran directamente a ésta, si bien tal carácter debía ser reconocido en cada caso por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

La Orden de 17 marzo 1980 estableció que los títulos de renta fija emitidos por las Sociedades Regionales de Desarrollo Industrial podían computarse en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro.

Pero, en todo caso, la necesidad de conectar geográficamente el ahorro captado por las Cajas y las inversiones de éstas sufrió un replanteamiento a raíz de la aprobación del texto constitucional de 1978 y el consiguiente surgimiento de las Comunidades Autónomas.

Los primeros Estatutos de Autonomía —para el País Vasco y Cataluña— previeron competencias sobre las Cajas de Ahorro, e inmediatamente trataron de ponerlas en práctica. La Generalidad de Cataluña aprobó el Decreto 145/1980, de 25 agosto, regulando la dependencia orgánica y funcional de las Cajas. El Gobierno, tras lograr que la Generalidad modificara ese Decreto, aprobó el RD 2869/1980, de 30 diciembre, sobre condiciones y orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro.

Conforme al RD 2869/1980, las Cajas deben destinar a inversiones en la región en que desarrollen sus actividades el 50 por 100 de sus inversiones mobiliarias en la región, a su vez, un 30 por 100 de las nuevas adquisiciones de valores computables en el coeficiente de fondos públicos (con exclusión de las cédulas para inversiones) debe destinarse a la adquisición de títulos de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas. Pero el volumen total de valores emitidos o calificados por la Comunidad Autónoma que las Cajas pueden computar en su coeficiente de fondos públicos no puede sobrepasar el porcentaje que fije el Gobierno; porcentaje fijado por el RD 1619/1981, de 22 de mayo, en el 10 por 100 de dicho coeficiente de fondos públicos.

Por último, el RD 360/1984, de 8 febrero, ha establecido que las Comunidades Autónomas pueden calificar créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro, dentro del porcentaje total que fije el Gobierno (actualmente el 25 por 100).

III. Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las instituciones crediticias

1. *La problemática asunción estatutaria de competencias.*

En relación con las Cajas de Ahorro y restantes instituciones crediticias, el artículo 148.1 Const. no prevé expresamente que las Comunidades Autónomas de segundo grado —entre ellas Aragón— puedan asumir competencias. Por el contrario, el artículo 149.1.11.ª Const., al reservar al Estado las «bases de la ordenación de crédito», permite a las Comunidades de primer grado —y transcurridos cinco años a todas las Comunidades, *ex* art. 148.2 Const.— la adopción de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre las instituciones de crédito.

Ese planteamiento, sin embargo, no ha sido respetado por los Estatutos. No solamente los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz (las Comunidades de primer grado) han asumido competencias sobre Cajas de Ahorro y otros entes de crédito. También los Estatutos de las restantes Comunidades han asumido tales competencias; siempre dentro del respeto, por lo menos, a las bases de ordenación del crédito establecidas por el Estado.

¿Debe considerarse que el Estatuto aragonés, al igual que los restantes Estatutos de Comunidades de segundo grado, incurren, al menos durante cinco años, en vicio de inconstitucionalidad?

a) El artículo 39 Estatuto parece querer relacionar las competencias de Aragón sobre Cajas de Ahorro y otras instituciones financieras con «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», materia ésta que puede lícitamente asumir en virtud del artículo 148.1.13.ª Const. La búsqueda de ese apoyo constitucional viene explícitamente sugerida en la frase final del precepto estatutario, donde se menciona la competencia regional sobre instituciones crediticias, «para el fomento del desarrollo económico de Aragón», frase que debe entenderse referida a todas las instituciones mencionadas y no sólo a las Cajas de Ahorro, pues, en otro caso, habría de identificarse, dentro del género Cajas de Ahorro, unas Cajas especialmente constituidas para el fomento del desarrollo económico de Aragón.

Si ése es el fundamento constitucional de la competencia crediticia de Aragón, debe indicarse que es un fundamento débil. La competencia

regional de fomento del desarrollo económico aragonés, puede constituir base suficiente para que la Comunidad Autónoma incentive o promueva la constitución de Cajas de Ahorro, incluso para que trate de encauzar la actividad financiera de éstas hacia determinados objetivos, pero no parece proporcionar elementos que aseguren la asunción de competencias sobre el régimen jurídico de las Cajas.

Por añadidura, la Constitución menciona expresamente la ordenación del crédito, en el artículo 149.1.11.ª, mención que podría servir para considerar improcedente la inclusión de determinadas instituciones crediticias en el concepto de «fomento del desarrollo económico». Es decir, el sistema conceptual de la Constitución no parece favorecer una consideración amplia de la materia «desarrollo económico», comprensiva de instituciones crediticias, puesto que cuando la Constitución ha querido referirse a éstas lo ha hecho expresamente, en uno de los artículos dedicados a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

b) Algún Estatuto de Autonomía, como el de Asturias, ha puesto en relación las competencias crediticias que asumía con el conjunto de competencias que constitucionalmente podían corresponderle, entendiendo que el crédito era un instrumento para asegurar las competencias del artículo 148.1 Const. («para el ejercicio de las competencias establecidas en el art. 148 Const.», dice el art. 11 Estatuto Asturiano, «corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución en... Instituciones de crédito...»).

La teoría de las competencias implícitas o inherentes, surgida en el Derecho federal estadounidense para consolidar y ampliar la posición del gobierno federal, se utiliza aquí con una finalidad distinta: consolidar y ampliar la posición de las Comunidades Autónomas. La importación de la técnica es inteligente, aunque su aplicación al caso aragonés se presenta problemática. En efecto, la teoría de las competencias implícitas a las materias expresamente enumeradas en el artículo 148.1 Const., ya ha sido utilizada por otro precepto del Estatuto, el art. 36.1.

c) No obstante, negar todo tipo de competencias sobre instituciones crediticias a la Comunidad Autónoma, no parece una postura absolutamente segura. Al margen ya de que pudiera forzarse una interpretación del artículo 148.1.13.ª Const. que permitiera incluir en la materia «desarrollo económico» ciertas facultades autonómicas sobre instituciones crediticias, o de que tales facultades se consideraran implícitas en el conjunto de materias que enumera el artículo 148.1 Const.; al margen de esas posibilidades, digo, lo cierto es que el Derecho estatal (Reales Decretos 2869/1980 y 360/1984, anteriormente citados), ha previsto ciertas atribuciones de las Comunidades Autónomas, sin distingos entre éstas, sobre las Cajas de Ahorro. Al menos estas atribuciones, referidas a la posibilidad de que las Comunidades emitan o califiquen valores y créditos computables en los coeficientes de fondos públicos y préstamos

de regulación especial de las Cajas deben ser respetadas. Expresamente dice la disp. trans. 13.ª del Estatuto que la Diputación General de Aragón dispone de las facultades que atribuye a las Comunidades Autónomas el RD 2869/1980, o normas que lo sustituyan. Línea que sigue la Ley 31/1985.

Añádase que la posibilidad de crear instituciones de crédito público, entra también en la competencia aragonesa relativa a la creación de un sector público propio (v. art. 35.1.14.º Estatuto).

d) En cualquier caso, conviene precisar que las competencias en materia crediticia que asume el artículo 39 Estatuto Aragonés se limitan a determinadas entidades, según se expuso al principio del comentario: instituciones de crédito cooperativo, instituciones de crédito público, instituciones de crédito territorial y Cajas de Ahorro. Por otra parte, aunque se afirma que corresponde a la Comunidad la competencia exclusiva sobre tales instituciones, lo cierto es que tal cosa no responde a la realidad, dados los términos en que está redactado el precepto. En efecto, las competencias aragonesas en la materia son compartidas con el Estado, puesto que expresamente deben desenvolverse «en el marco de la ordenación general de la economía, y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado».

La referencia a las competencias estatales es muy amplia; y quizás sea esa amplitud la que mejor pueda justificar una validez constitucional de la previsión estatutaria. Las competencias autonómicas sobre instituciones crediticias, no sólo vienen limitadas por la ordenación general de la economía, sino también por las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado. Pues bien, el contenido de estas disposiciones estatales puede encauzar, conforme al esquema constitucional de distribución de competencias, las competencias autonómicas. Dado que la Comunidad aragonesa carece de un título competencial específico sobre el crédito en el artículo 148.1 Const., el Estado, en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 Const. puede regular exhaustivamente el régimen de las instituciones crediticias a que se refiere el Estatuto, previendo únicamente intervenciones puntuales de la Comunidad Autónoma.

2. *Los límites a las competencias crediticias de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

Al margen de las consideraciones anteriores, todas las Comunidades Autónomas, incluso las de primer grado, deben desenvolver sus competencias crediticias dentro de ciertos límites generales derivados del artículo 149.1 Const., según ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional. Aunque en la actualidad Aragón, siguiendo la interpretación del artículo 148.1 Const. que le pueda resultar más favorable, deba desenvolver tales competencias dentro de unos límites menos amplios,

tiene sentido que nos planteemos la presente cuestión, de cara al futuro, en previsión de la reforma del Estatuto que transcurridos cinco años autoriza el artículo 148.2 Const. o en previsión de una transferencia estatal conforme al artículo 150.2 Const.

— En la STC 1/1982, de 28 enero, se resolvieron dos conflictos positivos de competencias entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco. El primero de tales conflictos fue planteado por el Gobierno Vasco contra el RD 2869/1980, que establecía las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro. El segundo conflicto lo planteó el Gobierno contra el Decreto Vasco 45/1981, de 16 marzo sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro del País Vasco.

La STC 1/1982 comienza razonando sobre el concepto de Constitución económica, integrado por «varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica». Ese marco jurídico fundamental implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario. Exigencia de que el orden económico nacional sea unitario que resulta más imperioso asegurar en los Estados de estructura territorialmente compuesta; de ahí que el Estado retenga con el carácter de exclusivas determinadas competencias económicas (p. ej., el régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior, según el art. 149.1.10.ª Const.) y asuma la formulación de las bases en otras materias de trascendencia para la economía. Esto último es, justamente, lo que sucede con las «bases de la ordenación de crédito», reservadas al Estado en el artículo 149.1.11.ª Const.

Razona el TC acerca de la consideración de las bases como principios materiales, que si no son formulados expresamente por el Estado, deben deducirse racionalmente de la legislación vigente. Aunque tras la Constitución esas bases deban establecerse por ley, en algunos casos es admisible su formulación reglamentaria, debido, p. ej., a la necesidad de adaptar a la Constitución las bases de una materia, hasta tanto las Cortes no aprueben la nueva regulación.

Por otra parte, si bien el concepto de bases atiende a los aspectos estructurales de una materia, el TC constata que en materia económica deben considerarse básicas ciertas acciones coyunturales; sin que el Estado pueda, por esta vía, vaciar de contenido las competencias autonómicas.

Con referencia concreta a la competencia estatal sobre las bases de ordenación del crédito, entiende el TC que «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre las cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorro». Regula-

doras de aspectos fundamentales de las Cajas son aquellas normas que les imponen determinadas obligaciones financieras, como «las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas de Ahorro, que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinan cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos». El coeficiente de fondos públicos se justifica «por la necesidad de orientar desde el Estado parte de los recursos financieros al sector público y, en concreto, hacia aquellos valores que en cada momento cumplan de modo preferente la función de financiar actividades económicas de elevado contenido de servicio público o de importancia intrínseca para el desarrollo de los sectores económicos de interés general».

El TC considera que el RD 2869/1980 se mueve dentro de estas coordenadas, al tratar de algunos elementos básicos del crédito y perseguir objetivos insertos en la política económica y financiera general del Estado. El RD establece correctamente, en este sentido, la preferencia de determinados valores computables en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas y la potestad del Gobierno para fijar el porcentaje de fondos públicos regionales que pueden incluirse en dicho porcentaje.

En cuanto al Decreto Vasco 45/1981, el TC entiende que las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca (Comunidad de primer grado) permiten dictar una disposición sobre el régimen de dependencia de las Cajas, aunque siempre adecuándose a las bases de la ordenación estatal en la materia. Estas bases o principios de la legislación estatal considera el TC que no han sido vulneradas por el Decreto Vasco en los siguientes aspectos: *a)* previsión de una autorización discrecional del órgano competente regional para la creación y fusión de Cajas; *b)* comunicación de los nombres de miembros de órganos de las Cajas; *c)* convocatoria de Asambleas generales de las Cajas; *d)* autorización regional en las operaciones de crédito con Corporaciones locales. En cambio, el TC identifica invasiones de la competenica estatal en los siguientes extremos del Decreto Vasco: *a)* las disposiciones sobre control de la expansión de las Cajas corresponden al Estado, pues inciden fuera del territorio de la Comunidad; *b)* la distribución de resultados y acumulación de excedentes de las Cajas, porque deben ser objeto de un tratamiento normativo uniforme; *c)* la autorización de créditos para inversiones extranjeras, por incluirse en el título competencial del Estado relativo al comercio exterior.

— La STC 44/1984, de 27 marzo resuelve también un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco contra la Resolución de la Dirección General de Cooperativas (Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) de 14 mayo 1981, por la que se calificó

favorablemente la modificación parcial de los Estatutos de la «Caja Laboral Popular. Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada».

Se trataba, pues, de un conflicto en relación con una institución de crédito cooperativo. Un conflicto a propósito del órgano público competente para intervenir en una modificación de los Estatutos de la Caja Laboral. Para el TC, parece claro que tal competencia, en términos generales, pertenece a la Comunidad Autónoma Vasca, que dispone a su favor de dos títulos competenciales específicos: uno referido a cooperativas, en general, y otro relativo a las cooperativas de crédito.

Pero en el caso debatido, el problema competencial derivaba de que la modificación de los Estatutos de la Caja Laboral afectaba a su ámbito de actuación: la Caja, domiciliada en Mondragón y que antes sólo operaba en Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, pretendía actuar también en Madrid y en otras zonas precisadas en el futuro. La cuestión estribaba en determinar si el criterio para delimitar el alcance territorial de la competencia vasca debía ser, simplemente el domicilio social de la entidad, o más bien su ámbito de actuación.

Para resolver la cuestión, el TC comienza recordando la flexibilidad con que en algún otro caso ha interpretado el límite territorial de las competencias autonómicas; p. ej., en la STC 72/1983, de 29 julio, donde se entiende que tal límite no es superado por el hecho de que las cooperativas establezcan relaciones con terceros fuera de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en el presente caso, la ampliación del ámbito de actuación de la Caja más allá del País Vasco afectaba a su actividad típica de sociedad cooperativa de crédito, pues suponía el establecer relaciones estables con socios cuyo domicilio social y ámbito de actuación pertenecían a otra Comunidad Autónoma. «No se trata, pues —dirá el TC—, de simples consecuencias de hecho derivadas de la actividad cooperativa que se realiza dentro del País Vasco, ni de relaciones jurídicas o actividades con terceros de carácter instrumental, sino que la dimensión extraterritorial forma parte esencial de la configuración de la entidad cooperativa».

Por añadidura resalta el TC cómo en la legislación general de cooperativas, las competencias territoriales no se definen por la sede social, sino por el ámbito de actuación de las entidades.

Todo ello dará lugar a que el conflicto suscitado por el Gobierno Vasco sea resuelto en favor del Estado, afirmándose la competencia de éste, en lo que ahora nos interesa, sobre las entidades cooperativas de crédito cuyo ámbito de actuación excede de la Comunidad Autónoma, con independencia del domicilio social.

No hará falta destacar la trascendencia que esta doctrina del TC, trasladada a las Cajas de Ahorro, pueda tener para enmarcar los límites, aun en el futuro, de una política aragonesa en la materia. Recuérdese que la principal Caja de Ahorros con sede social en Aragón, extiende su ámbito de actuación a otras Comunidades Autónomas.

3. *La normativa aragonesa sobre Cajas de Ahorro.*

Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma que reguló las Cajas de Ahorro. El Decreto Catalán 145/1980, de 25 agosto, fijó la dependencia orgánica y funcional de las Cajas; aunque, a requerimiento del Gobierno, la norma fue sustituida por el Decreto catalán 303/1980, de 29 diciembre. Al año siguiente se aprobó el Decreto Catalán 213/1981, de 9 julio, sobre computación de valores de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas con sede social en Cataluña.

El modelo catalán con respecto a las Cajas, con mayores o menores variantes, ha sido seguido, no sólo por las Comunidades de primer grado (País Vasco con el D. 45/1981, de 16 marzo; Andalucía con el D. 25/1983, de 9 febrero; Galicia con el D. 77/1983, de 21 abril), sino también por algunas Comunidades de segundo grado (País Valenciano con D. 109/1983, de 12 septiembre; aunque debe tenerse presente que los excesos del Estatuto valenciano con respecto al art. 148.1 Const. han sido objeto de transferencia estatal mediante ley orgánica; Murcia con D. 87/1983, de 22 noviembre; Castilla-La Mancha con D. 178/1983, de 6 noviembre).

En este contexto se sitúan el Decreto Aragonés 93/1983, de 25 octubre, que regula las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Cajas de Ahorro y el Decreto Aragonés 103/1983, de 1 diciembre, sobre computabilidad de valores de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro con sede en Aragón.

El primer aspecto que puede causar extrañeza, en relación con todas estas normas (no sólo las aragonesas), es su naturaleza reglamentaria; el hecho de que hayan sido aprobadas por el ejecutivo regional (la DGA) sin intervención de las Cortes Aragonesas.

Ciertamente, desde el punto de vista del principio de legalidad podría entenderse que el D. 93/1983 no introduce mayores novedades, con respecto a la legislación estatal, en los grados de intervención pública sobre las cajas de Ahorro, limitándose a concretar las autoridades autonómicas que sustituyen a las estatales en el ejercicio de concretas competencias. Por su parte, el D. 103/1983 supone una racionalización de una competencia que el propio Estatuto aragonés atribuye a la DGA (disposición trans. 13.ª) en relación con el RD 2869/1980.

Sin embargo, también debe tenerse presente que los Decretos Aragoneses 93 y 103/1983 ejercen opciones políticas de trascendencia. El preámbulo del primero de los Decretos señala que, con su aprobación, «se pretende favorecer el desarrollo económico de la región contribuyendo para ello al logro de un mayor grado de regionalización de las inversiones financiadas con el ahorro captado por unas instituciones que han alcanzado tanta importancia en Aragón, a la vez que los contenidos de este Decreto pueden contribuir a una mayor coordinación en actividades de tanta repercusión social como el sostenimiento de obras benéfico-sociales». Y el D. 103/1983, determina los objetivos que deben

perseguir los valores de renta fija para poder ser computados en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas; objetivos como la creación de puestos de trabajo, el equilibrio territorial, el desarrollo de sectores exportadores. No se trata ahora de discutir la oportunidad de las opciones ejercitadas por el D. 103/1983, sino de destacar la conveniencia de que esas opciones hubieran sido debatidas en las Cortes Aragonesas, siguiendo el esencial principio de subordinación del ejecutivo a las decisiones del órgano parlamentario.

La regulación autonómica sobre Cajas de Ahorro constituía, por añadidura, la ocasión propicia para modificar arraigados hábitos estatales en la materia. Ninguno de los autores que se ha ocupado de la normativa crediticia del Estado ha dejado de destacar la confusión existente en la misma, así como el tenue respeto, en el mejor de los casos, que suponía para el principio de legalidad. Las Comunidades Autónomas podían aquí haber demostrado que la construcción del Estado de las Autonomías, no sólo implica un traslado de competencias, sino también un cambio de actitudes.

Cambio de actitud en lo relativo al principio de legalidad que resulta difícil de aplicar cuando la Comunidad Autónoma está ejerciendo competencias de dudoso fundamento constitucional, según se ha puesto de relieve con anterioridad.

ART. 40. 1. La Comunidad Autónoma de Aragón podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragón y, en especial, los derivados de su situación geográfica como región fronteriza.

2. La Diputación General de Aragón adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de todos los tratados internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Por F. MARIÑO MENÉNDEZ

COMENTARIO:

I

1. Las cuestiones que deben ser brevemente tratadas al analizar el artículo 40 Estatuto, se incluyen en el tema general del régimen de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado español en el seno de los procesos de elaboración y aplicación de normas jurídicas internacionales; normas que, estando destinadas inmediatamente al Estado español, pueden tener, sin embargo, por objeto materias cuya regulación en el plano interno del orden jurídico español sean precisamente competencia, exclusiva o no, de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Una cuestión primeriza no debe detener mucho nuestra atención, al no existir normas constitucionales o estatutarias que se refieren a ella directamente: la posibilidad de atribuir a una Comunidad Autónoma la competencia para concluir tratados internacionales.

Baste exponer, al respecto, la opinión, pacífica creo en la doctrina más significativa, de que la competencia de concluir tratados internacionales es, en la Const., por su propia naturaleza, intransferible e indelegable en cuanto tal a una Comunidad Autónoma, pero que por vía de Ley Orgánica de acuerdo con el artículo 150.2 Const., o por medio de tratado marco con otro Estado se le podría transferir o delegar a aquélla la competencia (o «facultad») para concluir *ciertos* acuerdos internacionales relativos a materias de su especial interés.

Por lo demás, tampoco será objeto de nuestra atención la actividad que una Comunidad Autónoma someta al derecho interno de otro Estado; las relaciones jurídicas en que ella quedaría así colocada serían, por definición, no internacionales.

2. En cambio, sí conviene referirse más en detalle a la cuestión de qué *materia* sea o pueda ser objeto de las normas jurídicas internacionales vinculantes para el Estado español.

En este terreno, es siempre interesante recordar la fundada doctrina internacionalista según la cual qué sean asuntos (o materias) de jurisdicción interna (exclusiva) de un Estado concreto, depende en cada momento precisamente del contenido del Derecho Internacional vinculante para ese Estado; deja de ser asunto interno (o exclusivamente interno) el regulado por normas de Derecho Internacional.

En esa misma línea ya OLIVER indicó que probablemente no hay ninguna categoría de asuntos que estén esencialmente dentro del campo de los asuntos *externos*.

En esas coordenadas de opinión encaja la expuesta por REMIRO, en torno a que la disposición del artículo 149.1.3.ª Const., según la cual, «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 3.ª Relaciones internacionales», no está exenta de ambigüedad porque verdaderamente un número indefinido de materias cabrían hoy bajo esa calificación de «relaciones internacionales». O, dicho de otra manera, las relaciones internacionales no son una materia en sentido propio.

Por lo tanto, no necesariamente es impropio, ni siquiera en términos constitucionales, referirse a la actividad exterior o a las «relaciones internacionales» de una Comunidad Autónoma, con tal que quede claro que a esa actividad o relaciones no se le aplican normas internacionales establecidas por un procedimiento formal.

3. Esta es, efectivamente, la perspectiva esencial para nuestro trabajo: la de los *procedimientos formales* de elaboración de normas internacionales que por incidir más frecuentemente en todo tipo de materias, incluso, se entiende, en materia de interés para las Comunidades Autónomas, han sido objeto de alguna previsión normativa especial en los Estatutos de Autonomía.

Como en seguida se indicará más en detalle, la mayor parte de los Estatutos de Autonomía contienen disposiciones relativas a la participación de los entes autónomos en el inicio de elaboración y la ejecución de tratados internacionales, y sólo algunos a la ejecución de actos normativos de Organizaciones Internacionales. La razón es, desde luego, que son sobre todo esas dos fuentes formales del derecho internacional las que pueden incidir realmente en materias de competencia de las Comunidades Autónomas.

En efecto. En la actualidad el procedimiento principal de elaboración de normas internacionales (y, por lo tanto, de normas internacionales vinculantes también para el Estado español) es el tratado internacional.

No sólo su número es muy elevado sino que su contenido goza de gran plasticidad.

De una parte, porque no hay materia que no regulen. De otra parte, porque las técnicas de su realización en los derechos estatales internos, técnicas que los mismos tratados establecen, son diferentes y graduadas. Así, por ejemplo, algunos tratados obligan a las partes a desarrollar legislativamente normas genéricas contenidas en ellos. Otros tratados les obligan a introducir en el derecho interno ciertas disposiciones que el propio tratado indica, etc., etc.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que las mismas normas del tratado puedan estar dotadas de ejecutividad por sí mismas *(self executing)*, produciendo entonces efecto directo para particulares. Ejecutividad que depende en general de estos tres factores: La misma precisión de las disposiciones del convenio, la intención al respecto de las partes contratantes y las normas constitucionales de cada una de ellas, en particular en cuanto a las relaciones entre el derecho interno y el Derecho Internacional convencional.

También están dotados de gran plasticidad de contenido los actos jurídicos normativos que ciertas Organizaciones Internacionales pueden adoptar en virtud de las competencias que les han sido atribuidas por su tratado creador. Para nuestro breve análisis subsiguiente destacan, desde luego, los actos normativos de las Comunidades Europeas (CCEE) en las que el Estado español podría integrarse en el próximo año. Tales actos son, en los casos más relevantes, de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros. Pero hay más: como derecho comunitario derivado forman asimismo parte del acervo comunitario obligatorio para todo Estado que se incorpore a las CCEE y, según tal naturaleza, gozan de aplicabilidad directa y de primacía en el orden interno de los miembros, y de ellas gozarán en su caso en el derecho español y en el orden de cada Comunidad Autónoma.

II

4. El artículo 40.1 Estatuto se refiere a uno de los posibles mecanismos de relación entre la Comunidad Autónoma aragonesa y el Estado español en el inicio y desarrollo del proceso de elaboración y conclusión de tratados internacionales: la Comunidad podrá *solicitar* del gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragón y, en especial, los derivados de su situación geográfica como región fronteriza.

El significado jurídico de ese derecho de solicitud es claro. El Gobierno español (de acuerdo con el art. 97 Const. y con diversas disposiciones del Decreto 801/1972, de 24 marzo) tiene la competencia exclusiva para iniciar el proceso de elaboración de acuerdos internacionales, impulsar

la negociación y dar, en su caso, los últimos pasos para que el Estado español manifieste el consentimiento en obligarse internacionalmente, teniendo en cuenta al respecto las funciones del Jefe del Estado (artículo 56.1 Const. y Decreto antes citado).

Queda por lo tanto excluida toda posibilidad que una Comunidad Autónoma, en nuestro caso la de Aragón, pueda obligar jurídicamente al gobierno español a tramitar la solicitud de negociación y conclusión de un tratado, dando los pasos necesarios al respecto.

A lo que queda obligado el gobierno español es a recibir la solicitud y, si decide no tramitarla, a dar una respuesta motivada de su negativa. Conviene recordar aquí que el derecho de solicitud o «instancia» como también se le denomina, viene establecido en términos análogos, para ciertos tipos de tratados internacionales, en otros Estatutos de Autonomía: E. País Vasco: artículo 6.5; E. Cat.: artículo 27.4; E. Gal.: artículos 7.2 y 35.3; E. And.: artículos 23.3 y 72.5; E. Ast.: artículo 8; E. Cant.: artículo 6; E. Cast. M.: artículos 7 y 40.3; E. Ext.: artículo 3.3; E. Bal.: artículo 8.2 y E. Cast. L.: artículo 6.

En el caso de Aragón, ¿quién puede presentar la solicitud? EMBID había indicado que al no especificarse si la petición debía provenir de las Cortes o de la Diputación General, podría entenderse que cualquiera de los órganos está legitimado para transmitir al gobierno de la Nación esta petición.

Ahora, la reciente promulgación del Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 marzo 1984 *(BOE* de 19 mayo 1984), permite diferenciar más claramente entre el régimen de la *iniciativa* para la solicitud y el de la *aprobación* de la solicitud.

Así, en cuanto a la iniciativa para la solicitud el artículo 194 del Reglamento establece que corresponderá a la Diputación General o a dos grupos parlamentarios con la sola firma de sus portavoces. Y que, presentado el proyecto o proposición de ley según los casos, se seguirán los trámites previstos para éstos en el propio Reglamento.

La aprobación, en cambio (art. 192.2 del Reglamento), corresponde a las Cortes de Aragón y, realizándose en Pleno, se exigirá para ella, en todo caso, la mayoría absoluta simple de derecho de la Cámara (artículo 194.3). Finalmente se ha establecido (art. 194.4) que el Presidente de la Diputación General, deberá dar traslado al gobierno de la Nación del acuerdo adoptado, en plazo no superior a diez días.

5. Por otro lado, debemos también tener en cuenta aquí la disposición contenida en el artículo 16.K Estatuto aragonés según la cual: «Es también competencia de las Cortes de Aragón...: K) Recibir la información que proporcionará el gobierno de la Nación en orden a tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera en cuanto se refieran a materias de particular interés para Aragón».

El efecto de esta norma, que viene reproducida en palabra por palabra en el párrafo 1 del artículo 192 del Reglamento, es claramente el de

delimitar el recipiendario último de la información que, en casos de necesidad, pudiera ser la misma Diputación Permanente (EMBID).

Ahora bien, considerando lo dispuesto por el artículo 193 del Reglamento, podemos precisar que la información podrá ser remitida bien a la Diputación General, en cuyo caso se seguirán los trámites previstos para las comunicaciones de ésta (arts. 151 y 152), bien directamente a las propias Cortes, en cuyo caso será la Mesa de la Cámara la que iniciará los trámites previstos en dichos artículos.

Así, si según EMBID el artículo 16.K del Estatuto no exige ningún hacer, ahora según el nuevo Reglamento (arts. 193.3 y 4) en todo caso el debate sobre la información gubernamental tendrá lugar en el Pleno de las Cortes y de la resolución o resoluciones que se aprueben el Presidente de la Diputación General o el de las Cortes, según los casos, dará traslado al Gobierno de la Nación en plazo no superior a diez días desde su adopción. Una observación adicional es interesante. Comparando la disposición ahora analizada con las análogas de otros Estatutos y considerando el propio lenguaje empleado por el Estatuto aragonés, no parecen caber dudas razonables sobre la existencia de una obligación del Estado de proporcionar la información. Nos hallamos, por lo tanto, ante otro mecanismo jurídico de relación entre el Estado y la Comunidad aragonesa, la cual tiene derecho a recibir la información.

De otra parte, hay una cierta ambigüedad en el artículo 16.K, porque podría no estar del todo claro si la información «en orden a tratados» comprende la información «...en la elaboración de tratados...» a que se refieren otros Estatutos.

Creemos que, puesto que la información sobre tratados «ya elaborados» es del dominio público (aunque, desde luego, aún tengan que someterse al procedimiento de examen y aprobación en las Cortes Generales, en su caso), la información deberá producirse antes incluso de la autenticación del texto.

A mi juicio, esta opinión vendría reforzada por el lenguaje empleado por el artista 193.1 del Reglamento según el cual: «1. Cuando el Gobierno de la Nación remita... información relativa a la *concertación* de un tratado o convenio internacional...» (el subrayado es mío). Si bien «concertación» no es un término de significado técnico especialmente preciso, parece referirse más bien al texto en su proceso de elaboración, antes que al texto ya elaborado o «concertado».

En todo caso, ni el Estatuto aragonés ni ningún otro Estatuto establecen el derecho de audiencia ni, menos aún, el derecho a estar representado en los órganos y procesos de negociación de tratados internacionales. Sólo el artículo 45 del Estatuto de Canarias es aducible en ese sentido, y aún de modo indirecto: «En el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendrá en cuenta para su defensa la

peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias.»

Un mecanismo análogo de información, respecto de determinados tipos de tratados, ha sido también establecido por otros Estatutos de Autonomía, concretado en un órgano o en la propia Comunidad: Estatuto País Vasco: artículo 20.5; Estatuto Cataluña: artículo 27.5; Estatuto Andalucía: artículo 23.1; Estatuto Murcia: artículo 12.2; Estatuto Navarra: artículo 6; Estatuto Madrid: artículo 33.1 y Estatuto Cantabria: artículo 37, el cual establece que «...recibida la información el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá en su caso su parecer».

Así, pues, según lo indicado, el sistema de relación entre el Estado y la Comunidad de Aragón respecto a la elaboración de tratados internacionales ocupa un lugar en cierto modo destacado, por encima de los sistemas de inexistencia formal de todo mecanismo (casos de La Rioja y de la Comunidad Valenciana), de existencia del simple derecho a solicitar sin derecho a recibir información (casos de Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha Castilla-León, Extremadura y Baleares) y la existencia del derecho a recibir información, pero sin derecho a solicitar (casos de Murcia, Navarra, Madrid y Canarias). El nivel de la Comunidad de Aragón viene a equivaler en esto al de Cataluña, País Vasco o Andalucía.

6. Dejando aparte consideraciones sobre si en la práctica esas diferencias formales van a tener gran relevancia o no, podemos aludir con un poco más de detalle a la cuestión de si junto a la pasiva recepción de información cabe que la Comunidad de Aragón desarrolle algún tipo de actividad positiva en el proceso de elaboración de tratados internacionales que afecten a materias de su interés.

Una vez admitida la solicitud aragonesa o, en otro caso, habiéndose iniciado la elaboración de un tratado en materia de interés para Aragón, ¿no parece razonablemente exigible que se organice algún tipo de mecanismo que permita a la Comunidad Aragonesa *seguir* la negociación en diversos momentos oportunos?

Quizá quepa entender que recibir información (remitida obligatoriamente) en *varios* momentos (y no solamente en uno) del proceso de «concertación» del tratado y, en respuesta, enviar a su vez al Gobierno resoluciones que contienen *opiniones* especialmente autorizadas son mecanismos constitutivos de un *seguimiento* formal en sentido propio. Falta quizá una mayor formalización.

En términos generales, la doctrina ha destacado esa conveniencia para todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Pero tal consideración tiene en el caso de Aragón una aplicación específica respecto a «tratados derivados de su situación geográfica como región fronteriza». En efecto, en dichos supuestos apenas cabría divergencia de opiniones justificada, entre la Comunidad aragonesa y el Gobierno de la Nación, en torno a la calificación de un tratado como relativo a materia de inte-

rés específico para Aragón. Es decir, la facultad de calificación definitiva de un tratado como perteneciente a materia de interés específico de una Comunidad Autónoma corresponde en todo caso al gobierno. Al mismo tiempo debe ejercerse respetando los legítimos intereses de la Comunidad, que en el caso de Aragón están específicamente protegidos en supuestos de «materia de fronteras».

Actualmente, establecida la «Comunidad de trabajo de los Pirineos» por acuerdo de 15 de abril de 1983, pudiera considerarse la conclusión de un tratado marco de cooperación transfronteriza con Francia, que permitiera a su vez la conclusión de acuerdos entre entes públicos territoriales franceses y Comunidades Autónomas españolas fronterizas de los anteriores.

7. Por otro lado, a modo de precedente, puede retener nuestra atención la negociación de un determinado acuerdo internacional: el tratado relativo a la futura adhesión de España a las CCEE.

Como es notorio, la adhesión, una vez producida, supondrá la transferencia a dichas Comunidades de «competencias derivadas de la Constitución» (art. 93.1 Const., por lo que el tratado que la contempla ha debido ser aprobado por Ley Orgánica n.º 10/1985, «BOE» de 8 de agosto).

De otra parte, de acuerdo con el propio artículo 93 Const. y disposiciones relevantes de los Estatutos de Autonomía, serán transferidas a las CCEE asimismo, competencias de toda Comunidad Autónoma.

Entre las competencias que las CCEE recibirán se encuentra, en el lugar más destacado, la de adoptar, como antes se ha señalado, actos normativos dotados de primacía y aplicabilidad directa en el orden jurídico de los Estados miembros.

Pues bien, la importancia de abrir cauces a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso negociador español con las Comunidades Europeas no sólo ha originado ciertas disposiciones estatutarias como la señalada del artículo 45 Estatuto de Canarias. Es conocido también, el hecho de que el Gobierno español, a través de la Secretaría de Estado para las CCEE ha recibido periódicamente a representantes de las Comunidades Autónomas, informándoles de la marcha del proceso negociador y recibiendo sus opiniones.

8. Aparte de lo dicho, más en general debe afirmarse que no podría haber iniciativa más conveniente que la de institucionalizar mecanismos de información y consulta entre el Gobierno español y las Comunidades Autónomas respecto a los procesos de elaboración y conclusión de tratados internacionales que se refieran a materias de interés, general o específico, de una, varias o todas las Comunidades.

Ello, como se ha destacado, puede tener una mayor relevancia respecto a convenios internacionales cuyas disposiciones, en todo o en parte, sean ejecutivas por sí mismas. Porque, efectivamente, en el ejercicio de su competencia exclusiva de concluir tratados internacionales,

el Estado puede incidir directamente en materias cuya regulación esté reservada exclusivamente a la propia Comunidad. Y, de ese modo, condicionar el ejercicio de las competencias de éstas o, incluso, llegar a privarles de ellas.

A la evidente inconveniencia política de tales incidencias, si se produjeran sin una previa coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas, habría quizá que añadir en el futuro conflictos jurídicos de carácter incluso constitucional, fundados en interpretaciones contradictorias de artículos de la Constitución, como, por ejemplo, el 149.3.

En todo caso, admitiendo esa concertación o coordinación previa, el orden jurídico español se colocaría en la línea de las soluciones ya adoptadas por los ordenamientos internos de otros Estados de estructura compleja, como, por citar alguno, los de la República Federal de Alemania, Suiza, Checoslovaquia, Italia, Canadá, etc.

III

9. De acuerdo con los artículos 93 a 96 Const., este último también en relación con el artículo 1.5 del Código Civil, los tratados internacionales se integran en el Derecho español, en su orden común y en el de cada Comunidad Autónoma, cuando se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. Para los actos normativos (obligatorios) de Organizaciones Internacionales, la solución es, en principio, la misma. No se exige, pues, en ningún caso, recepción especial.

Ahora bien, tal integración, automática en principio, debe matizarse en el contexto jurídico del «Estado de las Autonomías».

La cuestión central en todo este terreno reside, como es notorio, en las contradicciones de una situación que puede ser descrita en los términos siguientes: Por un lado, el Estado (español en nuestro caso), como ente soberano, es el único sujeto que queda obligado internacionalmente a cumplir las normas de los tratados internacionales que le vinculan, incluidos los actos normativos de Organizaciones Internacionales adoptados sobre la base del tratado creador de éstas.

El Estado es, así, el único ente al que otros sujetos de Derecho Internacional le podrían exigir responsabilidad internacional por incumplimiento de aquellas obligaciones. Más aún: el Estado español (y, en general, ningún otro Estado) no podría alegar la posible violación de las normas de su derecho interno para incumplir sus obligaciones internacionales, muy particularmente las convencionales tal como establece el artículo 27 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 29 marzo 1969 («BOE» de 13 de junio de 1980).

Pero, por otro lado, sobre la base del principio establecido en el artículo 2 Const., que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones de la Nación española, se ha establecido

por el Título VIII de la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía, un sistema de articulación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

Pues bien, la realización de tal sistema se basa, *inter alia,* en la atribución por sus respectivos Estatutos de Autonomía a la mayor parte de las Comunidades Autónomas (excepto en los casos de Galicia, Cantabria, Rioja y Comunidad Valenciana) de competencias para dar ejecución a normas contenidas en tratados o actos normativos de Organizaciones Internacionales, cuando incidan en materias atribuidas a su competencia. Se ha entendido así correctamente que, en general, se vaciarían por vía internacional las competencias exclusivas de los entes autónomos si tales competencias de ejecución no les fueran respetadas, por lo menos en cuanto a normas que no sean ejecutivas por sí mismas.

10. En esta misma línea, el párrafo 2 del artículo 40 Estatuto de Aragón establece la competencia de la Diputación General para adoptar las medidas necesarias para la ejecución en el territorio aragonés de todos los tratados internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones internacionales en lo que afectan a materias propias de la competencia de Aragón.

Dos características son destacables en esta disposición frente a las análogas de otros Estatutos de Autonomía. En primer lugar, el Estatuto de Aragón concreta la competencia general de ejecución en un órgano de gobierno determinado: la Diputación General, mientras que en otros Estatutos se atribuye por lo general a la propia Comunidad Autónoma.

Tal especificidad, quizá sorprendente, pudiera pensarse que produce el efecto de excluir al Parlamento aragonés de la ejecución en Aragón de normas contenidas en tratados o actos normativos de Organizaciones, que afectaran a materias de competencia de la Comunidad aragonesa. De esa manera, la situación creada vendría a equivaler a una delegación legal permanente a la Diputación General para establecer incluso toda disposición de ejecución que fuera necesaria en los términos indicados.

Al respecto conviene decir, *en abstracto,* lo siguiente; por un lado, que la competencia general de un órgano ejecutivo o de gobierno no sería ni mucho menos excepcional en el derecho comparado en cuanto a la ejecución de actos normativos de las CCEE. Por otro lado que, *a priori,* la indicada delegación permanente no parece plenamente admisible para materias con reserva de ley o reserva parlamentaria.

Ahora bien, *en concreto,* el Reglamento de las Cortes acaba de establecer una serie de precisiones. Según su artículo 192.3 «...corresponde a las Cortes de Aragón: controlar la ejecución, por parte de la Diputación General de todos los tratados o convenios internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones Internacionales...». Y según el artículo 195, el ejercicio de esas facultades de control podrá efectuarse por cualquiera de los procedimientos previstos en el Estatuto de Autonomía, las leyes de Aragón y el propio Reglamento; destacando en éste el Tí-

tulo VII: «Del control sobre las disposiciones de la Diputación General con fuerza de ley.»

Una segunda característica de la norma del artículo 40.2 es precisamente la referencia expresa que contiene a los «actos normativos de las Organizaciones Internacionales», referencia que sólo hallamos en otro Estatuto de Autonomía: el de Murcia. Como su principal aplicación vendrá sin duda referida a actos normativos de las Comunidades Europeas aplazamos un instante nuestra referencia a ella.

11. Naturalmente el valor jerárquico en derecho aragonés de las normas contenidas en tratados internacionales o actos normativos de Organizaciones Internacionales sigue la regla general del derecho español (implícita en los arts. 93 a 96 Const.): si está clara su constitucionalidad, prevalecen sobre toda norma de derecho interno.

Por otro lado, debe tenerse también en cuenta que las normas de los tratados internacionales están también sometidas al «Derecho Internacional de los Tratados» al que directamente remite el artículo 96.2 Const. respecto a su derogación, modificación o suspensión. Así, por ejemplo, podría decirse en cierto modo que la terminación de un tratado vinculante para España (y Aragón) significaría la «recuperación» por esta Comunidad de su facultad de ejercitar, de uno u otro modo, sus competencias en las materias antes cubiertas por el tratado.

Recuérdese asimismo, según lo antes dicho, que el Estado español es el único responsable internacional del eventual incumplimiento de los tratados que le vinculen. Surge, por ello, la cuestión de las garantías que dicho Estado pudiera utilizar respecto a sus propias Comunidades Autónomas, para asegurar el cumplimiento por ellas de normas internacionales. Muy en particular normas que no sean ejecutivas por sí mismas.

Pues bien, como es notorio, las garantías contenidas en la Constitución son fundamentalmente de dos tipos. Primero, las no judiciales: las leyes de armonización del artículo 150.3 las cuales, según la STC 76/1983, tendrán carácter complementario; y las medidas de cumplimiento forzoso del artículo 155.

Segundo, las propiamente judiciales de los artículos 153 y 161.

Asimismo, una cierta garantía general de que la aplicación por las Comunidades Autónomas no planteará problemas de inconstitucionalidad es la contemplada en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 abril 1980, que establece la obligación de consulta al Consejo de Estado de las Comunidades Autónomas, al elaborar las medidas de ejecución de las obligaciones internacionales que les corresponda adoptar.

12. Detengámonos un poco más en las cuestiones de la ejecución de los actos normativos de las Comunidades Europeas, problema que se planteará para España cuando se produzca su integración en ellas. Es lo cierto que para muchos de esos actos (para los reglamentos ráras

veces, en las más ocasiones para las directivas) se planteará la exigencia de proporcionarles obligatoriamente un complemento normativo interno español que sea necesario para darles su cumplimiento efectivo.

Al respecto debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que tales actos normativos, como en general los actos comunitarios, producen efectos desde su publicación en el *Journal Officiel des CCEE*, sin que sea relevante en ningún caso su publicación en el orden interno de los Estados y sea cual sea la solución que al respecto hayan establecido dichos Estados. Dejando a un lado la consideración de que la Ley Orgánica que en derecho español regula los diversos problemas derivados de la adhesión, no se ocupa de la cuestión de la publicación, se ha destacado (A. MANGAS) que la competencia de publicación sería una más de las transferidas a las CCEE entre las «derivadas» de la Constitución a que se refiere el artículo 93.1 de ésta.

Por otro lado, el derecho comparado de Estados comunitarios muestra en uno u otro grado que, *ab initio* o progresivamente, se ha admitido una competencia de entes públicos territoriales para dar cumplimiento, incluso desarrollándolas, a normas comunitarias, al mismo tiempo que el Estado central se ha reservado la competencia para proveer de algún modo a suplir la inactividad de tales entes públicos, o de subsanar las irregularidades o ilegalidades de éstos. Dentro del marco constitucional, en particular en cuanto a las competencias exclusivas del Estado, tal sería también la situación en el orden jurídico de España. En este terreno, MUÑOZ MACHADO ha señalado justamente que, si bien resulta sorprendente que la competencia para ejecutar tratados y convenios internacionales (en cuanto se refiere a materias de su competencia) no esté generalizada, producido el ingreso de España en las CCEE, será difícil que las competencias aplicativas no se generalicen para las Comunidades Autónomas.

Y en cuanto a la compatibilidad general del derecho comunitario derivado con la Constitución, puede afirmarse que el artículo 93.1 de este texto soluciona toda posible cuestión de constitucionalidad. Como O. CASANOVAS ha indicado, una vez España se haya adherido a los tratados comunitarios, el artículo 93 cumplirá su doble función de norma relativa al procedimiento de celebración del tratado de adhesión, por una parte, y de norma de adaptación del derecho español a dichos tratados, por otra.

Por lo que respecta a las garantías que en el derecho interno español permitirán asegurar que las Comunidades Autónomas den cumplimiento al derecho comunitario, serán de aplicación general las más arriba señaladas. En particular, respecto a las directivas comunitarias, las leyes de armonización, siempre de acuerdo con la doctrina antes señalada del T. C., pueden ser un instrumento muy útil en poder del Estado para dar uniformidad a su ejecución por los entes autónomos.

Por lo demás, existe una garantía específica contenida en el artículo 93.2 Const. respecto a la que la doctrina más autorizada sigue sin aclarar por completo cuál sea el papel a jugar en cada caso por el Gobierno o por las Cortes Generales. Al respecto, MUÑOZ MACHADO ha señalado que la garantía del artículo 93 es una habilitación para que el Estado sustituya a las Comunidades Autónomas adoptando él mismo las medidas necesarias. Decisión que, a juicio de ese autor, pasaría por la declaración formal de incumplimiento a que se refiere el artículo 155.

ART. 41. En relación con los Centros Universitarios en Aragón, la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, asumirá las competencias y desempeñará las funciones que puedan corresponderle en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando en el ámbito universitario la investigación, especialmente referida a materias o aspectos peculiares de Aragón, procurando la creación de centros en todas las provincias con pleno respeto a la autonomía universitaria.

Por J. PEMÁN GAVÍN

COMENTARIO:

— La competencia autonómica en materia de Universidades no deriva sin más de lo dispuesto en relación con la enseñanza e investigación, sino que merece un precepto específico en el Estatuto de Autonomía de Aragón (así como en la mayor parte de los demás Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del art. 143 Const.), a diferencia de lo que sucede en la Constitución, en la que no existe una regla competencial específica relativa a las Universidades.

El artículo 41 Estatuto parece posibilitar la asunción de competencias sobre la materia en los términos que establezcan las leyes del Estado. En relación con ello subraya dos objetivos (fomentar la investigación referida a los aspectos peculiares de Aragón y procurar la creación de centros universitarios en todas las provincias de Aragón) y recuerda el respeto a la autonomía universitaria, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 27.10 Const.

— El problema se plantea en relación con esta asunción de competencias que el artículo parece posibilitar, y en concreto es dudoso si se trata de una atribución de competencias cuya eficacia queda diferida a una segunda etapa —como las enumeradas en el art. 37—o si, por el contrario, se trata de una atribución que tiene ya plenos efectos. Es preciso recordar a este respecto, que la Comunidad Autónoma de Aragón (como todas aquellas cuyos Estatutos han sido aprobados por la vía del art. 143 Const.) tiene competencias concurrentes con el Estado en materia de investigación, lo que le posibilita —sin duda— fomentar la

investigación que se realiza en la Universidad de Zaragoza, pero en cambio no tiene todavía competencias en cuanto a la enseñanza (artículo 37.1.*a)* Estatuto), lo que en principio le impediría asumir competencias sobre la Universidad en cuanto tal.

Creo concretamente que con los datos constitucionales y estatutarios en la mano son posibles dos interpretaciones:

A) Cabe entender en primer lugar que, aunque la Comunidad Autónoma de Aragón no haya asumido todavía competencias sobre la enseñanza en general (art. 37.1.*a)*, debe prevalecer el precepto más específico (art. 41), relativo a la Universidad. Este precepto permitiría asumir competencias por la Comunidad Autónoma, al margen de los modos previstos en el artículo 37.2, y ejercer las facultades y competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas de acuerdo con la legislación del Estado sobre Universidades y con respeto a la autonomía de las mismas.

El sentido de este precepto —y de los preceptos análogos de los demás Estatutos de Autonomía *ex* art. 143 Const.— sería entonces el de posibilitar el ejercicio inmediato por todas las Comunidades Autónomas de las competencias que correspondan a éstas de acuerdo con la legislación estatal sobre Universidades. Frente a las Comunidades Autónomas que han seguido la vía del artículo 151 Const. —que no incluyen en sus Estatutos una mención específica de las Universidades por entenderla englobada en su competencia sobre enseñanza—, las que han seguido la vía del artículo 143 Const. habrían incluido este precepto para posibilitar la asunción de competencias sobre la materia sin esperar a una segunda etapa. Por otro lado, no resultaría un contrasentido que estas Comunidades Autónomas no asumieran competencias sobre enseñanza en general y sí sobre Universidades, ya que —como se verá— el papel atribuido a las mismas en relación con las Universidades es más reducido que el que les corresponde sobre la enseñanza en general.

B) Desde otro punto de vista, cabe entender que la enseñanza en general y también las Universidades exceden del marco del artículo 148.1 Const., por lo que se trata de una materia en relación con la cual la Comunidad Autónoma de Aragón sólo podrá asumir competencias de acuerdo con alguna de las fórmulas previstas en el artículo 37.2 Estatuto (en relación con los arts. 148.2 y 150.2 Const.). Con ello el artículo 41 sería un precepto cuya operatividad quedaría diferida a un momento posterior, transcurrido cinco años, o se dictara una ley orgánica de transferencia o delegación. El precepto encajaría en el propio tenor literal del artículo 37.2 Estatuto que refiere los dos procedimientos aludidos no sólo a las competencias que se enuncian en el párrafo 1.º del artículo 37, sino también a aquellas otras que, «reguladas en este Estatuto estén incluidas en el ámbito del artículo 149.1 de la Constitución».

En otras Comunidades Autónomas del artículo 143 Const., en las que no existe un inciso similar al que acabamos de mencionar, esta inter-

pretación podría apoyarse en los propios términos en los que está redactado el precepto correspondiente *(asumirá* competencias y *desarrollará* competencias *que puedan corresponderle en el marco de la legislación general)*, así como en el hecho de que figuren al margen de las relaciones de competencias propiamente tales.

Este segundo punto de vista es el que me parece más defendible, aunque se le pueda objetar que convierte en inútil el precepto, en la medida en que se llega a los mismos resultados prescindiendo del mismo y considerando la enseñanza universitaria como incluida dentro de la enseñanza en general. Y me parece más defendible porque, de un lado, es la interpretación que permite salvar la constitucionalidad del precepto, y de otro, no puede decirse que con ello el precepto sea totalmente inútil, ya que formula unos fines u objetivos que de momento pueden ser operativos en relación con el fomento de la investigación en la Universidad y, en su día, en relación con las competencias que se asuman. Esta segunda interpretación es la que sostiene J. L. MERINO en sus comentarios al Estatuto.

En todo caso —partiendo de esta interpretación que se propugna—, cabe preguntarse si la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 agosto 1983 opera en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 143 Const. como ley de transferencia o delegación en el sentido del artículo 150.2 Const. Esta Ley —que es sólo parcialmente orgánica— concreta las atribuciones de las Comunidades Autónomas en general en relación con las Universidades, pero no termina de despejar las incógnitas dados los términos ambiguos en los que se expresa la disposición final 2.ª, que es la que alude al tema que nos ocupa. Esta disposición, que no tiene carácter orgánico, dice concretamente lo siguiente:

«Las Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución asumirán las competencias previstas en esta Ley en los términos por sus Estatutos de Autonomía. En tanto no tenga lugar dicha asunción de competencias, las Cortes Generales y el Gobierno mantendrán las que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma».

El precepto se remite a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 Const. —lo que no resuelve nada en la medida en que es discutible qué es lo que tales Estatutos disponen—, pero parece partir de la base de que la asunción de competencias sobre la materia sólo operará a través de los procedimientos previstos en el artículo 37.2 Estatuto.

En todo caso, no es una ley orgánica de transferencia o delegación en el sentido del artículo 150.2 Const. porque esta disposición final 2.ª, así como diversos preceptos del articulado en los que se atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas no tienen carácter orgánico, y porque parece que la utilización de la técnica prevista en el

artículo 150.2 Const. hubiera debido hacerse acogiéndose expresamente a la misma, del mismo modo que también hubiera debido existir un reclamo expreso en caso de que se hubiera querido utilizar la técnica de las *leyes marco* previstas en el artículo 150.1 Const.

— Junto a ello, es preciso hacer referencia a otro problema sobre el que volveremos en seguida. El artículo 41 Estatuto hace referencia a los «Centros Universitarios en Aragón», pero la Universidad de Zaragoza tiene un ámbito territorial mayor que el de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que incluye también otras provincias. Ello viene a constituir un obstáculo para que en su momento la Comunidad Autónoma de Aragón asuma en relación con la Universidad de Zaragoza las competencias que la Ley de Reforma Universitaria atribuye a las Comunidades Autónomas sobre las Universidades.

— Saliendo ahora ya de los problemas interpretativos que plantea el artículo 41 Estatuto y los preceptos análogos de otros Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 es preciso hacer una referencia al concreto contenido competencial que asumen las Comunidades Autónomas en esta materia. Competencias que ya han asumido los Comunidades Autónomas que han alcanzado su techo máximo de autonomía y que, antes o después, asumirán las demás. Haremos también, por último, una referencia a la problemática que plantea la no coincidencia entre el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas y los distritos universitarios, problema que, como hemos sugerido ya, tiene una clara incidencia en el caso de Aragón.

El esquema de la distribución de competencias debe partir —por un lado— de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y, por otro, de la afirmación de la autonomía universitaria.

En cuanto a las competencias estatales, es preciso tener en cuenta que:

a) Corresponde al Estado dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 Const. (derecho a la educación, libertad de creación de centros docentes, libertad de cátedra, derecho de los interesados a participar en el control y gestión de los centros, programación general de la enseñanza, etc.) (art. 149.1.30.°).

b) También le corresponde la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30.ª).

c) Las implicaciones que derivan de la retención por el Estado de estos dos títulos competenciales han sido explicitadas para la materia de enseñanza en general (v. *supra*, art. 37.1.*a)* Estatuto) y ya nos son conocidas: regulación de enseñanzas mínimas, ordenación general del sistema educativo (lo que incluye las reglas básicas de organización interna de los centros), etc.

d) Por último, debe considerarse también la regla 18 del artículo 149.1 que atribuye al Estado las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo que implica la existencia de unas reglas comu-

nes en materia de profesorado, y las competencias generales del Estado sobre cultura e investigación, competencias estas últimas que concurren con las Comunidades Autónomas.

De otro lado, es preciso tener en cuenta, como ha quedado sugerido, la existencia de una autonomía de las Universidades constitucionalmente garantizada (art. 27.10 Const.), en los términos que resulta de la legislación del Estado que la desarrolla. La existencia de este ámbito de autonomía —que implica el ejercicio de poderes normativos propios— viene a determinar que el espacio efectivo que queda para las Comunidades Autónomas en relación con esta materia sea menor que el que ocupan en relación con la enseñanza en general, especialmente por lo que se refiere al ejercicio de poderes normativos.

En la actualidad, el texto normativo en el que se ha reflejado la competencia estatal sobre la materia es la Ley de Reforma Universitaria, que ha regulado las cuestiones principales del régimen de las Universidades y constituye el marco jurídico general actual de la enseñanza universitaria.

Por lo que aquí interesa que no es otra cosa que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

1) El Estado no ha agotado su competencia normativa sobre la materia. Por Ley de Cortes Generales regulará los requisitos para el acceso a las Universidades (art. 25) y a través del mismo instrumento puede crear Universidades públicas y reconocer Universidades privadas. Al Gobierno le corresponde determinar las exigencias mínimas necesarias para el comienzo de la actividad de nuevas Universidades o para la ampliación del número de los centros universitarios en las ya existentes (artículo 5.3), los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios, el régimen retributivo de los profesores, que tendrá carácter uniforme, etc. La Administración estatal mantiene también algunas funciones administrativas como las relativas a la homologación de los títulos expedidos por las Universidades privadas. Por lo demás, Cortes Generales, Gobierno y Ministerio de Educación y Ciencia asumen —como no podía dejar de suceder— importantes funciones en el período transitorio que sigue a la entrada en vigor de la Ley (período transitorio que dura en tanto se aprueban los distintos Estatutos de las Universidades, en tanto se constituya el Consejo de Universidades y en tanto no hayan asumido las competencias sobre la materia de las distintas Comunidades Autónomas).

2) La autonomía de las Universidades tiene un amplio contenido en los términos que resultan del artículo 3 LRU y de las demás disposiciones de la Ley que se refieren a los aspectos que en él se enumeran (Estatutos, órganos de Gobierno, presupuestos, profesoresorado, planes de estudio, etc.).

3) En el diseño de la Ley de Reforma Universitaria, las funciones que se atribuyen a las Comunidades Autónomas sólo excepcionalmente tienen carácter legislativo (Ley sobre el Consejo Social, creación de Universidades públicas y reconocimiento de Universidades privadas); algunas suponen el ejercicio de formas de tutela (aprobación de los Estatutos, por ejemplo), y las más importantes son las que conciernen al ámbito financiero (vid. art. 54.3 de la Ley).

4) El principio de cooperación en esta materia tiene como cauce específico el Consejo de Universidades —en el que participan junto a representantes de la Administración del Estado y de las Cortes Generales, representantes de las Comunidades Autónomas y los rectores de las Universidades—, órgano dotado de importantes funciones a lo largo del articulado de la Ley.

Es preciso también —por último— hacer una referencia al problema organizativo que deriva de los supuestos de no coincidencia entre el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con el de las Universidades.

El diseño de la Ley de Reforma Universitaria está pensado *sobre la base de* y *para* dos tipos de situaciones:

a) Comunidades Autónomas en cuyo ámbito imparte sus enseñanzas una Universidad.

b) Comunidades Autónomas que engloban a varias Universidades.

Pero una simple ojeada comparativa entre el mapa autonómico y el universitario descubre también otro tipo de situaciones:

a) Comunidades Autónomas que quedan englobadas en un distrito universitario mayor sin Universidad «propia».

b) Provincias que forman parte de un distrito universitario cuyo centro está en otra Comunidad Autónoma.

En relación con estas situaciones no consideradas por la LRU debe decirse que no existe ninguna razón vinculada a la «naturaleza de las cosas» —como sucede en el caso de las cuencas hidrográficas— que impida la modificación de los distritos universitarios y su adaptación al mapa autonómico. Sin embargo, existen consideraciones que pueden pesar en que esta adaptación no se lleve a cabo, o no se lleve a cabo en todos los casos. Así, las que derivan del escaso tamaño de algunas Comunidades Autónomas, en las que seguramente no tiene sentido que exista una Universidad separada, sino que parece más aconsejable que se integren en una organización universitaria más amplia, o las que proceden simplemente, del arraigo de la organización universitaria preexistente.

En todo caso, si no se opta por la adaptación aludida en los dos supuestos a los que me he referido no previstos en la LRU, se plantea un problema organizativo de no fácil solución. En relación con este problema me parece oportuno indicar, de forma esquemática, cuáles son las opsiones posibles:

A) El problema en los dos supuestos aludidos radica en el carácter «supracomunitario» o «ultracomunitario» de una Universidad y de su correspondiente distrito universitario. Por ello es pensable que en estos casos —dado que los intereses en presencia exceden de los de una Comunidad Autónoma— fuera el Estado (Cortes Generales y Gobierno) quien ejerciera las competencias que la LRU atribuye a las Comunidades Autónomas. Solución ciertamente nada satisfactoria, ya que dejaría fuera de toda competencia sobre la materia a una serie de Comunidades Autónomas por un simple dato organizativo en el que ellas no han tenido ninguna participación: la extensión del distrito universitario más allá de los límites de su territorio.

Incluso —de aceptarse este planteamiento— cabría la posibilidad de que a través de una variación en los distritos el Estado «expropiara» las competencias autonómicas sobre la materia.

B) En segundo lugar, cabe entender que, al margen de la división administrativa en distritos, las Universidades han sido históricamente y en buena medida lo son hoy todavía Universidades de una Ciudad (por ejemplo, Santiago de Compostela, Oviedo, Zaragoza, Valladolid, Salamanca, etc., frente a ello, más modernamente se han creado Universidades «regionales»: Universidad de Extremadura, País Vasco, Castilla-La Mancha, etc.). Sería defendible desde esta perspectiva, que en los supuestos indicados en primer lugar ejerciera las competencias propias de las Comunidades Autónomas, aquella Comunidad en cuyo territorio radica la sede o el centro de la Universidad, la capital del distrito universitario. En este caso las otras Comunidades Autónomas o provincias quedarían al margen del ejercicio de tales competencias, si bien los centros universitarios existentes en su territorio participarían en el gobierno de la Universidad en que se integran a través de las fórmulas previstas en la Ley y en los Estatutos de la Universidad.

Esta opción no deja de plantear también numerosos problemas. Al margen de los reparos que plantea la exclusión de unos entes territoriales en relación con un aspecto en el que obviamente tienen intereses a defender, hay puntos que no serían fácilmente encajables en el esquema. Por ejemplo, ¿cómo explicar que una Universidad de alguna forma englobada en una Comunidad Autónoma ejerza las facultades que la legislación vigente atribuye a las Universidades en relación con la enseñanza no universitaria sobre todo o parte del territorio de otra Comunidad Autónoma? Por otro lado, no es posible dejar de considerar otro reparo que deriva en nuestro caso del propio texto del Estatuto: el artículo 41 permite a la Comunidad Autónoma asumir competencias solamente en relación con los centros Universitarios en Aragón, lo que impide que, hoy por hoy, se ejerzan atribuciones sobre la Universidad de Zaragoza como tal.

C) La vía que parece ofrecer una solución más coherente con la actual organización territorial del Estado y una más adecuada protec-

ción de los intereses en presencia es la de utilizar fórmulas de cooperación entre las Comunidades Autónomas interesadas. Ahora bien, no es posible ignorar tampoco las dificultades operativas que puede ofrecer esta vía si se tratan de aplicar directamente las previsiones de la LRU (por ejemplo, cómo se llega a la ley sobre el Consejo Social de la Universidad, o a la aprobación de los Estatutos, qué sucede si no obtiene acuerdo sobre ello, cómo se decide la participación financiera de las Comunidades Autónomas interesadas).

Por ello me parece que si se opta por esta última vía —sobre la cual cabe pensar en principio que es la más apropiada— sería necesaria una normativa estatal que precisara las concretas fórmulas de cooperación en relación con las distintas competencias que la LRU atribuye a las Comunidades Autónomas. Sin ella, creo que la aplicación de la LRU por esta vía, presentaría un cúmulo de dificultades.

ART. 42. 1. En las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto.

2. En defecto de derecho propio, será de aplicación, como supletorio, el Derecho general del Estado.

V. comentario general del Título II.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— En el comentario general del Título II Estatuto se habló del principio de prevalencia del Derecho estatal regulado en el artículo 149.3 Const. Por virtud del mismo, se resuelven en favor de la norma estatal los conflictos normativos surgidos por la incidencia sobre un mismo objeto de diferentes títulos competenciales válidos del Estado y de la Comunidad Autónoma, según se explicó en el comentario general indicado, al que ahora debe hacerse remisión.

Unicamente cabe recordar que la prevalencia estatal no es de aplicación posible en relación con las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Concepto de exclusividad manejado en el artículo 149.3 Const. que no es coincidente con el seguido por el Estatuto en la lista de lo que denomina competencias exclusivas del artículo 35.1. La exclusividad competencial de la Comunidad Autónoma, que impide la prevalencia del Derecho estatal, requiere que, sobre el objeto concreto determinante del conflicto normativo, la Comunidad disponga de todas las potestades normativas, sin ninguna posible incidencia estatal. Sólo en esos casos podrá aplicarse la regla de preferencia del Derecho aragonés contenida en el presente artículo 42.1 Estatuto.

— Al principio de supletoriedad del Derecho estatal previsto en el artículo 149.3 Const., también se ha hecho referencia en el comentario general del Título II, a donde ahora conviene remitirse íntegramente.

TITULO III

La Administración Pública en Aragón

CAPITULO I

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma

ART. 43. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública, con arreglo a los principios generales contenidos en el presente Estatuto y supletoriamente a los que rijan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

Con el presente artículo se abre el Título III del Estatuto dedicado a la Administración Pública en Aragón, título que engloba únicamente a tres artículos (arts. 43 a 45) que no incorporan, diré ya, sino unas referencias muy genéricas sobre la organización y régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma aragonesa. Por otra parte, se trata de unas referencias que, con excepción si se quiere de las previsiones contenidas en el artículo 45, vienen a coincidir, tal como se precisará en el comentario al artículo 44, con los principios y reglas organizativas de las Administraciones Públicas que la propia Constitución ha establecido de manera especialmente significativa a todo lo largo del Título IV (arts. 97 a 107). En este sentido, debe tenerse en cuenta que los preceptos constitucionales relativos a la Administración Pública no parece que, con carácter general, deban entenderse única y exclusivamente referibles a la Administración del Estado, tratándose, antes

bien, de principios y reglas aplicables en su mayoría *a todas* las Administraciones Públicas, incluidas, pues, las Administraciones autonómicas. De manera que, aun cuando esos principios no hubieran sido reproducidos por el Estatuto —tal como ha sucedido, aunque parcialmente, en el artículo 44—, no por ello dejarían de vincular y ser de plena observancia en el proceso de configuración y posterior funcionamiento de la Administración Pública de Aragón.

Hecha esta precisión inicial, que luego tendremos oportunidad de desarrollar, el presente artículo reconoce a la Comunidad Autónoma de Aragón la posibilidad de autoorganizarse para desarrollar la gestión administrativa que le incumbe, y ello como resultado mismo de la autonomía de que goza la Comunidad aragonesa. La autonomía implica ante todo poder de organización, pasando a configurarse este poder como un elemento fundamental e ineludible de la propia autonomía. Y así se refleja en el texto constitucional (ver arts. 147.2.*c)* y 148.1.1.ª), tal como se señala en los comentarios a los artículos 11 y sigs. del Estatuto relativos a los órganos institucionales de la Comunidad. No obstante, importa aclarar si la potestad organizatoria que corresponde a la Comunidad Autónoma aragonesa en relación con su propia Administración Pública puede encontrar cobertura en la competencia misma que la Constitución reconoce en el artículo 148.1.1.ª a todas las Comunidase Autónomas (competencia en materia de organización de sus instituciones de autogobierno) y también en el artículo 147.2.*c)* (competencia para organizar las «instituciones autónomas propias»), y ello porque según sea una u otra la respuesta el grado de libertad de la Comunidad para organizar los servicios administrativos será mayor o menor. La razón es bien sencilla de comprender. Concretamente, la sentencia del TC de 5 agosto 1983, dictada a propósito del recurso previo de inconstitucionalidad que se planteara contra el proyecto de LOAPA, pone de manifiesto la trascendencia de la cuestión y llega a una conclusión que por su interés y trascendencia debe ahora recordarse. Al enjuiciar la constitucionalidad del Título VI del Proyecto de LOAPA y los títulos competenciales que en materia de función pública corresponden al Estado, el TC estimaría que del artículo 149.1.18.ª deriva la competencia del Estado «para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 28 de julio, *y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas*». De modo que, frente a la tesis de los recurrentes de que dicha competencia de carácter organizativo correspondería a las Comunidades Autónomas «al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno», el TC concluirá que «la potestad

organizativa que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, *no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, corresponde fijar al Estado»*.

Esta doctrina del TC, con independencia de las críticas que pueda propiciar —y que ya han sido expuestas por algún autor (MUÑOZ MACHADO), sin que sea necesario reproducirlas aquí—, supone, cuando menos, que, reconociéndose a la Comunidad Autónoma aragonesa la potestad de organización interna de su propia Administración, el ejercicio de tal potestad ha de realizarse con arreglo a las líneas maestras que en esta materia fije el Estado, en cuanto que es a él a quien se atribuye la competencia exclusiva para el establecimiento de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», lo que determina un límite importante en orden a las características de la organización administrativa —y de su funcionamiento— de que vaya a dotarse la Comunidad Autónoma. El problema, no obstante, estribará en la concreción y detalle que pueda llegar a alcanzar esta regulación básica de obligada observancia por la Comunidad Autónoma en la organización y funcionamiento de su Administración Pública, respecto de lo cual el TC, una vez más, ha dejado ya afirmado que «no siempre será fácil la determinación de que es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases (...), y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en calidad de intérprete supremo de la Constitución» (STC de 28 julio 1981).

Con todo, no debe olvidarse que las condiciones básicas que fije el Estado no pueden implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las Administraciones Públicas, sino que debe permitir opciones diversas (así lo ha declarado el TC, entre otras, en sentencias de 28 julio 1981 y 5 agosto 1983), y ello porque la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario, pudiendo, antes bien, en el respeto de esas condiciones básicas, legislar libremente y establecer, inclusive, principios organizativos específicos y singulares, diferenciados de los de las demás Comunidades.

En conclusión, puede ya afirmarse, como premisa destacada, que la potestad autoorganizativa que a la Comunidad Autónoma aragonesa le

corresponde en orden al diseño y conformación de su Administración Pública, deberá ejercitarse en todo caso con plena adecuación a los principios organizativos y funcionales previstos por la Constitución directamente —básicamente contenidos en los arts. 103 y sigs.—, así como por los principios generales —y comunes, por su carácter básico, a todas las Comunidades Autónomas— que el Estado establezca en esta materia al amparo de la competencia que para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas el artículo 149.1.18.ª de la Constitución le reconoce y atribuye (a los efectos, por lo demás, de garantizar un tratamiento común a todos los administrados). No otra cosa, en fin, han previsto la mayoría de los Estatutos de Autonomía, siendo en este extremo algo peculiar la fórmula adoptada por el artículo 43 que se comenta. Veamos por qué.

La práctica totalidad de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución han establecido, en efecto, que «corresponde a la Comunidad Autónoma (...) la creación y organización de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado» (art. 35 Estatuto Cantabria); artículo 25 Estatuto de La Rioja; artículo 51 Estatuto de Murcia; artículo 21 Estatuto Canarias, etc.; significativamente, también artículo 39 Estatuto Galicia), mientras que el Estatuto de Aragón, en el presente artículo 43, tras reconocer y declarar la potestad que a la Comunidad Autónoma le corresponde para crear —y, consecuentemente, organizar— su propia Administración Pública, añade que el ejercicio de tal potestad se ajustará a «los principios generales contenidos en el presente Estatuto y supletoriamente a los que rijan la organización y funcionamiento de la Administración del Estado». El Estatuto ha optado, así pues, por una redacción distinta a la de los restantes Estatutos (téngase en cuenta que, por su parte, los Estatutos de Cataluña, del País Vasco, de Andalucía, de Valencia, etc., se limitan a establecer la competencia exclusiva de la Comunidad en esta materia), lo cual, sin embargo, no supone, ni marca, diferencia ni especificidad alguna de régimen jurídico.

En efecto, en primer término ya se ha justificado que el Estado ostenta la competencia exclusiva en orden a establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas con el alcance ya explicado, lo que supone que la «competencia exclusiva» que algunos Estatutos reconocen a las Comunidades Autónomas en esta materia no es en realidad tal competencia exclusiva. Y la misma conclusión hay que mantener, con más claridad aún si cabe, cuando los Estatutos guardan silencio al respecto, tal como sucede con el Estatuto aragonés.

En segundo lugar, la aparente especificidad del artículo 43 que se comenta en relación a los restantes Estatutos no es más que eso, mera apariencia. Porque al establecerse que el ejercicio de la potestad organizativa se ajustará «a los principios generales contenidos en el presente Estatuto» se está afirmando que el Estatuto ha previsto unas reglas y

principios de carácter organizativo que vinculan al legislativo y al ejecutivo de la Comunidad Autónoma aragonesa, lo cual es perfectamente lógico y posible, siempre que esas reglas y principios no contradigan las previsiones constitucionales y siempre que la concreción de esos principios se enmarque en las líneas directrices que el Estado determine en el ejercicio de la competencia que el artículo 149.1.18.ª le reconoce y atribuye.

Finalmente, y en tercer lugar, tampoco añade nada nuevo, ni es un rasgo distintivo —más allá de la propia literalidad del precepto— la precisión que establece el artículo 43 al afirmar que el ejercicio de la potestad organizatoria se ajustará «supletoriamente a los (principios) que rijan la organización y funcionamiento del Estado», y ello porque, aunque no se dijera, el derecho estatal es, en todo caso, supletorio del derecho de la Comunidad Autónoma aragonesa —y del de las demás Comunidades Autónomas—, tal como señala el artículo 149.3.º de la Constitución y el artículo 42.2.º del propio Estatuto.

Recapitulando las observaciones formuladas al hilo del análisis de este artículo 43, puede decirse que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la potestad de organizar y regular el funcionamiento de su propia Administración Pública, con arreglo a los principios o reglas generales previstas en la Constitución y en el Estatuto, y adecuándose a las líneas directrices que el Estado señale en aquellos aspectos que sean considerados como básicos. Y, en todo caso, el derecho estatal que regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública estatal actuará supletoriamente, siempre que no haya previsión normativa alguna aplicable al caso en el derecho propio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

ART. 44. 1. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma, constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General, tendrán personalidad jurídica única y gozará en el ejercicio de sus competencias de las potestades y derechos de la Administración del Estado.

2. Las funciones administrativas y ejecutivas de la Comunidad Autónoma se realizarán por los órganos e instituciones dependientes de la Diputación General, sobre los principios de jerarquía, eficacia, objetividad, economía, coordinación, desconcentración y descentralización.

Dichos órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón.

3. En desarrollo del principio de economía, y sin perjuicio de la eficacia, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia.

4. No existirá más personal libremente designado en la Comunidad Autónoma de Aragón que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos. Todos los cargos con responsabilidades directas, desde el nivel equivalente a Director General, serán designados libremente entre funcionarios.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: CARACTERES Y POTESTADES

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón se configura como una organización al servicio —y para el cumplimiento— de los fines y objetivos que el Estatuto de Autonomía ha previsto como propios de la Comunidad Autónoma. Se trata, pues —al igual que todas las demás Administraciones Públicas, ya sea la del Estado, o las de las restantes Comunidades Autónomas, o las propias Administraciones loca-

les—, de una organización instrumental que gestiona y desarrolla la actividad, o función, de administrar, con plena sujeción al ordenamiento jurídico y al control de los tribunales de justicia.

De la misma forma que la Administración del Estado (base recordar, en este sentido, el art. 1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 julio 1957, que establece que «la Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única»), y al igual, también, que las demás Administraciones Públicas autonómicas y locales, la Administración Pública aragonesa aparece caracterizada por el dato fundamental de la personalidad jurídica, lo cual le permite actuar en el tráfico jurídico con plena capacidad, asumiendo obligaciones y ostentando titularidades activas (no sólo potestades, como luego veremos, sino auténticos y efectivos derechos subjetivos frente a los particulares e, incluso, con relación a otros entes jurídico-administrativos).

Esa personalidad jurídica única que se atribuye a la Administración Pública aragonesa, organizativamente se «descompone», por así decirlo, en una serie de órganos a través de los cuales se realiza la gestión administrativa, si bien tales órganos, en términos estrictamente jurídicos, tienen toda su sustantividad por relación a la persona jurídica de la que forman parte. Es por ello por lo que las actuaciones de los órganos administrativos —que, ordenados jerárquicamente, constituyen y dan sustrato a la organización misma que es, en su conjunto y globalidad, la Administración Pública de Aragón— son actuaciones de las que responde la Administración-persona jurídica, en cuanto que a ella, y sólo a ella, como resultado o consecuencia del dato de la personalidad, pueden imputarse los efectos jurídicos dimanantes de dichas actuaciones.

La ordenación de esa pluralidad o conjunto de órganos que componen el entramado organizativo de la Administración Pública de Aragón responde, por otro lado, al principio de jerarquía. Cualquier Administración Pública aparece constituida, en efecto, por una serie de unidades administrativas (que llamamos órganos administrativos) que se relacionan entre sí con arreglo a un principio o regla de jerarquía, de manera que los órganos superiores están en condiciones de dirigir, impulsar, fiscalizar, etc., la actuación y decisiones de los órganos inferiores. Se articula, de este modo, una estructura jerárquica, en la que cada órgano tiene atribuida la gestión de unas determinadas materias, aquellas que previamente haya determinado la correspondiente norma jurídica. Surge así el concepto fundamental de competencia, concepto que se corresponde con el de órgano administrativo en cuanto que cada órgano tiene atribuida una determinada competencia —conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento a un órgano administrativo con preferencia a los demás— dentro del conjunto o globalidad de competencias propias de la Comunidad Autónoma. Los órganos administrativos son, por tanto, unidades administrativas integradas por una esfera

de atribuciones —las competencias— y por un conjunto de medios materiales y personales —los funcionarios adscritos a la unidad administrativa u órgano— que son, precisamente, los que permiten y posibilitan la gestión administrativa. Y el conjunto de órganos estructuran toda la organización administrativa, la cual aparece dotada, repito, de personalidad jurídica única y, por tanto, caracterizada por ser el único centro de imputación de las relaciones jurídicas que se entablen por la acción misma de tales órganos.

Concretando ya cual sea la estructura organizativa de la Administración Pública de Aragón, hay que destacar la aprobación por las Cortes de Aragón de la Ley de 7 de junio de 1984, norma en la que se han especificado las líneas maestras de la organización de la Administración de la Comunidad y los principios básicos de su funcionamiento, de conformidad con las previsiones estatutarias. La Ley, que regula, además, la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma y la Diputación General, ha concretado en su artículo 29.1.° que «son órganos superiores de la Administración Autónoma el Presidente, la Diputación General y los Consejeros», añadiendo el párrafo 2.° del mismo artículo que «los demás órganos e instituciones de la Administración de la Comunidad Autónoma se hallan bajo la dependencia del Presidente o de los Consejeros correspondientes».

En realidad, la organización propiamente dicha de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón descansa básicamente en unas unidades administrativas llamadas Departamentos, al frente de los cuales se hallan los distintos miembros del Consejo de Gobierno —de la Diputación General, en nuestro caso—, es decir, los Consejeros. Como ya consta (véase el comentario al art. 23), el número máximo de Consejeros no puede exceder de diez, y cada uno de esos Consejeros es titular de un Departamento en el que se agrupan los servicios y órganos inferiores que gestionan y ejercitan las competencias que se les atribuye en un área determinada de la actividad pública. El número de Departamentos —y de Consejeros, por tanto— actualmente es de siete (art. 30 de la Ley de 7 junio de 1984: concretamente, los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales; Economía y Hacienda; Urbanismo, Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad, Bienestar Social y Trabajo; y Cultura y Educación), de manera que entre esos siete centros orgánicos, del mismo nivel jerárquico, y a cuyo frente se encuentra el correspondiente Consejero, se distribuye inicialmente el bloque entero de las competencias administrativas que corresponden a la Comunidad Autónoma aragonesa, articulándose esguidamente en cada Departamento una serie de órganos inferiores entre los que, a su vez, se distribuyen las competencias propias del área departamental. Por lo demás, a los Consejeros titulares de cada Departamento les corresponden las funciones de dirección, de representación y de relación con otras instituciones (en este sentido, el art. 32

de la Ley que viene citándose establece que «los Departamentos están bajo la superior dirección de un Consejero del que dependen todos los órganos e instituciones adscritos al mismo dentro del territorio aragonés»). Y, asimismo, debe destacarse la regla de que cualquier modificación del número y características de los Departamentos deberá hacerse mediante Ley de Cortes de Aragón (art. 30.2.° de la Ley), previsión en la que seguramente habrá influido la Ley de las Cortes Generales de 16 de agosto de 1983, de organización de la Administración Central del Estado, que en su artículo 11 ha previsto, igualmente, que «la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por Ley regulada por las Cortes Generales. Se trata, de este modo, de reservar al Parlamento (a las Cortes de Aragón, en concreto) la competencia para introducir modificaciones en la cúspide misma de la organización administrativa aragonesa, lo cual parece de todo punto razonable.

Por lo que respecta a los órganos en los que se estructuran los distintos Departamentos, la Ley reguladora de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón ha establecido que «los Departamentos se estructurarán en Direcciones Generales, Servicios y Negociados, u órganos de rango equivalente» (art. 33.1.°). Estos órganos «podrán establecerse en diversas localidades de Aragón y extender su competencia a todo el territorio de la Comunidad Autónoma o bien en otras circunscripciones territoriales inferiores» (art. 33.2.°), previsión de la que no parece lógico deba hacerse sino un uso muy excepiconal, a fin de evitar el solapamiento de estructuras organizativas sobre un mismo territorio. No parece lógico, en efecto, que la Comunidad Autónoma tienda a dotarse de una organización administrativa periférica reproduciendo miméticamente, a una escala territorial inferior ahora, el amplio entramado que a nivel periférico desarrolló en los años precedentes la Administración estatal. Y, además, debe tenerse en cuenta que el propio Estatuto enuncia como uno de los principios vertebrales de la organización administrativa aragonesa el principio de economía y, de ahí mismo, las técnicas previstas en el artículo 45, previendo la articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales y, en su caso, transfiriendo o delegando en Diputaciones y Ayuntamientos facultades correspondientes a materias de competencia de la Comunidad Autónoma (véase el comentario al art. 45).

La Ley concreta, en fin, a lo largo de sus artículos 34 y sigs. las facultades genéricas que corresponden a cada uno de los indicados órganos, estableciéndose expresamente que a los Directores Generales corresponde «la dirección técnica y la gestión y coordinación de los servicios relativos a su esfera de competencia», mientras que «las Secciones y Negociados son órganos internos de funcionamiento integrados en los Servicios o dependientes directamente de los Directores Generales» (artículo 37.1.°).

Hasta aquí, pues, los trazos generales de la estructura organizativa de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Estatuto añade, no obstante, que dicha Administración Pública «gozará en el ejercicio de sus competencias de las potestades y derechos de la Administración del Estado», referencia muy importante en cuanto que nos sitúa ante el conjunto de privilegios y prerrogativas características de la Administración Pública y, correlativamente, definidoras en gran medida de la sustantividad misma del Derecho a ella aplicable, es decir, del Derecho Administrativo. Esas potestades y derechos se traducen en efectivos privilegios de la Administración Pública, lo que coloca a ésta en una peculiar posición jurídica respecto del ciudadano, lo que, a su vez, suscita el fundamental problema de determinar en qué medida esas potestades aparecen justificadas —y de forma proporcionada— por los fines y funciones de interés general que la Administración titular de las mismas tiene encomendados.

No es el momento ahora, sin embargo, de iniciar un análisis de semejante factura. Bastará indicar que la Constitución de 1978 ha determinado una serie de garantías básicas a favor de los ciudadanos frente a los poderes públicos que incuestionablemente matizan —incluso limitan— el alcance y amplitud de las tradicionales potestades administrativas. Garantías que operan como contrapeso de los privilegios con que aparece caracterizada la Administración Pública, si bien —y la advertencia no es superflua—, hay que huir del simplismo de entender un tanto indiscriminadamente que toda disminución o pérdida de prerrogativas por la Administración es una conquista del ciudadano y de su libertad. La Administración Pública, los poderes públicos, deben propiciar con su actuación que la igualdad jurídica se sustente en una efectiva igualdad real y efectiva —en este sentido, no se olvide el mandato constitucionl del art. 9.2.º—, y para ello aquélla debe disponer de unos medios de actuación singulares que, sin demérito para la libertad y derechos individuales de los ciudadanos, permitan operativamente la concesión de tales fines.

En todo caso, el catálogo de potestades y derechos de la Administración Pública estatal —de los que también gozará la Administración Pública aragonesa— no es cerrado, ni taxativo, ni expresamente previsto de manera total y absoluta en ningún texto legal. Pueden citarse, no obstante ,algunas de las potestades y privilegios más significativos, como la potestad reglamentaria, la potestad expropiatoria, el privilegio de la decisión ejecutoria y la acción de oficio *(vid.* arts. 102 y sigs. de la Ley de Procedimiento Administrativo), el principio de ejecutividad de los actos administrativos y la presunción de legitimidad y validez de los mismos *(vid.* art. 45 de la misma Ley de Procedimiento Administrativo), el privilegio de la recuperación posesoria de los bienes de su propiedad de oficio en el plazo de un año, la prohibición de interdictos contra la Administración y el privilegio de la inembargabilidad de sus bienes, el

propio sistema de ejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales Contencioso-Administrativo *(vid.* arts. 102 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), etc. etc. La enumeración podría continuar, pero no parece necesario ni conveniente insistir más al respecto. Tampoco puede, por otro lado, entrarse en el examen de cada una de esas potestades o privilegios. La idea que debe retenerse, por ello, en mi opinión, podría resumirse en que la Administración Pública aragonesa en el ejercicio de sus competencias ostenta, por expresa previsión del Estatuto de las mismas potestades y derechos de que goza la Administración estatal, si bien, la existencia y despliegue de esas potestades y prerrogativas encuentra una serie de garantías recíprocas de los ciudadanos que dejan a salvo la compatibilidad del ejercicio de aquellas con los presupuestos básicos e irrenunciables de todo Estado de Derecho.

II. Principios ordenadores de la actuación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón

El Estatuto enumera una serie de principios a los que se ajustará el ejercicio por la organización administrativa aragonesa de las funciones administrativas y ejecutivas que corresponden a la Comunidad, principios que, advertiré ya, salvo alguna pequeña peculiaridad, no son sino mera reproducción de los ya previstos por el texto constitucional en su artículo 103.1.º.

Por de pronto, y quizá como marco general que encuadra el sentido y significado mismo de la actividad de la Administración Pública de Aragón, debe resaltarse el principio de objetividad al que dicha actividad debe sujetarse. Quiere con ello indicarse que la Administración es neutral, o imparcial, en su actuación, sin interferencias o condicionamiento de índole política, lo cual exigirá el disponer de una función pública absolutamente profesionalizada que busque ante todo la eficacia en la gestión administrativa, con independencia del programa político existente en cada caso de la Diputación General de Aragón. La objetividad, pues, se concreta en una actuación desprovista de cualquier sesgo u orientación política que la haga parcial, en función de las influencias políticas que predominen en el seno de la Diputación General de Aragón. Porque, no debe confundirse el plano de la actividad política del Gobierno aragonés con el de la actividad estrictamente administrativa desarrollada a través del entramado organizativo que constituye la Administración Pública de Aragón.

Si la objetividad exige neutralidad, es decir, imparcialidad en el actuar administrativo, en el cumplimiento de los fines que a la Administración Pública se le imponen, esa misma objetividad debe orientarse, además, en términos de eficacia en la gestión, en el empleo de los medios

más idóneos según las características mismas de las acciones que en cada caso se emprendan. Es así como el Estatuto se refiere también al principio de eficacia en el cumplimiento de las funciones administrativas que le competan a la Comunidad Autónoma, si bien, no estará de más advertir que la virtualidad jurídica de esta exigencia de eficacia queda en realidad dependiente de una serie compleja de factores entre los que deben contarse prioritariamente los medios materiales que a tal efecto se prevean. La eficacia en la gestión administrativa no se logra, obvio es, por el mero hecho de así proclamarlo en una norma jurídica. Las normas son las que deben subvenir a las necesidades más perentorias, instrumentando los medios precisos y aun el sistema más apropiado para que, efectivamente, pueda exigirse —y hacerse realidad— de la Administración Pública aragonesa, eficacia en su gestión.

Junto a los principios de objetividad y eficacia, el Estatuto menciona también el principio de jerarquía, principio o critero fundamental de la organización administrativa, tal como ya se ha expuesto en el epígrafe anterior. Es conveniente, no obstante, detenerse, aunque con brevedad, en el examen de este principio vertebral, a los efectos, fundamentalmente, de intentar precisar su relación con otros dos principios que el propio Estatuto establece posteriormente y que son los principios de desconcentración y descentralización.

Suele ser opinión común que la jerarquización de la organización administrativa es un presupuesto básico de cualquier organización centralizada, de manera que a través de esa jerarquización de los órganos administrativos se logra la propia centralización de las funciones público-administrativas. Un modelo de organización administrativa en el que los órganos se ordenan jerárquicamente necesariamente avoca a una organización centralizada, en la que son los órganos situados en la cúspide misma de la organización los que deciden —o están en condiciones de decidir— finalmente sobre todas y cada una de las cuestiones que se plantean. De este modo, los órganos superiores dirigen, como regla, la actividad de los inferiores, conocen de los recursos de alzada que contra los actos y resoluciones de los órganos inferiores puedan plantearse, pueden, en fin, revisar y revocar los actos de los órganos administrativos inferiores, etc., etc. Características todas ellas propias de una organización centralizada y que son consecuencia inmediata del propio principio de jerarquía. Y el hecho de que las competencias puedan ser delegadas por los órganos superiores en los inferiores (véase, en este sentido, los artículos 39 a 42 de la Ley de las Cortes de Aragón de 7 junio 1984) no constituye obstáculo alguno, todo lo contrario, al carácter centralista de la organización.

Pues bien, si a partir del principio de jerarquía debe reconocerse que la estructura organizativa de la Administración Pública de Aragón es una organización centralizada, ¿cuál es el significado, y las consecuencias,

que pueden derivarse de los principios de descentralización y desconcentración que el propio Estatuto enumera en el artículo que se comenta?

Doctrinalmente, se ha señalado que «la descentralización en cuanto modelo de organización administrativa constituye el opuesto simétrico de la centralización», tratándose, pues, de conceptos claramente interdependientes. Sucede, sin embargo, que tanto el texto constitucional, como ahora el Estatuto respecto de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma aragonesa, conjugan ambos principios, sin que haya de verse en ello una insalvable contradicción. Sin perjuicio de la multivocidad del término «descentralización» y de las diversas modalidades existentes (ante todo la llamada «descentralización funcional o institucional»), al reconocerse que la Administración Pública aragonesa actuará descentralizadamente se está queriendo decir, en mi opinión, que algunas de las competencias de la Comunidad, cuando por su naturaleza —y por razones de eficacia, fundamentalmente— sea aconsejable, se transferirán a otros entes jurídico-administrativos, dotados de personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración autonómica. En la técnica descentralizadora hay, pues, un efecto de traslación o transferencia de competencias entre Administraciones Públicas diferenciadas, lo que aplicado al caso de la Comunidad Autónoma aragonesa nos sitúa, de manera significativa, ante la transferencia de facultades correspondientes a materias de su competencia a los entes provinciales y municipales. El propio Estatuto, tal como veremos en el comentario al artículo 45, ha previsto explícitamente esta posibilidad; posibilidad que, en última instancia, se enmarca en ese principio general de actuación descentralizada al que vengo refiriéndome.

No debe confundirse, de todas formas, esa transferencia de competencias o de facultades correspondientes a materias de la competencia de la Comunidad Autónoma —transferencia que, reitero, nos sitúa ante el fenómeno propio de la descentralización administrativa— con la técnica de la delegación de atribuciones y facultades de los órganos superiores de la Administración Pública aragonesa en órganos inferiores de la misma persona jurídica. La delegación de atribuciones se produce, pues, entre órganos de una misma Administración Pública, siendo una técnica propia de organizaciones centralizadas, lo que, palmariamente, se refleja en el propio régimen jurídico de tales delegaciones. En este sentido, la delegación mantiene la jerarquía administrativa, de manera que, tal como se establece en los artículos 39 a 42 de la Ley aragonesa de 7 julio 1984, las delegaciones de las atribuciones del Presidente de la Diputación General —de naturaleza administrativa—, así como las de los Consejeros y Directores Generales, son revocables en cualquier momento por el propio órgano que las ha conferido y las resoluciones administrativas dictadas por delegación deben considerarse como dictadas por la autoridad u órgano que haya conferido la delegación —previsión que, aun no establecida expresamente, es característica del régi-

men jurídico de la delegación *(vid.* art. 32.° de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado)—, lo cual tiene gran relevancia desde la perspectiva de los recursos administrativos utilizables frente a tales decisiones. Por el contrario, la transferencia de competencias dentro del marco descentralizador no resulta compatible con las notas indicadas características de la delegación de atribuciones, sin perjuicio de que el ente originariamente titular de la competencia pueda conservar ciertas facultades de tutela.

En íntima relación con los principios de jerarquía y sobre todo de descentralización aparece recogida también, como un nuevo principio informador del funcionamiento de la Administración Pública aragonesa, la idea de la desconcentración. En realidad, bien podría haberse prescindido de este término que, por cierto, ya fue objeto de algunas críticas en el debate constitucional acerca del artículo 103 de la Constitución. La reproducción, prácticamente literal, del artículo 103 del texto constitucional en el presente artículo 44 del Estatuto ha propiciado, sin embargo, que el término aparezca de nuevo, con el inconveniente ahora de proyectarse sobre una realidad jurídica —la Administración de la Comunidad Autónoma aragonesa— no equiparable sin más a la caracterizadora de la Administración estatal. La desconcentración es también una técnica de transferencia de competencias, que se diferencia de la delegación en que transmite no sólo el ejercicio de la competencia sino la titularidad misma de dicha competencia, y de la descentralización en que esa transferencia opera en el seno de la misma organización administrativa, y no entre entes administrativos, con personalidad jurídica propia y diferenciada.

En la práctica, la desconcentración ha constituido durante el régimen anterior un auténtico sucedáneo de la descentralización fuertemente reclamada desde muy diversos frentes, al permitir el traspaso de competencias de la Administración estatal central a la periférica. Pues bien, articular en el caso de la Administración Pública aragonesa un criterio semejante parece no poco problemático, presentando, además, el riesgo de potenciar una estructura administrativa periférica de la Comunidad superpuesta a las ya existentes, lo que indefectiblemente colisionaría con el propio principio de economía. Bien podría haberse obviado, por todo ello, la incorporación del comentado principio.

Por lo que respecta a la coordinación bastará con advertir su estrecha interdependencia con el principio de eficacia antes referido, de manera que esa coordinación resulta presupuesto ineludible para el buen funcionamiento de la Administración Pública. Lo que no hay que desconocer es que tampoco aquí basta con crear múltiples órganos coordinadores, sino, ante todo, clarificar al máximo las funciones de aquellos que, por fundadas razones de eficacia, se creen, facilitando a la vez los canales de comunicación e información entre los órganos y precisando al máximo las funciones de cada uno de ellos.

Finalmente, y es la única novedad que incorpora el Estatuto en esta materia, el artículo que se comenta se refiere al principio de economía; principio de economía que entronca con la exigencia constitucional de que la programación y ejecución del gasto público responderá a los criterios de eficiencia y economía (art. 31 de la Const.), y del que el propio Estatuto, en el párrafo 3.º, concreta ya explícitamente una consecuencia importante: precisamente por razones de economía, «la Administración Pública de la Comunidad Autónoma se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la burocracia». Previsión ésta de gran importancia que nos remite al problema verdaderamente central de la ordenación de la función pública aragonesa.

III. El nombramiento de los altos cargos de la Administración Pública de Aragón y del personal para el apoyo inmediato de los órganos políticos

El párrafo 4.º establece, por último, dos reglas cuya importancia hay que destacar debidamente.

En primer término, por lo que se refiere al nombramiento de cargos con responsabilidades administrativas directas, prevé el Estatuto que su designación se hará libremente entre funcionarios, incluyéndose el nivel de Director General. Concretamente, la Ley de las Cortes de Aragón de 7 julio 1984 ha establecido que «los Directores Generales serán designados libremente por la Diputación General a propuesta del Consejero correspondiente, entre funcionarios de carrera de distintas Administraciones Públicas que pertenezcan a Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija la titulación universitaria superior», mientras que los Jefes de Sección y los Jefes de Negociado serán nombrados por el Consejero correspondiente, también entre funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija estar en posesión, respectivamente, de titulación universitaria de grado superior o medio, o equivalente, o estar en posesión del título, como mínimo de Bachiller Superior o equivalente.

Parece de todo punto lógica la reserva del cargo de Director General a funcionarios de carrera, si bien quizá se debiera en el futuro Estatuto de la Función Pública de Aragón estructurar, de acuerdo con las previsiones que, en su caso, el Estado pueda establecer con el carácter de normas básicas, algún tipo de requisitos que, en conexión con la carrera administrativa funcionarial, matizase el criterio de la libre designación. Aun cuando el Estatuto marca aquí una fuerte limitación dados los términos taxativos que emplea, nada impide que pueda preverse que la libre designación lo será entre funcionarios de carrera que reúnan determinados requisitos, los ya establecidos de la titulación y otros más,

en conexión, como ya he dicho, con la carrera administrativa de cada funcionario.

Y, en segundo lugar, por lo que se refiere al personal libremente designado para el apoyo inmediato de los órganos políticos, también la Ley de 7 julio de 1984 ha establecido, en su artículo 38, que el Presidente de la Diputación General, así como los Consejeros, podrán nombrar y cesar libremente personal de confianza o asesoramiento especial, personal que, en su caso, se agrupará en el correspondiente Gabinete de apoyo al Presidente o a los Consejeros. El nombramiento no tiene porqué recaer en persona que tenga la condición previa de funcionario de carrera, pasando a ostentar la de funcionario eventual cuya nota característica es, precisamente, la de cesar automáticamente cuando cese la autoridad que lo nombró.

Baste añadir que este tipo de personal, usual en las distintas Administraciones Públicas, sólo puede nombrarse dentro de los créditos que a tal efecto se consignen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y, en todo caso, sin que pueda desconocerse que el Estatuto expresamente señala que no existirá más personal de esta clase que el estrictamente necesario. Cautela de difícil concreción, pero exigencia en todo caso que, con toda la ambigüedad que se quiera, marca un límite, un freno, a todas luces conveniente.

CAPITULO II

Relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales

ART. 45. 1. En los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.

2. La Comunidad Autónoma de Aragón coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de Cortes aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y relación de las funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que según la naturaleza de la función sean indispensables para su más adecuada coordinación.

3. La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y en los Ayuntamientos mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la fórmula de dirección y control que se reserve la Comunidad.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

I. INTRODUCCIÓN

Se aborda en el presente artículo la regulación de una cuestión verdaderamente central en la conformación misma del modelo territorial del Estado en su conjunto. Se establecen, en efecto, una serie de crite-

rios alrededor de los cuales deberán ordenarse las relaciones entre la Comunidad Autónoma Aragonesa y las tres Diputaciones Provinciales existentes en su ámbito territorial, buscando con ello la necesaria imbricación y ajuste de ambos niveles territoriales. En este sentido, no debe pasar desapercibido que la aparición de un nuevo ente territorial, la Comunidad Autónoma Aragonesa, de una u otra forma, afecta a las competencias y al modo de ejercerlas de los restantes entes públicos preexistentes —a la propia Administración del Estado, obviamente, pero también a los Ayuntamientos y, de manera singular, a las Diputaciones Provinciales—, lo que exige, pues, una profunda reconsideración de su situación jurídica a fin de acomodarla a la nueva estructura territorial del Estado. Así lo ha señalado tempranamente, con carácter general, el propio TC, en su sentencia de 28 julio 1981 *(BOE* del 13 agosto), dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad que interpusiera el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña de 17 diciembre 1980, regulando la «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad», al señalar que «la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial».

Pues bien, en este marco genérico de referencia debe situarse el análisis del artículo 45 Estatuto. Precepto que traza unas determinadas fórmulas y mecanismos de relación entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales que incuestionablemente van a incidir —junto a otros elementos, entre los que debe destacarse la futura Ley que fije las Bases del Régimen Local, en la que deberán concretarse las competencias mínimas que corresponderán en el futuro a las Diputaciones Provinciales— en la propia configuración de la institución provincial. La existencia misma del ente autonómico obliga, en definitiva, a reajustar el papel que hasta el presente han venido desempeñando las Diputaciones Provinciales y, en esa operación —nada sencilla, en verdad—, las previsiones del artículo 45 que se comenta ocupan un lugar preferente aún cuando no exclusivo.

Con lo dicho se explica, por lo demás, que este artículo no presente, desde la perspectiva misma de su teología, novedad alguna en relación a la mayoría de los restantes Estatutos de Autonomía. La generalidad del problema que trata de afrontar y de resolver hace que encuentre su correspondiente parangón, con pequeños matices y peculiaridades distintas en relación a las técnicas y fórmulas previstas —y a salvo del específico problema de los territorios forales en la Comunidad Autónoma Vasca y los problemas también derivados de la insularidad de las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares— en los demás Estatutos de las Comunidades Autónomas plurprovinciales que constituyen el Estado español.

Por otra parte, esto mismo explica que, desde el momento mismo de

la puesta en marcha de la experiencia preautonómica que precedió a la aprobación del texto constitucional, la preocupación, teórica al menos, por conexionar las actuaciones de las instituciones provinciales con tales entes preautonómicos haya sido patente y manifiesta. De este modo, hay que recordar que el Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 marzo, por el que se aprobaría el régimen preautonómico para Aragón, dispondría ya en su artículo 8, apartados *a)* y *b)*, como competencia de la Diputación General de Aragón, con arreglo al régimen jurídico entonces vigente, el «integrar y coordinar las actuaciones y funciones de las Diputaciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza, en cuanto afecte al interés general de Aragón, sin perjuicio de las facultades privativas de aquéllas», y el «gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfieran la Administración del Estado y, en su caso, las expresadas Diputaciones Provinciales». E, incluso, el artículo 9 del mismo Real Decreto-Ley 8/1978 preveía, asimismo, que «para la ejecución de sus acuerdos, la Diputación General de Aragón podrá utilizar los medios personales y materiales de las Diputaciones Provinciales aragonesas, las cuales vendrán obligadas al efectivo cumplimiento de aquellos acuerdos». Previsiones, pues, que, sin perjuicio de su nula operatividad durante todo el período de su vigencia, evidencian, no obstante, la preocupación desde el primer momento existente en punto a articular y cohonestar las funciones y actividades de las Diputaciones Provinciales con el nuevo ente autónomo que se crea.

No obstante, llegados a este punto, es preciso advertir que esa vertebración de la institución autonómica con las instancias provinciales, concretada a grandes rasgos en las técnicas de relación que luego se examinarán y que prevé el precepto en cuestión, no parece que pueda devenir en un progresivo desapoderamiento de las Diputaciones Provinciales que las deje reducidas, en provecho del ente autonómico, prácticamente a la nada, tal como ya se expuso al comentar el artículo 5 del Estatuto. Sin perjuicio de la polémica doctrinal que ha propiciado, baste recordar, una vez más, que en la sentencia de 28 julio 1981, el TC ha afirmado categóricamente el carácter de la provincia como institución esencial, necesaria e imprescindible en todo el territorio nacional, tratándose de una institución constitucionalizada que debe disponer de un auténtico núcleo o reducto indispensable de competencias. Conclusión posteriormente reiterada en la sentencia de 16 mayo 1983, con ocasión del recurso previo de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Ley Orgánica que modificara la Ley de Elecciones Locales de 17 julio 1978, y, finalmente, en la propia sentencia de 5 agosto 1983 sobre el recurso previo de inconstitucionalidad contra el Proyecto de LOAPA.

Pleno reconocimiento, pues, de la institución provincial y de la exigencia constitucional de que, cualesquiera que sean las competencias que el legislador reserve a las Diputaciones, en todo caso, deberá respetarse como mínimo un núcleo esencial de competencias y funciones a favor de las mismas que hagan recognoscible a la institución —de ahí la ga-

rantía con que la institución aparece protegida—, lo que va a tener trascendencia en orden a encuadrar el verdadero alcance y límite de las técnicas previstas en el artículo 45 del Estatuto.

Por lo demás, no puede pasar desapercibido, como ya anteriormente se insinuó, que las técnicas de relación a las que se refiere el artículo 45 Estatuto presentan una gran similitud, prácticamente identidad, con las previstas en otros Estatutos, hecho que, entre otras razones, encuentra básicamente su explicación en el Informe de la Comisión de Expertos para las Autonomías de mayo de 1981 que, como se recordará, orientaría de manera decisiva la redacción final de la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía por entonces pendientes de aprobación. En dicho Informe, en efecto, se describían diversas técnicas de relación interadministrativa, entre Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales, que, posteriormente, han quedado reflejadas en sus líneas maestras, no sólo en la mayoría de los Estatutos, sino, con mayor detalle, en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Ley del Proceso Autonómico que adquiere en este extremo un gran relieve, dado que, aun habiendo sido desposeída del carácter orgánico y armonizador que inicialmente se pretendió tuviera y, por tanto, no vincular *per se* de una manera directa e inmediata a la futura legislación de las Cortes de Aragón en desarrollo del artículo 45 del Estatuto, no por ello dejará de «enmarcar» el carácter y alcance que esa misma legislación pueda adoptar, en cuanto que, tal como especifica el Estatuto, la regulación autonómica al respecto —con excepción, no obstante, de los supuestos de transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de la competencia de la Comunidad Autónoma—, deberá desarrollarse en el «marco de la legislación del Estado». De ahí que deba prestarse una atención especial a las previsiones que en orden a las relaciones entre Comunidades Autónormas y Diputaciones Provinciales ha establecido la citada Ley 12/1983.

II. La articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales

La previsión está llena de buen sentido, ya que uno de los problemas más graves con que tiene que enfrentarse el proceso de construcción, de lo que se ha dado en llamar «Estado de las Autonomías» radica, precisamente, en evitar innecesarias duplicaciones organizativas —conducentes, a su vez, a un indeseable aumento de la burocracia—, notablemente perturbadoras para el deseable buen funcionamiento del sistema administrativo en su conjunto. La articulación de una nueva estructura territorial del Estado exige, en este sentido, tal como se expuso anteriormente, un importante esfuerzo por racionalizar los aspectos organizativos y funcionales de las diversas Administraciones Públicas que venga

a posibilitar, por ello mismo, una operatividad, eficacia y economía en la actividad de los entes públicos. De ahí que uno de los aspectos centrales del propio Informe de la Comisión de Expertos para las Autonomías de 1981 —que está, en este extremo concreto, en la base misma de la previsión estatutaria que se analiza, como ya nos consta— postularía razonablemente la canalización y articulación de buena parte de la actividad administrativa de las Comunidades Autónomas a través de los medios orgánicos y personales propios de las Diputaciones Provinciales. El citado Informe señalaría, en efecto, que«la mayoría de las Comunidades Autónomas acceden por primera vez a las fórmulas de autogobierno político, en las que nada avala el que se pueda prescindir o no de utilizar profusamente los servicios administrativos de las Diputaciones Provinciales, que deben sostener el peso principal de la acción política en el marco de cada Comunidad», circunstancia, en fin, por la cual la Comisión propugnaba que en los Estatutos aún pendientes de aprobación se previera la atribución a las Diputaciones Provinciales de la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma.

La propuesta, incorporada en nuestro caso al párrafo 1 del artículo 45 del Estatuto, se concretaría, asimismo, en el Proyecto de LOAPA que, tras la sentencia del T.C. de 5 de agosto de 1983, ha quedado definitivamente regulada en el artículo 5 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, previéndose, asimismo, de forma complementaria, en la Disposición adicional 2.ª de dicha Ley la transferencia de funcionarios estatales desde las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales «en tanto que éstas ejerzan competencias propias de las Comunidades Autónomas y actúen como órganos de las mismas».

En consecuencia, bien puede afirmarse que con la técnica prevista se pretende la economización de medios burocráticos, la no proliferación de una organización periférica de la Comunidad Autónoma solapada o yuxtapuesta a los medios materiales y personales de las Diputaciones Provinciales —máxime cuando se está operando una amplia desarticulación de la Administración periférica del Estado, cuyos servicios son transferidos a la Comunidad Autónoma— a la vez que se da entrada a los entes locales en el ejercicio de funciones administrativas regionales, lo cual, a su vez, no deja de ser una fórmula más de colaboración interadministrativa, aun cuando sea de orden simplemente burocrático.

El régimen jurídico concreto al que, en su caso, quedará sujeta la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma aragonesa a través de las tres Diputaciones Provinicales, deberá determinarse, por lo demás, por una Ley de Cortes de Aragón «en el marco de la legislación del Estado». Esa Ley de Cortes de Aragón, sin embargo, no se ha aprobado hasta la fecha y bueno sería que así fuera, en vez de ir dando pasos tendentes a crear una organización autonómica periférica al margen o independientemente de los medios e infraestructura que

aquéllas puedan suministrar, lo cual puede dar al traste con toda la filosofía, ciertamente lógica y razonable, que inspira la técnica de gestión que se comenta.

En todo caso, dentro de ese régimen jurídico un lugar muy capital ha de ocupar todo lo relativo a los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad Autónoma de la gestión que los órganos provinciales llevan a cabo, tal como ya se desprende del propio tenor literal del artículo 45.1.º del Estatuto. En este sentido, sin perjuicio de matices y singularidades que la futura Ley de Cortes de Aragón pueda establecer, en líneas generales, esos mecanismos de dirección y control de hecho coincidirán con los criterios ya establecidos por la Ley del Proceso Autonómico, y ello no sólo porque la regulación autonómica deberá tenerlos en cuenta necesariamente —dado que la misma estatutariamente se concibe «en el marco de la legislación del Estado»—, sino, además, porque la propia naturaleza de la actuación de los órganos provinciales en tales casos, actuando como si de órganos de la Comunidad Autónoma se tratase, así lo exige (como lo prueba, en fin, por otro lado, una de las primeras Leyes autonómicas que ha regulado esta cuestión, concretamente la Ley andaluza de 1 de junio de 1983 en sus arts. 16 y ss.).

En efecto, la gestión ordinaria coloca al ente local en la posición de un verdadero órgano de la Comunidad Autónoma —así lo declara explícitamente la anteriormente citada Disp. Ad. 2.ª de la Ley del Proceso Autonómico—, lo que significa que serán de aplicación las usuales potestades jerárquicas sobre las que se estructura y diseña toda organización administrativa. De esta manera, coherentemente con lo expuesto, la Ley del Proceso Autonómico prevé la elaboración por la Comunidad Autónoma titular del servicio, de programas y el establecimiento de directrices obligatorias para las Diputaciones Provinciales en la gestión de los servicios, así como la recurribilidad de sus decisiones, en tales casos, en alzada ante los órganos competentes de la Comunidad y la revisión de oficio de tales acuerdos por estos mismos. Potestades administrativas todas ellas consustanciales a las relaciones interorgánicas, a las que debe sumarse otra más, no menos acorde con la situación y características en que se desenvuelve esta técnica y gestión de servicios, y que se refiere a la fijación por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con su legislación propia, de módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mismo de los servicios.

En suma, se articula en este caso una auténtica relación jerárquica entre Comunidad Autónoma y Diputación Provincial por el propio carácter de la relación trabada, la gestión ordinaria de los servicios propios de aquélla por ésta. Sobre esta afirmación básica, será, no obstante, la Ley de Cortes de Aragón que en su momento se apruebe, y a la que el propio Estatuto se remite, la que concrete de manera detallada y precisa «los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad Autónoma».

III. La transferencia o delegación de competencias de la Comunidad Autónoma en las Diputaciones Provinciales y en los Ayuntamientos

El párrafo 3.º del artículo 45 del Estatuto prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma transfiera o delegue en la Diputación y en los Ayuntamientos, mediando Ley de Cortes de Aragón aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia.

Al igual que en la técnica anterior relativa a la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad Autónoma, la filosofía de base que inspira la transferencia o delegación de competencias es sencillamente la de incorporar a las Diputaciones Provinciales en la ejecución misma de las funciones que competen a la Comunidad, dando entrada así a una nueva modalidad de colaboración interadministrativa. Ahora bien, esta técnica de la transferencia o delegación presenta unos perfiles propios y diferenciadores que es preciso destacar convenientemente.

En primer lugar, la transferencia o delegación de competencias necesita de la correspondiente Ley de las Cortes de Aragón aprobada por mayoría absoluta, introduciéndose, de este modo, una especial cualificación en el *quorum* necesario para su aprobación.

En segundo lugar, podría pensarse a primera vista que la Ley de transferencias o delegación no queda vinculada por lo que, al respecto, pueda disponer la legislación estatal, y ello por tratarse, en principio, de una cuestión que afecta única y exclusivamente a las propias competencias de la Comunidad. Puede observarse, en este sentido, que el artículo 45.3.º del Estatuto, a diferencia de los párrafos 1.º y 2.º, no contempla ni exige que la Ley de transferencia o delegación se ajuste a los principios generales contenidos en la legislación estatal («en el marco de la legislación del Estado», es la fórmula que se emplea), lo cual no deja de tener lógica en cuanto que se trata de transferir o delegar «facultades correspondientes a materias de su competencia». Se explicaría, así, de este modo, que la previsión contenida en la Ley del Proceso Autonómico relativa a que «las transferencias o delegaciones se efectuarán siempre para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma», una vez desposeída la Ley del inicial carácter orgánico y armonizador con que se proyectó, no pueda vincular en forma alguna a la Ley aragonesa de delegación o transferencia, que podrá decidir, en base a criterios de mera oportunidad política, transferir o delegar a todas o a algunas de las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, la afirmación de que tales operaciones de delegación quedan totalmente al margen de los principios informadores que, en relación a su régimen jurídico, la legislación estatal puede prever pecaría de inexactitud, ya que al Estado le corresponde en exclusiva la fijación de las bases del Régimen Local y entre estas bases puede figurar el régimen jurídico, en sus líneas

maestras, al que deban ajustarse las transferencias o delegaciones de competencias, sobre todo en atención a las técnicas de control que en tales casos se arbitren.

Por otro lado, y al margen de la precisión que acaba de formularse, hay, además, una excepción clara en los casos en los que la Comunidad Autónoma delegue en las Diputaciones Provinciales el ejercicio de competencias que no le son propias y que, por tanto, la Comunidad ha recibido, a su vez, en virtud de delegación o transferencia del Estado, de manera que, en estos casos de subdelegaciones, la Comunidad Autónoma habrá de atenerse, obviamente, a lo que disponga la ley estatal dictada en base al artículo 150.2.° de la Constitución. Este mecanismo algo complicado, que rompe, por lo demás, con el principio de interdicción de las subdelegaciones —contenido ya en el artículo 22.5.° de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—, se ha previsto explícitamente por la Ley del Proceso Autonómico (art. 8.1.°, explicándose por el hecho mismo de la prohibición, no exigida constitucionalmente pero sí incorporada por la citada Ley que trata de plasmar un principio básico del federalismo alemán, de que el Estado delegue competencias directamente en las Diputaciones Provinciales «con excepción del servicio de recaudación de tributos» (art. 8.2.°). En consecuencia será facultativo para la Comunidad Autónoma delegar las competencias que no le sean propias, que haya recibido por delegación del Estado, pero si opta por ello la delegación deberá ajustarse a los principios y reglas que al respecto haya establecido la legislación general del Estado y, de manera prioritaria, la propia Ley estatal de delegación o transferencia.

En tercer lugar, y en íntima correspondencia con lo que acaba de decirse, la transferencia o delegación en ningún caso viene exigida imperativamente por el artículo 45.3.° del Estatuto, a diferencia del supuesto relativo a la articulación de los servicios periféricos de la Comunidad a través de las Diputaciones Provinciales (art. 45.1.°), pudiendo, en consecuencia, la Comunidad optar libremente por transferir o delegar o asumir ella misma directamente la ejecución. No hay obligatoriedad alguna, pues, de que la Comunidad Autónoma aragonesa transfiera o delegue sus competencias en las Diputaciones o en los Ayuntamientos, tal como contrariamente sucede, en determinadas condiciones, en otros Estatutos, como, por ejemplo, el de Castilla-La Mancha que prevé dicha delegación siempre que se trate de competencias que no sean de interés general para la región (art. 30.3.°*b* del citado Estatuto).

Por lo demás, el carácter facultativo de la delegación se da también en la aceptación por el delegado, a diferencia, una vez más, del supuesto de la gestión ordinaria de los servicios periféricos por las Diputaciones Provinciales que es de obligado cumplimiento por las mismas.

En cuarto lugar, debe destacarse, asimismo, la singularidad del Estatuto de Aragón respecto de todos los demás al prever la posibilidad de estas delegaciones o transferencias de competencias, no sólo a favor

de las Diputaciones Provinciales, sino también de los Ayuntamientos de la Comunidad.

En quinto lugar, el artículo 45.3.° se refiere a la transferencia o delegación de «facultades correspondientes a materias de su competencia», debiéndose entender, consecuentemente, que esas facultades no son sino competencias ejecutivas, conservando, pues, la Comunidad la potestad reglamentaria sobre la materia.

Finalmente, y en sexto lugar, la transferencia o delegación comportará tanto la transferencia de los correspondientes medios financieros como la retención por parte de la Comunidad de las facultades necesarias en orden a la dirección y control del ejercicio de las competencias delegadas. Será, en este sentido, la Ley aragonesa delegante quien precisará todos estos aspectos, si bien existen ya una serie de principios básicos recogidos en la Ley del Proceso Autonómico que, aun no siendo vinculantes, bien pueden ser asumidos por la futura Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuyo caso pasarán a serlo. Y, en todo caso, aunque no se produzca tal hecho, no parece probable que haya lugar a introducir notables alteraciones en relación a esos preceptos que ordenan el régimen jurídico de las delegaciones.

Tales principios, en síntesis, y según las previsiones recogidas en el artículo 5 de la Ley del Proceso Autonómico, son las siguientes:

— contra las decisiones del delegado (Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos) cabrá recurso de alzada ante el delegante (el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma). Se da entrada a este recurso de alzada, olvidándose así el principio o regla contenida en el artículo 93.4.° de la Ley de Procedimiento Administrativo (las resoluciones dictadas en virtud de delegación «se considerarán dictadas por la autoridad que las haya conferido), por cuanto que las competencias delegadas —en la delegación intersubjetiva— pasan a la órbita del delegado, aun cuando, por retener el delegante la titularidad de las mismas, su ejercicio quede sometido a determinadas reglas como la que ahora se comenta, reflejo de la distinta posición del ente que delega y del que recibe y acepta la delegación;

— por la misma razón, se prevé que el delegante pueda revisar de oficio los actos del delegado;

— e, igualmente, que el delegante, a los efectos de la dirección y control del ejercicio de las competencias delegadas, pueda elaborar programas y dictar directrices que obligadamente deban ser tenidas en cuenta por el delegado en la gestión que en el ejercicio de tales competencias desarrolle, así como recabar información al respecto en cualquier momento, envío de comisionados, formulación de requerimientos a fin de subsanar las deficiencias observadas, etc. Amplios poderes, pues, de dirección y control que, en última instancia, tal como precisa el párrafo 2.° del artículo 5 de la Ley del Proceso Autonómico en su parte final, en caso de inobservancia por la entidad local delegada, pueden

determinar la suspensión o pérdida de efectos de la transferencia o delegación.

Hasta aquí, pues, lo que pueden considerarse características generales de la técnica prevista en el párrafo 3.º del artículo 45 del Estatuto. Pueden quedar, sin embargo, otros aspectos sin concretar, debiéndose atender a lo que a tal efecto disponga la futura legislación aragonesa de carácter general (similar, por ejemplo, a la Ley andaluza de 1 de junio de 1983, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuyos arts. 16 y ss. ha regulado con cierta minuciosidad, y en línea con los principios expuestos anteriormente, el régimen jurídico al que se sujetarán las delegaciones de competencias de la Comunidad Autónoma a los distintos entes que integran su estructura territorial) o, en su caso, a las singulares y específicas leyes de delegación.

IV. La coordinación por la Comunidad Autónoma de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad

Llegamos, finalmente, a la tercera técnica que el Estatuto ha previsto en el artículo 45 en su párrafo 2.º y que, por su importancia, no exenta de problemática, ha parecido conveniente examinar en último lugar.

Se afirma en este caso que la Comunidad Autónoma Aragonesa coordinará la actuación de las Diputaciones en aquellos servicios que sean de interés comunitario, de interés general a la Comunidad. De nuevo aquí, la concreción de esa fórmula general de coordinación queda remitida a lo que establezca una Ley aragonesa que deberá aprobarse por mayoría absoluta —con *quorum* cualificado, pues— y en el marco de la legislación del Estado. Misma exigencia, por tanto, que en el caso de la articulación de la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad a través de las Diputaciones Provinciales, cuyo alcance y significado, por tanto, ya nos es conocido.

El principio de coordinación que se prevé está, por lo demás, plenamente justificado, encontrando, una vez más, en la Ley del Proceso Autonómico una formulación paralela, concretamente en su artículo 7 que establece que «en los supuestos de competencias concurrentes, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales podrán coordinarse a efectos de la gestión de los servicios correspondientes además de aquellos supuestos en que la coordinación venga impuesta por Ley. Para ello se podrán unir los respectivos presupuestos, sin que ello implique integración de los mismos». Se trata, en efecto, de un principio necesario en toda organización administrativa que presenta, sin embargo, perfiles bastante problemáticos. La reacomodación y ajuste del papel que hasta ahora ha correspondido a las Diputaciones Provinciales, como consecuencia de la constitución misma de la Comunidad Autónoma Ara-

gonesa, da base y apoyo más que suficiente a esa coordinación de sus funciones por la Administración Autónoma.

Sin embargo, como ya se ha señalado al comentar el artículo 44.2.° del Estatuto, el principio de coordinación tradicionalmente ha sido entendido como una consecuencia más del principio de jerarquía administrativa, de manera que el superior jerárquico, por serlo, está facultado para coordinar la labor de los inferiores. Aparece así el principio de coordinación como una técnica de aplicación propia en el ámbito de la organización de un ente-persona, y así aparece previsto tanto en el artículo 103.1.° del texto constitucional —en relación a la actuación de los órganos de la Administración Pública— como en el ya visto artículo 44.2.° del Estatuto Aragonés. Se comprende, pues, tal como ha destacado Embid Irujo, que el principio de coordinación de las funciones de las Diputaciones Provinciales por la Comunidad Autónoma presente ciertas singularidades, derivadas de la inexistencia de relación jerárquica alguna, obviamente, entre tales entes. Más aún, el hecho mismo de la presencia de entes jurídicos con personalidad jurídica propia y diferenciada de los demás cuya autonomía quede reconocida y garantizada por la propia Constitución, suscita, incluso, la duda de si no hubiera sido preferible situar el nivel de la relación en el estricto ámbito de la colaboración interadministrativa.

No obstante, habiéndose optado por la técnica de la coordinación —que, por lo demás, tampoco excluye la celebración de convenios de cooperación entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales—, es preciso señalar, que esa coordinación en modo alguno puede operar como un mecanismo cercenador de las competencias de los entes que se coordinan. De lo que se trata, como ha destacado Sebastián Martín-Retortillo, es de evitar desajustes y disfunciones, adjudicando, pues, al principio de coordinación que se examina un marcado carácter operativo, que en ningún momento puede operar como vía indirecta de desapoderamiento de las funciones que a las Diputaciones correspondan. Exigencia que el autor últimamente citado ha reiterado con gran énfasis a la vista de la primera Ley regional coordinadora que ya se ha aprobado, la Ley de las Cortes Valencianas de 4 de octubre de 1983, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinados fines propios de las Diputaciones Provinciales.

Pues bien, las observaciones formuladas al inicio de este comentario y en otros lugares del mismo respecto de la posición del T.C., declarando «la inequívoca garantía de la autonomía provincial» a la luz de los artículos 137 y 141 de la Constitución, de manera que «dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»; y, afirmando, asimismo, que, aún cuando para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica sea necesario efectuar una redistribución

de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, esos cambios «no pueden llevar, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses..., no pudiendo el legislador eliminar (las competencias de las Diputaciones Provinciales) por entero, y lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» (sentencia del T.C. de 28 de julio de 1981), todas estas observaciones, digo, presentan ahora una trascendencia de gran relieve. Y la presentan, en efecto, porque pudiera suceder, en hipótesis, que por la vía indirecta de la coordinación de competencias esa garantía institucional quedara vulnerada. Al menos, la duda puede suscitarse si nos atenemos a ciertas opiniones que la mencionada Ley Valenciana de 4 de octubre de 1983 —primera de las leyes autonómicas que ha hecho ya aplicación de la técnica que nos ocupa— ha propiciado. Tal es el caso, por ejemplo, de la mantenida por el profesor Sebastián Martín-Retortillo, que, ante la declaración, por la referida Ley, como de interés general comunitario de todas, absolutamente todas, las competencias de las Diputaciones Provinciales Valencianas, con las consecuencias interventoras por parte de la Comunidad Autónoma que de ello se derivan, ha calificado tal opción legislativa como «interpretación parcial y sesgada del concepto de interés, que difiere sustantivamente de la interpretación que del mismo ha dado el T.C. en cuanto que con tal declaración se alcanza un auténtico vaciamiento del ámbito funcional propio que a las Diputaciones Provinciales garantizan los artículos 137 y 141 de la Constitución».

Quiere destacarse, en suma, que la facultad que a la Comunidad Autónoma aragonesa le reconoce el Estatuto para coordinar «las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad» tiene ciertos límites, fundamentalmente la propia garantía institucional de la autonomía provincial que ha declarado sin ambages el T.C., sobrepasadas las cuales la Ley autonómica coordinadora incurrirá necesariamente en inconstitucionalidad.

Hecha esta precisión, y siempre que la utilización de la técnica coordinadora no venga a encubrir, pues, una reacción por parte de la Comunidad Autónoma en contra de la institución provincial, tratando a través de esta fórmula indirectamente vaciarla de contenido, lo cierto es que, como antes se dijo, parece plenamente razonable y necesario que esa coordinación se lleve a cabo en un futuro inmediato.

Coordinación, en fin, que, en última instancia, determinará el sometimiento de las Diputaciones en el ejercicio de las competencias y funciones que se coordinan, a las directrices emanadas del órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma aragonesa.

TITULO IV

Economía y Hacienda

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

INTRODUCCIÓN

La implantación de un nuevo modelo de organización territorial del Estado, con el consiguiente establecimiento de unos nuevos entes políticos, las Comunidades Autónomas, constituyen sin duda uno de los aspectos más destacables de la Constitución española de 1978. Con ello, el texto constitucional incorpora nuestro ordenamiento a un amplio proceso histórico, sin cuestionar la necesidad del Estado, pone, sin embargo, de manifiesto su insuficiencia y la consiguiente necesidad de articular organizaciones políticas de ámbito inferior al Estatal y que por su propia naturaleza se reputan más idóneas para satisfacer determinadas necesidades sociales y políticas. Aun cuando el fenómeno dista de ser unívoco, puede afirmarse que la presencia de este tipo de entes, región, estado miembro de una federación, etc., constituye una de las notas características del acontecer político de nuestro tiempo.

La aparición de estos nuevos entes denominados en el ordenamiento español Comunidades Autónomas, junto al Estado y las entidades locales plantean todo un conjunto de interesantes problemas. Al comenzar el comentario del título IV del Estatuto de Autonomía de Aragón, debemos resaltar las cuestiones de carácter hacendístico que la existencia de las Comunidades Autónomas necesariamente lleva consigo.

Tales entes realizan una propia actividad financiera, es decir, realizan una serie de gastos y, por lo tanto, deben tener a su disposición un repertorio de recursos económicos con los que hacer frente a los gastos.

Esta configuración de las Comunidades Autónomas como entes que desarrollan una propia actividad financiera, implica que el ordenamiento jurídico debe regular todo un conjunto de aspectos, tales como re-

cursos de que disponen, facultades o competencias, etc. Toda esta regulación, en ocasiones sumamente complejas y técnicas, pretenden en última instancia armonizar el ejercicio de la autonomía que a tales entes se reconoce con la necesaria coordinación con los restantes entes públicos y de una manera especial con el Estado.

Lógicamente, la regulación de toda esta compleja problemática puede variar según los diferentes estados. El mayor o menor grado de reconocimiento de poder político que desee otorgarse a la región, los propios condicionamientos históricos, la situación política, económica y social del país de que se trate junto a factores técnicos son algunos de los elementos que pueden condicionar el régimen imperante en un país determinado. El Derecho Comparado ofrece por ello una rica y variada multiplicidad de sistemas, cada uno dotado de peculiaridades y matices.

Tradicionalmene, suelen distinguirse dos grandes sistemas. Con arreglo al denominado sistema de unión, es el Estado central quien ejercita el poder en materia tributaria; él establece, por tanto, los tributos, los gestiona y recauda, transfiriendo posteriormente a los diferentes entes territoriales (regiones) los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Según el llamado sistema de separación, se produce un reparto del poder tributario; el Estado central conserva sus facultades sobre determinadas figuras del sistema tributario, en tanto que se atribuye a las regiones o estados miembros la potestad sobre otros tributos.

Pero estos dos sistemas extremos presentan, junto a algunas ventajas, no pocos inconvenientes. El sistema de unión en su formulación pura reduce la autonomía financiera de las regiones hasta convertirlo, en sus planteamientos más radicales, en una pura entelequia. El sistema de separación, por su parte, al conceder amplios poderes en materia financiera y tributaria a las regiones, puede hacer quebrar en algunas ocasiones la necesaria unidad del sistema tributario, produciendo notorias divergencias de presión fiscal que deben soportar los ciudadanos según la región en que residan; divergencias que pueden llegar a atentar contra el principio de igualdad.

Esta es la razón por la cual en la práctica predominan los sistemas mixtos, en los cuales se combinan, en mayor o menor grado, los ingredientes de los dos sistemas expuestos; con ello se pretende dotar de efectivo contenido a la autonomía financiera de las regiones, pero evitando los perniciosos efectos a que una autonomía arbitariamente ejercitada podría conducir.

La aprobación de la Constitución española de 1978 ha alterado sustancialmente el reparto del poder financiero en el Estado español. Con anterioridad, la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963, fiel exponente en este punto de un sistema rígidamente centralista, reservaba al Estado la facultad originaria de establecer tributos, facultad que se ejercía mediante Ley votada en Cortes; los entes locales,

Provincias y Municipios, gozaban de un poder derivado, en la medida en que su facultad de establecer y exigir tributos debió ejercitarse dentro de los límites fijados por las Leyes.

Tras la Constitución, el sistema varía profundamente. En este momento debemos preguntarnos cuáles son las características básicas, las líneas generales que presenta el esquema diseñado por la Constitución, como se recogen en él los ingredientes de los sistemas que hemos expuesto.

Debe indicarse, sin embargo, que la Constitución no consagró un único sistema de común aplicación a todas las Comunidades Autónomas. Al amparo de lo previsto por la Disposición Final Primera de la Constitución, que reconoce los derechos históricos de los territorios forales, algunas Comunidades Autónomas gozan de un régimen financiero especial. Así, el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece en su artículo 41 que «las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios». El sistema de concierto tal como lo regula el Estatuto, consiste en que, dentro de cada territorio histórico, las Diputaciones Forales procedan a la gestión y recaudación de todos los impuestos, excepto los que específicamente se mencionan, como contrapartida, el País Vasco debe efectuar una aportación al Estado consistente en un cupo global como contribución a todas las cargas del Estado que no asume la Comunidad Autónoma.

También Navarra, y por idénticas razones, goza de un régimen especial; rige allí el sistema tradicional del Convenio Económico; en el Convenio Económico debe indicarse la aportación de Navarra a las cargas generales del Estado, cantidad que se expresa en un cupo anual calculado a tanto alzado, corriendo a cargo de la Diputación la liquidación de los impuestos en Navarra.

Las restantes Comunidades Autónomas, dejando a salvo algunas peculiaridades del régimen económico-fiscal de Canarias, se rigen por el denominado régimen general o común que aparece previsto en los artículos 157 y 158 de la Constitución y ha sido posteriormente desarrollado por la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre de 1980 y por los respectivos Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas. Dentro de este régimen general se incluye, por tanto, el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Para captar la esencia del sistema establecido por los Estatutos de régimen general deben analizarse, sobre todo, las normas que contienen la enumeración de los recursos que integran la Hacienda de la respectiva Comunidad Autónoma; con carácter general los artículos 157 y 158 de la Constitución y 4 de la LOFCA y, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 48 de su Estatuto; sin perjuicio del examen más pormenorizado de este último precepto que se

efectuará en su lugar oportuno, puede ahora anticiparse que el esquema por él establecido responde a los denominados sistemas mixtos. Algunos de los recursos que integran su Hacienda son expresión de su autonomía tributaria; así ocurre, de manera destacada con los tributos propios o los recargos sobre tributos estatales que establezca la Comunidad Autónoma. Otros recursos, en cambio, están constituidos por transferencias efectuadas; así, se reconoce a la Comunidad Autónoma el derecho a participar con un porcentaje en la recaudación total del Estado por impuestos no cedidos. Todo ello no es sino consecuencia de la complejidad que reviste el fenómeno de la Hacienda regional y de la dificultad de pretender configurarla sobre esquemas apriorísticos preconcebidos.

A estudiar las peculiaridades de tal sistema, tal y como aparece recogido por el Estatuto de Aragón, están dirigidas las páginas siguientes.

ART. 46. 1. La Comunidad Autónoma de Aragón dispondrá de Hacienda autónoma para la adecuada financiación y desarrollo de los servicios propios de su competencia en coordinación tanto con la Hacienda estatal como con las locales, ateniéndose especialmente a los principios de suficiencia y de solidaridad en la redistribución intrarregional.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El número uno del artículo 46 del Estatuto —primero de los que integran el título IV relativo a la Economía y Hacienda— establece los principios básicos que configuran la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Coincide, en lo sustancial, con lo dispuesto por el artículo 156.1 de la Constitución, a cuyo tenor «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

El precepto comentado fija las características que debe reunir la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Debe tratarse de una Hacienda autónoma; coordinada con la Estatal y la Local, suficiente y que permita la realización de la solidaridad. Examinemos cada uno de los mencionados aspectos.

Debe subrayarse como dato más característico a este respecto la existencia de una Hacienda autónoma. La Comunidad Autónoma dispone así de una Hacienda propia, ditinta de la Hacienda estatal y de las Haciendas de las Corporaciones locales. Se plasma, así, el principio de la autonomía financiera reconocida, como hemos visto, en el texto constitucional.

La autonomía financiera, al igual que la autonomía en general reconocida por el artículo 2.° de la Constitución, y pese a lo indeterminado de su contenido, no es una expresión carente de significado; no es, como se ha dicho en alguna ocasión, un penacho, una mera expresión retórica. Por el contrario, la autonomía financiera tiene un significado de primer orden. Al reconocerlo, el legislador ha efectuado una opción política,

por lo que tal principio se convierte en verdadera piedra angular del sistema financiero de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, la incorporación del principio de autonomía financiera al texto constitucional puede producir también consecuencias en el orden jurídico; la legislación ordinaria del Estado deberá, en efecto observar el citado principio, pudiendo declararse la inconstitucionalidad de las leyes estatales que lo vulneran.

El reconocimiento de una Hacienda autónoma, de autonomía financiera, exige plantearse algunas cuestiones ¿Qué es, y en qué consiste la citada autonomía?, ¿Cuál es su contenido?, ¿Qué facultades se atribuyen con ello a la Comunidad Autónoma?

Las cuestiones formuladas no admiten una solución que pueda ser unánimemente compartida. Al igual qué sucede con la autonomía en general, también la autonomía financiera es un concepto de contenido muy indeterminado, equívoco y relativo y cuyos contornos son imprecisos. La idea que de la autonomía financiera se sostenga puede variar profundamente de unos autores a otros, según los poderes que se supone que tal principio lleva implícitos.

De los aspectos o vertientes que integran la actividad financiera —gastos e ingresos— de las Comunidades Autónomas, suelen reconocerse amplias facultades en el ámbito de los gastos públicos. La Autonomía financiera implica, y ello suele admitirse pacíficamente, que la Comunidad Autónoma dispone de amplia libertad para decidir acerca del gasto público, lógicamente en las materias de su competencia. Es decir, la Comunidad Autónoma puede libremente decidir cuánto va a gastar y en qué atenciones va a dedicar ese gasto público. Tales facultades constituyen lo que se denomina el contenido mínimo de la autonomía y se concretan en el poder de elaborar y aprobar sus propios presupuestos, que comentaremos al analizar el artículo 55 del Estatuto.

Más dudoso es, sin embargo, el contenido de la autonomía financiera por lo que se refiere a los ingresos públicos.

Para algunos, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sería perfectamente compatible con la existencia de un sistema tributario unitario para todo el Estado. Según esta opinión, la autonomía supondría operar preferentemente con la descentralización del gasto público y no de los ingresos públicos, que continuarían unificados en el presupuesto central. La autonomía financiera se entiende así, como la disponibilidad de los medios necesarios para el ejercicio de las diversas competencias que tenga encomendado; no se cuestiona con ella la procedencia de tales medios; estos pueden estar constituidos por transferencias de distintas clases del Estado; bastará tan sólo que éste ceda a la Comunidad Autónoma los medios necesarios de manera estable e institucional, de tal forma que estas últimas no queden políticamente subordinadas a aquél. Se pone así el acento, sobre todo, en la disponibilidad material por parte de la Comunidad Autónoma de los medios

necesarios, con independencia de su fuente. Se pretende con ello, sobre todo, garantizar la unidad económica en el territorio estatal, lo cual implica que el sistema tributario, en la medida en que hoy constituye un importante instrumento de política económica, sea competencia del poder central.

Otros autores, sin embargo, sostienen posturas más estrictas acerca de la autonomía financiera. En un sentido pleno debe comprender, junto a la libertad en materia de gasto público, es decir, la libertad para decidir el empleo de los medios puestos a su disposición, también lo que se denomina autonomía tributaria, entendida como capacidad o poder de determinar por sí misma los ingresos que va a percibir. Se reconoce, con ello, a la Comunidad Autónoma la facultad de establecer sus propios tributos que integrarán, junto a las transferencias que reciba del Estado, su propia Hacienda. La autonomía financiera exigiría así que fuera la propia Comunidad Autónoma la que determinara, al menos en parte, cuales son los ingresos que va a percibir, dentro de los límites fijados por la Constitución.

En apoyo de esta tesis, se aduce la estrecha conexión entre la autonomía financiera y la política; esta última sería dependiente de la primera; la autonomía financiera serviría según esta opinión, para garantizar la autonomía política; al reconocer a la Comunidad Autónoma el poder de establecer sus propios ingresos, sus propias fuentes de financiación se evitarían las presiones que podría efectuar el Estado sobre la dirección política de las Comunidades Autónomas.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que la autonomía financiera es un concepto flexible, cuya realización práctica puede lograrse por diversas modalidades; es un concepto, en suma, que, respetando ciertos límites, es susceptible de graduarse, según lo aconsejen las circunstancias.

Llegados a este punto debemos avanzar un paso más y preguntarnos cuál es el grado de autonomía financiera que el Estado otorga a la Comunidad Autónoma de Aragón. Por ello, debemos interpretar el artículo comentado en relación con otros preceptos del Estatuto que especifican o concretan el alcance de la autonomía. En especial debemos aludir aquí al ya mencionado artículo 55, relativo al presupuesto y, que otorga a la Comunidad Autónoma una completa autonomía en materia de gasto público. Por su parte, el artículo 48 enumera los ingresos que integran la Hacienda aragonesa; sin perjuicio del comentario más pormenorizado que haremos de este precepto, podemos aquí anticipar que dicha norma otorga un elevado grado de autonomía tributaria: la Hacienda de la Comunidad Autónoma está integrada, en efecto, no solo por los medios que le transfiera el Estado, sino también, en su caso, por los tributos propios —impuestos, tasas y contribuciones especiales— que, con ciertos requisitos puede establecer la Comunidad Autónoma de Aragón.

Pero el reconocimiento de un elevado nivel de autonomía financiera, no supone el otorgamiento de un poder incondicionado. El propio ar-

tículo 46 establece un límite, la autonomía financiera se otorga con una finalidad claramente determinada, «para la adecuada financiación y desarrollo de los servicios propios de su competencia». Se pone así de manifiesto, el carácter instrumental de la Hacienda aragonesa, esta no se concibe como un fin en si mismo, sino como el instrumento adecuado que permite el ejercicio de las competencias que asuma la Comunidad Autónoma.

Junto a la autonomía como característica de la Hacienda aragonesa, el artículo 46 del Estatuto establece también el principio de suficiencia. Ya hemos visto como en algunas ocasiones se confunden autonomía y suficiencia. Así, mientras que el ya citado artículo 156 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas autonomía financiera, por el contrario, el artículo 142 del mismo texto constitucional pretende garantizar a las Haciendas locales la suficiencia financiera; de ello se desprende el diferente contenido de ambos principios; la autonomía financiera puede requerir, según hemos observado que se otorgue a la Comunidad Autónoma un cierto poder para configurar sus ingresos como crea conveniente, admitiendo la posibilidad de establecer sus propios tributos; la suficiencia financiera, en cambio, se refiere sólo a un aspecto cuantitativo, basta con que la Comunidad Autónoma tenga a su disposición los medios necesarios para atender sus necesidades, siendo del todo indiferente el origen de tales medios, que pueden provenir exclusivamente de transferencias estatales.

Por lo demás, la suficiencia financiera es, como la autonomía, un concepto esencialmente relativo; la suficiencia de una Hacienda depende, ante todo, de las competencias que haya asumido y de los servicios que deba prestar; por ello, la observancia del principio de suficiencia exige que haya una adecuación lo más completa posible entre el coste de los servicios transferidos y los medios financieros que el Estado ponga a disposición de la Comunidad Autónoma.

El artículo 46 exige que la Hacienda aragonesa actúe «en coordinación tanto con la Hacienda estatal como con las locales». La necesidad de una actuación coordinada, en especial con respecto a la Hacienda estatal, es algo inherente a la propia existencia de una Hacienda autónoma. El reconocimiento de autonomía financiera, la existencia de una Hacienda autónoma, no significa la atribución de una libertad de actuación en el ámbito financiero total e ilimitado. La presencia en un mismo ámbito económico en el que inciden las diversas Haciendas —estatal, autonómica y locales— impone la necesidad de actuación coordinada de todas ellas para asegurar de esta manera la más completa consecución de sus objetivos por cada una de ellas; en un planteamiento moderno, la Hacienda pública tiene asignadas sobre todo tres objetivos: estabilización del nivel de actividad económica, distribución de la riqueza y de la renta y prestación de servicios colectivos. Fácilmente se comprende que, si no existiera un mínimo grado de coordinación, en especial

entre la Hacienda del Estado y la de la Comunidad Autónoma, una de ellas podría obstaculizar los objetivos de la otra, especialmente cuando ambos Gobiernos llevarán a cabo políticas económicas diferentes y aún contradictorias.

Pero si la autonomía financiera no significa atribución de una libertad absoluta, tampoco la coordinación debe llevar, al menos de manera necesaria, a una total uniformidad que dejaría vacía de contenido la autonomía; a su vez, la coordinación entre ambas Haciendas excluye la existencia de una relación jerárquica entre ambas y presupone, hasta un cierto punto, su situación a un mismo nivel.

Es claro, además, que la Coordinación entre Hacienda estatal y Hacienda Autonómica puede alcanzarse por varias vías; cabe citar, por ejemplo, que se logre por medio de acuerdos entre los diferentes grupos políticos con capacidad decisoria; aun sin desconocer la gran importancia práctica que pueden investir estos acuerdos parece, sin embargo, que el Estatuto se refiere a la denominada coordinación institucional. Una muestra de esta forma de coordinación la suministra la LOFCA que, junto con los Estatutos de Autonomía, traten de fijar las relaciones entre ambas Haciendas. Es precisamente la citada Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la que, a tal objetivo, y en su artículo 3 crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas «para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado»; el citado Consejo debe tratar de coordinar, entre otras, la política presupuestaria, la de endeudamiento, la de inversiones públicas...

El artículo 46, número 1 del Estatuto alude por último como principio orientador de la Hacienda autonómica al de «solidaridad en la redistribución intrarregional». El principio de solidaridad en el ámbito financiero, sancionado también en el artículo 156 de la Constitución no es sino expresión o aspecto del más general principio de solidaridad establecido en el artículo 2.

Sin embargo, el artículo 46 del Estatuto se refiere a una especial significación del principio de solidaridad.

Los citados artículos de la Constitución se refieren a la solidaridad entre regiones y entre los españoles; al servicio del principio de solidaridad así entendido, se establecen una serie de figuras, tales como el Fondo de Compensación Interterritorial; la Constitución como norma suprema, trata así de evitar las desigualdades entre las regiones; corresponderá, por lo tanto, al poder central, adoptar las medidas necesarias para evitar los desequilibrios regionales.

Pero las exigencias de la solidaridad no pueden acabar ahí; es necesario que, además, el principio de solidaridad despliegue su eficacia en el interior de cada región, tratando de evitar las desigualdades entre las diferentes zonas de cada región; a este aspecto de la solidaridad, entendida como solidaridad intrarregional, alude el Estatuto; como norma

institucional básica de la Comunidad Autónoma, el Estatuto pretende la realización de la solidaridad entre los aragoneses, solidaridad intrarregional que encuentra su más cabal comprensión en el marco de la solidaridad entre todas las regiones.

Aunque la solidaridad es un concepto relativo, susceptible también de diversas interpretaciones, ello no significa, sin embargo, que sea una simple exigencia ética o política, sino una auténtica necesidad técnica y jurídica. Como señala el artículo 2 de la LOFCA éstas están obligadas «a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad». La realización práctica del principio de solidaridad exigirá que la Comunidad Autónoma tome las medidas financieras necesarias para su efectividad, en especial que, como establece el artículo 31.2 de la Constitución, el gasto público que realice la Comunidad Autónoma procure «una asignación equitativa de los recursos públicos».

ART. 46. 2. La autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón estará garantizada por la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el Estatuto de Autonomía, mediante el ejercicio de las potestades y competencias que en ellas se le reconocen.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El precepto comentado indica el cuadro normativo básico que garantiza el ejercicio de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma y con arreglo al cual deben ejercitarse sus competencias.

Dentro de estas normas debe indicarse, en primer lugar, y por su especial significado la Constitución. La radical innovación que respecto del anterior régimen representa el texto constitucional, sobre todo en lo referente a la organización territorial del Estado, explica que aquella incluya algunos preceptos referentes a la Hacienda de las Comunidades Autónomas; se trata, sobre todo, de los artículos 156 y 158, incluidos dentro del título octavo; sin perjuicio de que puedan resultar también de aplicación algunos preceptos contenidos en otros títulos, en especial en este título séptimo relativo a «Economía y Hacienda».

Pero la regulación de la Hacienda de las Comunidades Autónomas que se contiene en el texto constitucional es sumamente parca y ambigua; ello no debe causar excesiva extrañeza si se tiene en cuenta, de un lado, que el modelo de financiación regional a adoptar no estaba por aquel entonces enteramente perfilado, y de otro, la necesidad de que el texto constitucional fuera aceptado por el mayor número posible de grupos políticos y sociales cuyos programas e intereses podían entrar en colisión en este punto. Todo ello produjo como consecuencia que en el texto constitucional se aprecien notables lagunas en orden a la regulación de importantes aspectos de la Hacienda regional. Esta es la razón por la cual la propia Constitución prevé en el artículo 157.3 que «Mediante Ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras..., las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

Amparándose en esta autorización, se dictó la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que desarrolla la regulación de la Constitución. Como puede observarse, esta Ley se dictó una vez promulgados algunos Estatutos de Autonomía —en concreto los del País Vasco y Cataluña— y antes de dictarse los restantes; tal modo de proceder fue objeto de críticas; hubiera sido más lógico promulgar primero la citada Ley orgánica y acomodar después a lo en ella previsto la regulación establecida en los Estatutos de autonomía.

Junto a la Constitución y a la citada LOFCA debe hacerse referencia, para completar el cuadro normativo básico regulador de la materia, al Estatuto de Autonomía. No es este el momento de insistir en la importancia de la función que a los Estatutos de la Comunidades Autónomas se asigna en el ordenamiento jurídico español como instrumento normativo a través del cual se hace efectiva la autonomía; será suficiente aquí remitirnos a su calificación como «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» que efectúa el artículo 147.1 de la Constitución. Es la regulación de las potestades y competencias que en él se establece lo que hace posible el ejercicio de la autonomía en general y de la autonomía financiera en particular.

ART. 46. 3. La potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón responderá en su regulación a los principios de generalidad y equitativa distribución de la carga fiscal entre los ciudadanos llamados a satisfacerla.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El establecimiento de tributos en el moderno Estado de Derecho debe realizarse atendiendo a ciertas normas que, por lo general, vienen establecidas en la Constitución. Algunas de ellas son de carácter formal y exigen que tal establecimiento se efectúe por un determinado cauce, a través de un procedimiento: por medio de leyes aprobadas por la Asamblea legislativa; es el principio de legalidad Tributaria, de cuyo significado nos ocuparemos al comentar el artículo 58 del Estatuto.

Otras, en cambio, se refieren al contenido material de las normas reguladoras del tributo y pretenden que éstas respondan a ciertos principios jurídicos o criterios de justicia. Aun cuando el legislados es, en principio, libre de establecer el régimen tributario que considere más adecuado, debe observar lo dispuesto por los principios de justicia material recogidos en la Constitución que actúan como criterios orientadores, como límites de su potestad tributaria. A tales principios de justicia se refiere el número tres del artículo 56 del Estatuto.

Este precepto recoge dos principios como inspiradores de la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma: el de generalidad y el de equitativa distribución de la carga fiscal.

El principio de generalidad significa que todos los ciudadanos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Tal principio prohibe, por tanto, que se concedan privilegios tributarios a categorías, grupos o clases de ciudadanos; así entendido, el citado principio constituye una reacción contra la situación existente en anteriores momentos históricos; en la actualidad, y por su arraigo, no se considera necesario su mención expresa. A él se refiere el número 1 del artículo 31 de la Constitución española, que comienza diciendo que «Todos contribuirán

al sostenimiento de los gastos públicos...»; esto no significa, claro está, que todos deban contribuir efectivamente; sólo lo harán quienes resulten afectados por las normas tributarias, pero la exclusión de quienes no contribuyen deberá basarse en criterios de justicia y no en meros privilegios o inmunidades arbitrarias.

Pero el principio de generalidad es un criterio insuficiente. Por ello, el Estatuto indica que la potestad tributaria deberá atender a lograr la «equitativa distribución de la carga fiscal entre los ciudadanos llamados a satisfacerlo». Para interpretar su significado debe acudirse a lo dispuesto por el ya citado artículo 31 de la Constitución: «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Pese a la confusa y un tanto sobrecargada redacción del texto constitucional, este ofrece algunos criterios que permiten precisar el contenido un tanto ambiguo de la «expresión equitativa distribución de la carga fiscal», utilizada por el Estatuto.

La contribución al sostenimiento de los gastos públicos debe realizarse, por lo tanto, de acuerdo con la capacidad económica de cada uno. Como ha indicado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de julio de 1981, «Capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra».

Ello no significa, sin embargo, que la capacidad económica sea el único criterio de justicia. Por ello, el propio texto constitucional indica que la contribución de acuerdo con la capacidad económica se realizará por medio de «un sistema tributario justo». Que debe entenderse por un sistema tributario justo, es algo que no puede determinarse de manera apriorística, sino que dependerá de la idea que de la justicia tributaria se pueda tener en un momento determinado y estará condicionado por circunstancias políticas, económicas, éticas o de otra naturaleza. No obstante, y como ha señalado el Tribunal Constitucional en la citada sentencia, «lo que no puede soslayarse es que el legislador constituyente ha dejado bien claro que el sistema justo que se proclama no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad». Progresividad e igualdad son, por ende, elementos integrantes de un sistema tributario justo y factores indispensables para lograr la equitativa distribución de la carga fiscal que pretende el Estatuto.

El criterio de la progresividad debe entenderse en este sentido flexible. Tal criterio no exige que todos los tributos estén dotados de tipos de gravamen progresivos, lo cual, por otra parte, sería contrario a la propia naturaleza de algunos tributos. Es el sistema tributario considerado en su conjunto, como totalidad, el que debe responder a la idea de progresividad. Por lo tanto, un sistema tributario progresivo es

conciliable con la existencia de concretas figuras tributarias basadas en tipos de gravamen proporcionales. Tal concepción del principio de progresividad dificulta, por otra parte, su operatividad jurídica. Al referirse al sistema tributario en su conjunto y no a cada una de las concretas figuras que lo integran será sumamente difícil que pueda declararse en la realidad la inconstitucionalidad de una norma tributaria por vulnerar el principio de progresividad. Dicho principio aparece así como meramente programático para el legislador tributario.

Mayor trascendencia jurídica debe reconocerse, en cambio, al principio de igualdad como inspirador del sistema tributario. Pero tampoco el principio de igualdad puede entenderse de forma absoluta, como una igualdad matemática. El principio de igualdad es por ello compatible con un régimen jurídico diferenciado para supuestos de hecho semejantes, siempre que dicho tratamiento diferenciado tenga una justificación racional, objetiva. El principio de igualdad se entiende, según una formulación ya clásica como prohibición de la arbitrariedad, con él se pretende evitar que el legislador, al regular situaciones semejantes de forma distinta, atienda sólo a consideraciones arbitrarias, carentes de un fundamento racional.

El Tribunal Constitucional ha precisado, en la ya citada sentencia de 20 de julio de 1981, el contenido del principio de igualdad en el ámbito tributario: «una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio. Precisamente la que se realiza mediante la progresividad global del sistema tributario en que alienta la aspiración a la redistribución de la renta». Ello es así porque, como ha indicado el propio Tribunal Constitucional, la igualdad en el ámbito tributario va íntimamente enlazada a los principios de capacidad económica y de progresividad.

Los principios constitucionales examinados —capacidad contributiva, progresividad, igualdad— constituyen, según creemos, el núcleo esencial de lo que el Estatuto denomina «equitativa distribución de la carga fiscal». Con ello, sin embargo, no se agota el elenco de criterios o principios a tomar en consideración en el ejercicio de la potestad tributaria. Sin pretensiones de exhaustividad, mencionaremos los dos siguientes:

— En primer lugar, la existencia, recogida en el artículo 31 de la Constitución, de que el sistema tributario «en ningún caso tendrá alcance confiscatorio», se trata de un precepto de evidente intencionalidad política pero cuya operatividad jurídica quedará reducida a supuestos verdaderamente excepcionales.

— En segundo lugar, y por último, debe hacerse referencia al significado que debe atribuirse al artículo 56 del Estatuto; dicho precepto establece que el ejercicio de las competencias económicas por parte de la Comunidad Autónoma serán actuados de acuerdo con la ordenación de la política económica general del Estado y con respeto pleno al prin-

cipio de libertad de empresa. En la medida en que la potestad tributaria es, cada vez más, un instrumento de la política económica y social, parece obvio que el ejercicio de la potestad tributaria por parte de la Comunidad Autónoma no debe entrar en colisión con los objetivos de política social y económica del Gobierno de la Nación. Todo ello no es sino una consecuencia de la exigencia de coordinación entre la Hacienda de la Comunidad Autónoma y la Hacienda del Estado que enuncia el número 1 del artículo 46 del Estatuto.

ART. 47. El patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón estará integrado por:

a) El patrimonio de la Comunidad en el momento de aprobarse el Estatuto.

b) Los bienes afectos a servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de Aragón y sus frutos y productos.

c) Los bienes adquiridos por la Comunidad Autónoma de Aragón por cualquier título jurídico válido.

Por J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

Si en el artículo inmediatamente anterior el Estatuto aragonés, en desarrollo del artículo 156 de la Constitución, ha previsto una «Hacienda autónoma» con objetivo de financiar y llevar a cabo adecuadamente los servicios propios de su competencia —«Hacienda» que se constituye a través de los cauces y fórmulas arbitrados en el precepto inmediatamente siguiente (véase comentario al art. 48)—, en este precepto se pretende describir, con carácter muy general, *el conjunto de bienes o derechos* (sobre los bienes propios o ajenos) *cuya titularidad ostenta* la Comunidad Autónoma de Aragón.

No existe una línea divisoria perfectamente clara entre la «Hacienda» y el «Patrimonio» o, al menos, la regulación actual de una y otro —cuyos aspectos fundamentales intentaremos explicar— no permiten establecer de forma diáfana las diferencias sustantivas, y ello porque tanto del conjunto hacendístico pueden obtenerse recursos destinados lógicamente a cubrir necesidades del conjunto patrimonial e incluso aumentarlo, cuanto porque, a la inversa, del conjunto patrimonial pueden derivarse frutos, rentas o percepciones que se destinen a la cobertura de las obligaciones de la Hacienda.

No obstante, parece posible describir el bloque patrimonial de la Comunidad Autónoma aragonesa, no solamente por referencia al conjunto hacendístico regulado en el artículo 48 del Estatuto, sino también utilizando criterios de la legislación estatal vigente, puesto que el diseño establecido por el artículo comentado —así como la regla competencial

del artículo 58.4 del Estatuto— ofrece unos perfiles generales que exigen mayor concreción.

En principio, el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón está constituido por todos los bienes materiales, muebles o inmuebles, derechos derivados de los mismos, cualquiera que sea su naturaleza, derechos reales sobre otros bienes ajenos, propiedades incorporales —no materiales— (títulos representativos de capital de empresas mercantiles, como las acciones, obligaciones y títulos análogos, etc.), cuya propiedad o titularidad —según los casos— pertenezca u ostente la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea la forma jurídica válida de su tenencia, y ya se encuentren o no afectados al uso público o destinados al cumplimiento de un servicio público de la Comunidad Autónoma. A título enunciativo, y con carácter general, puede decirse que en este concepto patrimonial entrarán:

a) los bienes de dominio público, afectados al uso general o a los servicios públicos desarrollados por la Comunidad Autónoma de Aragón, incluidos los edificios en que se alojen sus diferentes órganos, cuya titularidad corresponda, por cesión, sucesión, establecimiento propio, etcétera, a dicha Comunidad;

b) los bienes que sean propiedad de la Comunidad Autónoma, adquiridos por cualquier título válido, que no estén destinados al uso o al servicio público de forma directa;

c) los derechos de cualquier naturaleza que se derivan de la pertenencia —titularidad o propiedad— de los bienes anteriores;

d) los derechos sobre bienes ajenos —es decir, cuya propiedad no corresponde a la Comunidad Autónoma aragonesa— como son los derechos reales de posesión, arrendamiento, concesión, usufructo, servidumbre, etc., cuya titularidad corresponde al Ente autonómico aragonés;

e) los «bienes inmateriales» —no estrictamente cosas pero sí susceptibles de apropiación como éstas— de cualquier tipo, especialmente las cuotas, participaciones o partes alícuotas, títulos representativos de capital (acciones, por ejemplo, de Sociedades anónimas que es el tipo más frecuente) obligaciones de renta fija, u otros títulos representativos del activo en Sociedades o empresas válidamente constituidas en Derecho;

f) según lo dispuesto en el apartado *b)* del artículo comentado —que resulta coherente con la legislación estatal— también forman parte del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón los «frutos y productos» de los bienes afectos a servicios transferidos. Debo advertir, no obstante, que semejante disposición choca con lo establecido en los apartados cuatro, diez y once del artículo 48 del Estatuto, ya que «los rendimientos ... por la utilización del dominio público de la Comunidad Autónoma aragonesa», los «rendimientos de su patrimonio» y los «ingresos de derecho privado, legados y donaciones» se incluyen en la «Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», al modo de lo que, por otro lado, establece la Ley General Presupuestaria de 4 de enero

de 1977 (véase art. 22, *b*, en aparente contradicción con los arts. 36 al 38 de la Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto de 15 de abril de 1964) y lo que, en sentido idéntico, hace, por ejemplo, la Ley de 19 de julio de 1983, reguladora de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (véase art. 15). En realidad, tal contradicción no es más que aparente y se produce a causa de la inevitable ósmosis entre el Patrimonio y la Hacienda, según advertimos, que es característica en cualquier Ente público territorial. En nuestra opinión, el problema no es difícil de resolver teóricamente: si, en origen, los rendimientos (frutos, rentas, percepciones, etc.) de los bienes y derechos patrimoniales forman con éstos un todo indisoluble, una vez producidos se destinan «ex lege» a incrementar el conjunto hacendístico. Así se puede deducir, sin esfuerzo, de las previsiones que a tal efecto contienen, por ejemplo, los artículos 36 y siguientes de la citada Ley del Patrimonio del Estado en conexión con los artículos 2 y 22 de la Ley General Presupuestaria (Ley reguladora de la «Hacienda Pública» estatal).

Tras esta descripción ejemplificativa, vale la pena llevar a cabo algunas reflexiones generales sobre el contenido del precepto comentado, haciendo especial hincapié en lo que no se expresa directamente o, por decirlo de otra forma, glosando lo que en él subyace.

Toda persona jurídica, privada o pública —y la Comunidad Autónoma de Aragón lo es, sin duda— puede ser propietaria o poseedora de bienes y derechos. El Código civil español tras clasificar a éstos como «cosas susceptibles de apropiación», utiliza un criterio complementario respecto de los bienes «según las personas a que pertenecen». Naturalmente, la legislación civil desconocía otros Entes jurídicos-públicos de carácter territorial distintos del Estado, la provincia y el Municipio y, por ello, es a éstos exclusivamente a quienes refiere la propiedad o titularidad de los bienes. Las Comunidades Autónomas son «*entes de nueva creación* que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuirlas a estos entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales necesarios para ejercerlas» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1982, cuya doctrina ha sido luego varias veces reiterada). Ello explica que bienes integrantes del Patrimonio estatal hayan pasado a formar parte del patrimonio de las Comunidades Autónomas, y no solamente por expresa atribución del Estado (apartado *c* del precepto comentado, y, en cierto modo, apartado *a*, según veremos), sino también como consecuencia (en las Comunidades Autónopas uniprovinciales, pero también en supuestos de las pluriprovinciales) de la absorción producida respecto de otros Entes o de alguna parte de sus medios patrimoniales, así como, finalmente, de las propias disposiciones estatutarias (aguas, minerales y termales, subterráneas, montes, aprovechamientos hidráulicos,

canales, etc., cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón, carreteras y ferrocarriles en el mismo caso, aeropuertos deportivos, etc., relacionadas con bienes del dominio público —de uso o de servicio—, cuya titularidad ostentaba el Estado y que, una vez *realizados formalmente los traspasos* (véase comentario a la Disposición transitoria sexta del Estatuto), pasarán a la Comunidad Autónoma de Aragón.

En estos supuestos se produce, *no una cesión* del Estado a la Comunidad Autónoma, *sino una sucesión,* por lo que los bienes y derechos continúan con su misma naturaleza hasta que se determine el destino posterior de los bienes y derechos transferidos. Como ha expresado rotundamente el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada «no se trata por tanto, en rigor, de una cesión, sino de una sustitución parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos entes de esta naturaleza». De ahí que el apartado *a)* del precepto comience por señalar al «patrimonio de la Comunidad en el momento de aprobarse el Estatuto» como integrante del Patrimonio general, toda vez que las «sucesiones» a que hace referencia la sentencia anterior se produjeron, mediante las correspondientes transferencias, incluso antes de aprobarse el Estatuto de autonomía, es decir, cuando existía el Ente preautonómico aragonés a que hemos aludido en el artículo 1.º del Estatuto (véase comentario, así como la Ley de 10 de julio de 1981, reguladora del régimen presupuestario y patrimonial de los Entes preautonómicos, cuyo artículo 13 preveía las cesiones de bienes y derechos que fueran precisos para el funcionamiento de Tales Entes, aunque sometiéndolos a la condición resolutoria del artículo 79 de la Ley del Patrimonio del Estado). Por decirlo mejor, no se trataba entonces de «sucesiones» —sino solamente de cesiones, *unilaterales,* es decir, sin derechos absolutos propios de los Entes receptores—, pero sí lo han sido a partir de la adquisición de *la autonomía plena* con la aprobación del Estatuto correspondiente. Como persona jurídica, titular de derechos y deberes, la Comunidad Autónoma de Aragón *sucede* al Estado, por una parte, en la porción patrimonial transferida antes y después del «momento de aprobarse el Estatuto», y, por otro lado, *asume,* sin solución de continuidad —que viene a ser, en definitiva, también una sucesión— los bienes y derechos ya poseídos por el Ente preautonómico aragonés. A estos bienes y derechos aluden, pues, los apartados *a)* y *b)* del precepto comentado, de acuerdo con la interpretación complementaria de la que se ha hecho mención más atrás.

Por supuesto, la propia naturaleza de persona jurídica, de carácter público y territorial, predicable de la Comunidad Autónoma de Aragón, le permite adquirir nuevos bienes y derechos «por cualquier título jurídico válido», bien sea por atribución de la Ley, compra-venta, permuta, herencia, legado, donación, ocupación, prescripción, expropiación forzosa, etc., como indica implícitamente el apartado *c)* del artículo objeto

de comentario. Téngase en cuenta que el párrafo cuatro del artículo 58 del Estatuto atribuye la competencia a las Cortes de Aragón para «la determinación del régimen jurídico del patrimonio» de la Comunidad Autónoma, si bien ello habrá de hacerse «en el marco de la legislación básica del Estado» (véase comentario).

Finalmente, conviene advertir que, quizá en correspondencia con y desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980, el precepto comentado utiliza un *concepto amplio de patrimonio*, pues incluye en él tanto los bienes calificados como de dominio público por estar afectados al uso general o a los servicios públicos, cuanto los estrictamente «patrimoniales», según la diferenciación clásica y consagada en la legislación vigente. Unos y otros están sometidos a régimen jurídico distinto, en lo que se refiere a formas de adquisición, enajenación, disfrute, fórmulas y técnicas de protección, defensa y gestión, etc., cuya determinación se reserva —según he dicho— a la Ley de Cortes aragonesas. En tanto ésta no se promulgue, han de aplicarse las reglas, principios o preceptos de la legislación estatal, sin que ello signifique que sea el Estado el competente para la adopción de decisiones sobre estos bienes y derechos integrantes del patrimonio aragonés, pues los actos relativos a éste son de competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con las bases inducidas de la legislación estatal.

ART. 48. La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón se constituye con:

1. Los rendimientos de los impuestos que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

Se incorpora a este precepto del Estatuto lo dispuesto por el artículo 157.1.*b)* de la Constitución que considera como recursos de las Comunidades Autónomas a «sus propios impuestos». Idéntica norma se contiene en el artículo 4.1.*b)* de la LOFCA; por su parte, el artículo 9 de esta misma Ley especifica que «las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos», respetando una serie de principios.

La determinación de que deba entenderse por impuestos propios de la Comunidad Autónoma ha sido, sin duda, uno de los problemas de la Hacienda de las Comunidades Autónomas más debatido. Ello no debe causar extrañeza si se considera de una parte lo impreciso del término y, de otra, la trascendencia de la solución que se adopte en orden a establecer el grado de autonomía financiera reconocido a las Comunidades Autónomas. El reconocimiento de autonomía tributaria a las Comunidades Autónomas era una de las principales innovaciones de la Constitución y venía a alterar sustancialmente el reparto del poder tributario en el Estado español.

La principal duda que plantea la expresión «impuestos propios» consiste en determinar si tales impuestos deben ser establecidos y regulados previamente por una Ley estatal que contenga, al menos el régimen jurídico fundamental, reconociendo a las Comunidades Autónomas la facultad de decidir acerca de su aplicación y de completar su régimen jurídico; o, por el contrario, si se trata de impuestos que deben ser establecidos y regulados por una Ley territorial emanada por la propia Comunidad Autónoma.

La primera de las interpretaciones expuestas encontró amplia difusión tras la aprobación del texto constitucional. Dicha tesis encontraba su principal apoyo en los números 1 y 2 del artículo 133 de la Constitu-

ción según los que «la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes».

El citado precepto en una interpretación literal, reservaba al Estado la facultad de crear tributos *ex novo;* no otra cosa significa el otorgamiento de «potestad originaria»; las Comunidades Autónomas tendrían, según esto, solo una potestad tributaria derivada, es decir, una potestad reconocida por una Ley estatal y que debería ejercitarse en el marco de lo dispuesto por tal Ley estatal; para que las Comunidades Autónomas pudieran establecer tales impuestos serían necesarias, por tanto, dos tipos de leyes: una Ley estatal que regule los aspectos fundamentales de los impuestos de referencia y, posteriormente, una Ley territorial dictada por la Comunidad Autónoma que estableciera su implantación; con ello, quedaba a salvo el poder originario del Estado para establecer impuestos; por lo demás, nada impediría que la Ley estatal que regulara los aspectos fundamentales de los citados impuestos propios fuera el propio Estatuto de Autonomía de cada Comunidad Autónoma.

Con ello, se restringía notablemente el grado de autonomía financiera reconocido a las Comunidades Autónomas; éstas vendrían, en definitiva, a estar investidas del mismo poder que se reconoce a las Corporaciones Locales, como lo probaría la referencia conjunta que a ambas se contiene en el número 2 del artículo 133. En definitiva, y según esta tesis, las Comunidades Autónomas no podrían crear impuestos que no hubieran sido previamente autorizados por una Ley estatal; no disfrutarían, por lo tanto, de lo que se denomina «derecho a inventar impuestos».

En apoyo de esta tesis podrían aducirse también otras consideraciones. Se ha observado, en efecto, que el citado artículo 133 de la Constitución recogía el mismo modelo de reparto del poder tributario que había sido establecido previamente por los artículos 2 y 5 de la Ley General tributaria de 28 de diciembre de 1963, con la única salvedad, ya expuesta, de incluir las Comunidades Autónomas junto a las Corporaciones Locales. En su apoyo también podrían alegarse algunos datos extraídos del Derecho Comparado; la figura de los tributos propios aparece también recogida en el artículo 119 de la Constitución italiana como una de las fuentes de ingresos de las regiones; aunque no han faltado opiniones discrepantes, en definitiva ha prevalecido la opinión de que es necesario una Ley estatal previa que instituya y regule, al menos en sus aspectos esenciales, tales tributos propios, tesis ésta que se ha plasmado en la Ley italiana de 16 de mayo de 1970.

En apoyo de esta tesis también se han aducido otro tipo de consideraciones. Si se reconociera a las Comunidades Autónomas la facultad de dictar leyes tributarias a su conveniencia, se ha afirmado, en alguna

ocasión, que ello podría conducir a que cada Comunidad Autónoma tuviera su propio y distinto sistema fiscal y a que se entablara, entre ellas, una auténtica «guerra fiscal», concediendo ventajas fiscales para inducir así al establecimiento en su territorio de las principales empresas; ello, en definitiva, hubiera podido producir distorsiones que afectarán a la unidad económica del territorio nacional.

Pero esta tesis no ha dejado de suscitar importantes críticas. Por un lado, se ha puesto de manifiesto como no puede trasladarse a la Constitución actual el esquema elaborado por la Ley General Tributaria sin tener en cuenta las profundas modificaciones introducidas en el reparto del poder en el Estado; las Comunidades Autónomas no pueden asimilarse con las Corporaciones Locales, sino que ocupan una posición intermedia entre éstas y el Estado. Por otro, se observa que algunos preceptos de la Constitución parecen presuponer la existencia de un poder legislativo en materia tributaria a favor de las Comunidades Autónomas; así el número 3 del artículo 31 al establecer el denominado principio de legalidad en materia tributaria, dispone que «Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley», para dictar una Ley tributaria, para establecer un impuesto no se requiere, por lo tanto una Ley votada en las Cortes, Ley aprobada por el Parlamento central; basta, en consecuencia, con una Ley, que puede ser una Ley territorial aprobada por la Comunidad Autónoma.

Por todo ello, cabe concluir que las Comunidades Autónomas pueden establecer por sí mismas tales impuestos propios, siempre y cuando se respeten las exigencias del principio de legalidad a que se refiere el artículo 58 del Estatuto de Autonomía; bastará para ello con una Ley regional, no siendo necesaria una Ley estatal previa que les autorice. El poder tributario de las Comunidades Autónomas deriva directamente del artículo 132.2 de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía correspondiente. Las Comunidades Autónomas pueden, en consecuencia, «inventar» y establecer nuevos impuestos, distintos de los establecidos por el Estado.

El Estatuto de Autonomía de Aragón confirma esta última opinión. Es más, el artículo 48.1 del Estatuto ha clarificado la redacción del artículo 157.1.*b)*, de la Constitución; ya no se habla de «impuestos propios», expresión de carácter equívoco, sino de «impuestos que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón», con lo que se pone de manifiesto el poder tributario de la Comunidad Autónoma; a mayor abundamiento el ya citado artículo 58 del Estatuto encomienda a las Cortes de Aragón «el establecimiento, modificación y supresión de los tributos propios de la Comunidad Autónoma».

Debe observarse, sin embargo, que este poder tributario de la Comunidad Autónoma, en apariencia tan ampliamente reconocido, está sujeto, sin embargo, a una serie de límites importantes.

Algunos de estos límites tienen carácter general y son comunes a los establecidos para el Estado. Al establecer sus impuestos propios, la Comunidad Autónoma deberá observar una serie de principios y de normas recogidos en la Constitución y que limitan el ejercicio del poder legislativo. Especial referencia debe hacerse en este lugar a lo dispuesto por el artículo 31.1 de la Constitución, que establece el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad y que no tenga alcance confiscatorio. Con una fórmula más sintética, el artículo 46.3, del Estatuto dispone que la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá su potestad tributaria inspirándose en los principios de generalidad y equitativa distribución de la carga fiscal.

Otros límites tienen, sin embargo, carácter especial y afectan sólo al poder tributario de las Comunidades Autónomas. Cabe dividirlos, a su vez, en dos grandes bloques.

Algunos límites tienen un carácter espacial. Pretenden sobre todo evitar que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su poder tributario sobre bienes o actividades situadas o realizadas fuera de su territorio. A ellos se refiere el artículo 157.2 de la Constitución que prohibe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. Tales límites han sido posteriormente desarrollados y especificados por el artículo 9.° de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Otro tipo de límites de especial transcendencia para el tema que nos ocupa, trata de evitar que los impuestos que establezcan las Comunidades Autónomas recaigan sobre los mismos hechos que gravan los impuestos estatales. En este sentido, el artículo 6.°, número 2 de la Ley Orgánica de la Financiación de las Comunidades Autónomas establece que «los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado».

La finalidad de la indicada norma es clara: evitar la doble imposición, es decir, evitar la excesiva carga tributaria que supondría el que un mismo hecho, acto o negocio estuviera sometido simultáneamente a dos impuestos: un impuesto estatal y, posteriormente, un impuesto establecido por la Comunidad Autónoma.

Pero el establecimiento de tal límite supone, en la práctica, vaciar de contenido el poder de las Comunidades Autónomas de establecer impuestos. Dada la amplitud del sistema tributario estatal que, con sus diferentes impuestos, abarca la práctica totalidad de los hechos susceptibles de imposición, resultará sumamente difícil que las Comunidades Autónomas puedan establecer un nuevo impuesto no establecido previamente por el Estado. Los posibles supuestos que podrían pensarse no dejan de suscitar serios reparos en orden a su colisión con impuestos

estatales previos. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el citado límite no opera a la inversa; el Estado, en efecto, podrá establecer impuestos sobre hechos gravados por las Comunidades Autónomas, si bien en tal caso deberá adoptar los mecanismos de compensación adecuados.

Para tener una idea cabal del reducido margen de maniobra de la Comunidad Autónoma en este punto debe tenerse en cuenta también que, según el artículo 6.º, número 3, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, éstas sólo podrán establecer tributos sobre las materias que la legislación de Régimen local reserve a las Corporaciones Locales tan solo en los supuestos en que dicha legislación se prevea. Con ello se cerciora en la práctica la operatividad del poder de la Comunidad Autónoma de establecer impuestos tan ampulosamente proclamado por la Constitución.

ART. 48. 2. Los rendimientos de los tributos cedidos por el Estado a que se refiere la disposición adicional segunda y de todas aquellas cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales.

3. Un porcentaje de participación en la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos no cedidos, incluidos los monopolios fiscales.

Por J. LINARES MARTÍN DE ROSALES.

COMENTARIO:

De la generosa enumeración de los recursos regionales que contiene el artículo 48 del Estatuto de Aragón (que dicho sea de paso es una copia literal del artículo 44 de los Estatutos de Cataluña y Galicia o del artículo 56 de Andalucía, etc.), es significativo el que tras la utópica —por «cuasi inviable»— referencia a los impuestos propios o regionales en su apartado 1.°, se mencionen inmediatamente —apartados 2.° y 3.°— «los rendimientos de los tributos cedidos por el Estado» y el «porcentaje de participación en la recaudación total del Estado por impuestos (...) no cedidos».

Parece como si el legislador estatutario estuviera adelantando una orden de prelación de tales recursos, en función de su importancia económica, puesto que las figuras que nos ocupan son sin duda, junto con las transferencias del Fondo de Compensación, las principales fuentes de financiación de la Hacienda aragonesa. En el último Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, el de 1984, los tres recursos de referencia: tributos cedidos, «porcentaje» y transferencias del Fondo, alcanzan cerca de 11.200 millones, es decir, casi el 70 % de los ingresos que junto con otras subvenciones afectadas —sobre 5.000 millones— cubren más del 90 % de los recursos regionales. Por otra parte, no debemos olvidar que los «Tributos cedidos» y el «porcentaje» aventajan a las transferencias del Fondo en lo que a sustanciación del principio de autonomía financiera se refiere, ya que dichas transferencias son condicionales o afectadas al tener un destino muy específico: la llamada «inversión nueva» que ha de sustanciarse en las aplicaciones concretas recogidas en el artículo 16.2 de la LOFCA.

La situación descrita, no es exclusiva de la Comunidad aragonesa, sino que es afin a todas las nacionalidades y regiones que, en lo concerniente a su estructura financiera, hemos llamado de «régimen común» o «sistema LOFCA», cuyo punto de encuentro es el de financiarse mediante un modelo esencialmente participativo —a través de recursos de origen estatal—, con escasa autonomía en los ingresos y relativa libertad en las expensas, lo que las diferencia de las Comunidades Autónomas de «régimen especial» —privilegiado, según un amplio sector de opinión—, que se sustancia en los sistemas de «Concierto económico» y «Convenio», propios del País Vasco y de Navarra, respectivamente, que comportan un modelo financiero de internalización de ingresos y gastos, «usufructuando», casi en su totalidad, el sistema tributario estatal, si bien con la obligación de aportar un «cupo» parte del producto de su recaudación, para atender a las «cargas generales» y a los servicios que el Estado conserve como propios en el territorio de dichas Comunidades. Sistema, por tanto, que ofrece mayor grado de libertad en el gasto y, en definitiva, una más amplia autonomía financiera.

En consecuencia, la característica más acusada en la estructura fiscal estatutaria de las CC.AA. de «régimen común» —como la aragonesa— son el mimetismo, la falta de originalidad y su deficiente sistemática. Defectos o virtudes (por lo que pueda haber de homogeneidad en los sistemas y en las normas que los regulan), que están propiciados por el «efecto acumulación» que produjeron los Estatutos pioneros —sobre todo el de Cataluña, que se anticipó incluso a la LOFCA, y en menor medida el de Galicia— y por la función de la Ley orgánica y «marco» que cumple la LOFCA, a la que, según la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón, deben ajustarse el «ejercicio de las competencias financieras reconocidas (...)» en él mismo.

No es de extrañar, por tanto, que en una de las clasificaciones más generalizadas de los recursos de las CC.AA., la formulada inicialmente por Sevilla y Fernández Marugán y, recogida posteriormente por Escribano y Martín Acebes, se vinculan, precisamente, los «Tributos cedidos» y el «porcentaje de participación» a la sustanciación del «tramo de suficiencia» —principio de suficiencia, diríamos nosotros— de las Comunidades de «régimen común».

De hecho, si nos preguntamos, como hemos hecho en alguna otra ocasión, ¿qué queda de sustantivo en los trece apartados de la altiva declaración de este artículo 48 del Estatuto de Aragón?, hemos de reconocer, descendiendo al pragmatismo de lo tangible que, si los impuestos propios son inviables, porque la LOFCA (art. 9) establece el principio de incompatibilidad con las materias imponibles ocupadas previamente por el Estado; los rendimientos patrimoniales son exiguos, puesto que un ente territorial aflorado «*ex novo*» en virtud de una abstracción intelectual, sólo tiene lo que quieran darle; y los demás recursos tendrían su origen en lo que ha sido la desventura de las familias: las multas y

las deudas; hemos de concluir que, por fortuna o por desgracia, el sino de la financiación regional de las Comunidades Autónomas de régimen común, es vivir a costa del pariente, pobre o rico, que es el Estado (mediante transferencias, tributos cedidos, participaciones y recargos), identificándose con sus vicisitudes y procurando llevar lo más dignamente posible su arrogante e impetrante exigencia parásita.

No obstante, no podemos quedarnos en una visión tan parcial, como la que se deduciría de lo anteriormente expuesto, que sólo sería absolutamente rigurosa en nuestro orden político anterior. Ahora, desde nuestra Constitución de 1978, las CC.AA. son una realidad protegida. Tienen un derecho *fundamental* —artículo 156 de la Constitución— a la suficiencia financiera. Por tanto, no se trata de demandar limosnas. Y si no se da una mayor diversificación territorial del poder tributario —que no del financiero—, es por razones de eficacia, en el entendimiento de que el «sistema fiscal» en un Estado, que en realidad no es federal, se gestiona mejor a un solo nivel de gobierno. De aquí que las CC.AA. no deban ser pusilánimes en demandar lo que les corresponde.

Por lo que hace a la naturaleza, requisitos, caracteres y demás circunstancias de estas tipologías de recursos que venimos analizando, nos remitimos a los comentarios que seguirán de los artículos correspondientes del Estatuto, y en especial, al artículo 49 y transitoria novena —en lo referente al o a los «porcentajes de participación»—, por un lado, y el artículo 60, adicional segunda y transitoria décima, por otro —en lo concerniente a los tributos cedidos—.

Por consiguiente, nos limitaremos a anticipar aquí, que desde el punto de vista económico ambas figuras constituyen transferencias, en principio, incondicionales o desafectadas —aunque dicho carácter se va desdibujando, según veremos—, determinadas y/o determinables, en función de la «carga asumida» o del «coste absorbido» por los servicios transferidos por el Estado.

ART. 48. 4. El rendimiento de sus propias tasas por la utilización de su dominio público, la prestación por ella de un servicio público o la realización por la misma de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El precepto incorpora, desarrollándolo, lo dispuesto por el artículo 157.1.*b)* de la Constitución, que considera como recursos de las Comunidades Autónomas sus propias tasas.

Las tasas son al igual que los impuestos y las contribuciones especiales, tributos, es decir, prestaciones patrimoniales debidas a un ente público —en este caso, a una Comunidad Autónoma— y establecidos con el fin de procurar los medios para cubrir sus necesidades financieras.

El concepto de tasa esbozado en el precepto comentado del Estatuto coincide sustancialmente con la definición legal que se contiene en el artículo 26.1.*a)* de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963: «Tasas son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo». Idénticas definiciones se contienen en el artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de las tasas y exacciones parafiscales, así como en el artículo 6.º de las normas sobre ingresos de las Corporaciones Locales, aprobadas por Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre.

De las definiciones transcritas se desprenden algunas características de las Tasas. Estas se establecen en consideración a una determinada actividad que realice el Ente público, la Comunidad Autónoma en ete caso, y que reporta una ventaja al ciudadano que debe satisfacerla. La actividad que realice la Comunidad Autónoma y que le dará derecho a la percepción de la tasa puede ser muy variada; puede consistir en la autorización concedida a un ciudadano para que este utilice el dominio público, o en la prestación para la Comunidad Autónoma de cualquier tipo de servicio público o en la realización por la Administración

de una actividad, de cualquier clase que esta sea, que beneficie al ciudadano.

Con ello se pone de manifiesto la diferencia entre las tasas y los impuestos a los que se ha hecho referencia al comentar el artículo 48.1 del Estatuto. Los impuestos se establecen sin consideración a una determinada actividad de la Administración, de cualquier naturaleza que esta sea; con ellos se pretende cubrir el coste de los denominados servicios públicos indivisibles, es decir, de aquellos servicios —tales como la diplomacia, la defensa, la justicia, en algunos sentidos sanidad y educación, entre otros—, que benefician de una forma indiferenciada a la colectividad en general y cuyo mantenimiento se considera esencial para el mantenimiento de la organización política. Por el contrario, con el importe de las tasas, se pretende cubrir el coste de los servicios públicos divisibles, es decir, de los servicios cuya prestación favorece de forma claramente individualizada a las personas determinadas que los utilizan o a cuyo favor se prestan, sin perjuicio de que el mantenimiento del servicio público como tal pueda beneficiar a la colectividad. Por ello puede afirmarse que, en un sentido económico, el pago de la tasa constituye una contraprestación por el ciudadano por la actividad que realice la Administración.

De lo expuesto se desprende que la posibilidad de establecer tasas propias por parte de la Comunidad Autónoma es relativa y varía en función tanto de la importancia de sus bienes de dominio público cuanto de los servicios que pueda prestar por haber asumido la correspondiente competencia. En la medida en que se incrementan sus bienes de dominio público y sus competencias se verá incrementado también la posibilidad de establecer tasas. Por ello, el artículo 7, número 2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas dispone que «Cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las Comunidades Autónomas bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo prestan servicios o realizan actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas o éstas se consideran como tributos propios de las respectivas Comunidades».

Para completar el estudio de las tasas interesa destacar dos aspectos. El primero de ellos se refiere a la forma como deben ser establecidas y, en consecuencia, al órgano competente para crearlas; tradicionalmente se ha entendido que las tasas deberían ser establecidas, al igual que los impuestos, por Ley, es decir, por un acto emanado del Parlamento; así lo exigiría la aplicación del principio de legalidad en materia tributaria, verdadero elemento cardinal del moderno Estado de Derecho. La realidad, sin embargo, ha sido distinta; en el sistema tributario español ha sido frecuentemente realizada la creación y regulación de tasas por el poder ejecutivo, al margen del principio de legalidad tributaria, por medio de disposiciones administrativas. Para evitar los peligros que tal

actuación comportaba se dictaron, sobre todo, la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958 y la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963.

La necesidad de que las Tasas se establezcan por una Ley, es decir, por el Parlamento, viene reconocida también por la Constitución, que en su artículo 31.3 dispone que «solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley». Pocas dudas pueden albergarse respecto a la consideración de las tasas como prestaciones patrimoniales y la consiguiente necesidad de una Ley para su establecimiento.

A la misma conclusión llegó también el Estatuto de autonomía cuando en su artículo 58 atribuye a las Cortes de Aragón la competencia para establecer, modificar y suprimir «los tributos propios de la Comunidad Autónoma». Pues bien; después de la Ley General Tributaria es indiscutible que las tasas deben incluirse dentro de la categoría de los tributos, por lo que serán, en consecuencia, las Cortes de Aragón las que deberán aprobar por medio de una Ley el establecimiento de las tasas.

El otro aspecto de las tasas que debe analizarse es el criterio que debe tomarse en consideración para determinar su cuantía. Por supuesto, la determinación del importe de las tasas deberá obedecer a consideraciones de diversa naturaleza, entre las cuales ocuparán un lugar destacado las de índole político y económico. No obstante, se ha tratado de establecer algunos principios generales que puedan suministrar alguna orientación; para ello, debe tenerse presente la función que deben cumplir las tasas; ya hemos visto que las tasas se establecen como consecuencia de la prestación por la Administración de determinados servicios públicos, en especial de aquellos servicios públicos que favorecen a personas o grupos determinados; por ello suele afirmarse, con carácter general y no sin algunas matizaciones, que el importe recaudado con las tasas debe estar en relación con el coste del servicio público prestado; esto es, que deben ser los beneficiados con la actuación administrativa quienes financian tales actividades de la Administración.

Este criterio no debe entenderse, sin embargo, en un sentido riguroso, exigiendo una correlación matemática entre el coste del servicio público prestado y las cantidades pagadas como tasas. Por lo general, el coste del servicio público opera como límite al importe total de las tasas; así lo declara, recogiendo una norma muy difundida en el ordenamiento jurídico español, el artículo 7.3 de la LOFCA: «El rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o realización de actividades no podrá sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades».

Pero el criterio de la cobertura del coste del servicio no es el único relevante; en fecha más reciente se ha propuesto que en el importe de las tasas se tenga en cuenta también el principio de capacidad contributiva, acomodando, en consecuencia, su importe a la capacidad eco-

nómica del particular obligado a satisfacerla. Se pretende, de esta forma, establecer un sistema más justo de reparto de los gastos públicos.

Esta tesis ha sido recogida por algunos preceptos del ordenamiento jurídico español. Así, la Ley General Tributaria establece en su artículo 3 que la ordenación de los tributos —y por ello, también de las tasas— ha de basarse en la capacidad económica de las personas llamadas a satisfacerlos. Más recientemente, el artículo 31.1 de la Constitución menciona el principio de capacidad contributiva como criterio configurador del sistema tributario español. Todo ello permitiría concluir que, según la Constitución, en la fijación de las tasas debería observarse también el principio de capacidad económica.

No obstante, la aplicación de este criterio puede plantear no pocas dificultades. El principio de capacidad económica encuentra su campo natural de aplicación en el ámbito de los impuestos, como por lo demás pone de manifiesto el artículo 26 de la Ley General Tributaria; en dicho principio se inspiran, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el Impuesto sobre el Patrimonio.

El citado principio puede ser también tomado en consideración al regular algunas tasas, pero en otros muchos supuestos su aplicación puede encontrar no pocas dificultades, hasta el punto de hacerlo prácticamente inviable; por ello se reconoce que su aplicación no puede tener carácter general sino solo limitado a los supuestos concretos que así lo permitan. Este es el sentido del artículo 7.4 de la LOFCA, al disponer que «Para la fijación de las tarifas de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica, siempre que la naturaleza de aquella se lo permita».

En el momento de redactar este comentario se procedía por las Cortes de Aragón al examen y discusión del Proyecto de Ley regulador de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón, texto publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», número 34, de 21 de septiembre de 1984, páginas 590 y siguientes. Con posterioridad, el citado Proyecto se ha convertido en la Ley 8/1984, de 27 de diciembre, reguladora de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón, publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» de 4 de enero de 1985, páginas 4 y siguientes. La citada Ley establece el régimen jurídico básico de las Tasas propias de la Comunidad Autónoma de Aragón considerando como tales no sólo las establecidas y reguladas por las Cortes de Aragón, sino también las establecidas por el Estado y posteriormente transferidas a la Comunidad Autónoma por estar afectas a competencias transferidas a la Comunidad.

ART.48. 5. Las contribuciones especiales que establezca la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de sus competencias.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

La facultad de las Comunidades Autónomas de establecer contribuciones especiales fue ya establecida por el artículo 157.1.*b)* de la Constitución y ha sido posteriormente regulado por la LOFCA que en su artículo 8.º, número 1, dispone: «Las Comunidades Autónomas podrán establecer contribuciones especiales por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización por las mismas de obras públicas o del establecimiento o ampliación a su costa de servicios públicos».

Las contribuciones especiales no son, como reconoce el artículo 26 de la Ley General Tributaria, sino una modalidad de tributos. Su establecimiento procede en todos aquellos supuestos en que, como consecuencia de la realización por parte de la Administración de una obra pública, como puede ser la apertura de calles y plazas o la sustitución de calzadas y aceras, o la construcción de las redes de alcantarillado, o del establecimiento de un servicio además de atender al interés común o general, se beneficia especialmente a personas determinadas. Parece justo que en estos casos al menos una parte del costo de tales obras sea cubierto por aquellos propietarios que se benefician directamente de ellas.

Debe señalarse, sin embargo, para perfilar el concepto de contribución especial, que el transcrito artículo 8.º de la LOFCA ha sido objeto de algunas críticas. Se distingue en él, en efecto, como hechos que pueden dar lugar al establecimiento de contribuciones especiales, la obtención de un beneficio especial o la producción de un aumento de valor de los bienes; tal distinción tradicionalmente aceptada en el ordenamiento tributario español, hoy no puede considerarse enteramente correcto, dado que el aumento de valor de determinadas fincas debe tener a estos efectos la consideración de beneficio especial.

El Estatuto de Autonomía se limita a prever la posibilidad de que la Comunidad Autónoma imponga contribuciones especiales, pero no se establecen normas que integran su régimen jurídico. En su defecto, debe acudirse a la citada LOFCA, que en su artículo 8.°, número 2, contiene una importante regla acerca del importe máximo a que pueden acceder tales contribuciones especiales: «la recaudación por la contribución especial no podrá superar el coste de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio soportado por la Comunidad Autónoma». Se trata de una norma coherente con la esencia de la contribución especial; si la idea a la que responden estos tributos es la de que financien el costo de determinadas obras públicas quienes se beneficien especialmenet con ellas, con la citada norma se persigue que las contribuciones especiales financien sólo tales obras, pero no otro tipo de obras o servicios; las cantidades recaudadas por tal concepto podrán destinarse por lo tanto y únicamente a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hayan exigido.

Debe observarse, no obstante, que la citada norma no establece un criterio de aplicación común a todo tipo de casos, sino que se reduce a enunciar un límite, a señalar el tope máximo a que puede ascender lo recaudado en concepto de contribuciones especiales. Pero difícilmente llegará a alcanzarse este tope, y ello porque con las contribuciones especiales pretenden financiarse obras que pueden beneficiar especialmente a sujetos determinados, pero que sirven también al interés general, a la colectividad. Parece por ello lógico que los sujetos especialmente beneficiados financien solo una parte del coste de tales obras, cubriéndose el resto por la propia Comunidad, por lo general con ingresos procedentes de impuestos.

El problema es, entonces, determinar que porcentaje del coste debe cubrir la comunidad y cual los sujetos especialmente beneficiados. La fijación de tal porcentaje dependerá de variadas circunstancias, en especial, de los distintos tipos de obras de que se trate. Pero tal decisión es, en última instancia, de carácter político. No obstante, es aconsejable que por medio de una norma jurídica de alcance general se determinen dichos porcentajes según las clases de obras o al menos se determinen los límites máximos que pueden establecerse. Tal es la solución adoptada en el ámbito de las Haciendas municipales, donde las contribuciones especiales han encontrado un amplio campo de aplicación.

Como ya hemos señalado, el Estatuto de Autonomía se limita a considerar las contribuciones especiales como integrantes de la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Es necesario, por tanto, esperar a que las Cortes regulen su régimen jurídico, que puede alcanzar gran complejidad en algunos aspectos. Pero la gran novedad de la Constitución primero, y de la LOFCA y de los Estatutos de Autonomía después, es, precisamente, permitir que las Comunidades Autónomas puedan establecer contribuciones especiales. Tradicionalmente, y salvo excepciones,

las contribuciones especiales han sido un ingreso propio de las Haciendas locales. Su establecimiento por una entidad política de carácter superior, como es la Comunidad Autónoma, contribuirá a dotarles de una mayor importancia y supondrá, sin duda, el perfeccionamiento de su régimen jurídico.

Por lo demás, y teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, es obvio que las posibilidades recaudatorias de este concepto dependerán directamente de las competencias que asuma la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de obras y prestaciones de servicios.

ART. 48. 6. Los recargos propios establecidos sobre tributos estatales.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

La posibilidad de establecer recargos en el sistema tributario, posibilidad de la que se ha hecho amplio uso, aparece prevista con carácter general y para el ordenamiento estatal, por el artículo 58.2.*a)* de la Ley General Tributaria, que se refiere a «los recargos exigibles legalmente sobre las bases o las cuotas, ya sean a favor del tesoro o de otros entes públicos».

Así entendidos, los recargos forman parte de la deuda tributaria que debe satisfacer el sujeto pasivo. Una vez aplicado el tipo de gravamen o la tarifa a la base imponible y determinada, por lo tanto, la cuota, la ley puede establecer la obligación de calcular y pagar también un recargo; el recargo suele consistir en un porcentaje que se aplica sobre la base o la cuota previamente determinada y que debe sumarse a la cuota para hallar la deuda tributaria.

Los recargos pueden establecerse, como hemos visto que indicaba el artículo 58 de la Ley General Tributaria, a favor del tesoro o de otros entes públicos. En el primer caso, sus efectos son los de un incremento de la cuota a favor del mismo ente público del tesoro; en lugar de incrementar los tipos de gravamen —medida esta frecuentemente impopular— puede obtenerse el mismo resultado estableciendo un recargo sobre la base o sobre la cuota; con ello se pretende tan solo incrementar la cantidad a recaudar por un determinado impuesto.

En el segundo caso, por el contrario, la cantidad que resulte como consecuencia del establecimiento del recargo se atribuye a un ente distinto del tesoro público. En nuestro derecho ha sido frecuente el establecimiento de tales recargos sobre los impuestos estatales a favor de las Corporaciones locales, que ha constituido una de las fuentes de financiación de este tipo de entidades.

Dentro de esta modalidad puede encuadrarse, precisamente, el supuesto contemplado por la norma que analizamos. Se prevé en ella la

posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda establecer recargos sobre tributos estatales.

El establecimiento de recargos sobre los tributos estatales constituye uno de los medios tradicionales de financiación de las Haciendas regionales, aunque su importancia puede variar de unos sistemas a otros. Los recargos regionales ofrecen, en efecto, una serie de ventajas nada desdeñables. Por una parte, a la Comunidad Autónoma le resultará más sencillo implantar un recargo sobre un impuesto estatal que establecer un impuesto propio, de los previstos en el número 1 de este artículo; con la implantación del recargo pueden obtenerse rendimientos económicos semejantes, con la particularidad de que los recargos no estarán sometidos a algunas de las estrictas limitaciones a las que, según hemos visto, la LOFCA sujeta a los impuestos propios aprobados por la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, el establecimiento de recargos permite a las Comunidades Autónomas ejercer un cierto poder tributario, superior al que llevan aparejadas otras fuentes de financiación. Así, mientras que en los ingresos procedentes de la participación de la Comunidad Autónoma en los impuestos estatales aquella se limita a recibir determinadas cantidades, por el contrario, la existencia de los recargos presupone el reconocimiento, con ciertos límites de facultades decisorias a la Comunidad Autónoma; ésta deberá, en efecto, decidir tanto acerca de su establecimiento como de su cuantía.

Las indudables ventajas del sistema de recargo indujeron a los redactores del informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas a recomendar a las Comunidades que busquen nuevos recursos hacer uso de la vía del recargo.

La regulación de los recargos plantea algunas cuestiones. Una de ellas es la de determinar sobre que impuestos pueden establecerse. El artículo del Estatuto que comentamos contiene una primera concreción al establecer que los recargos sólo podrán establecerse sobre «tributos estatales», recogiendo así la idea plasmada en el artículo 157 de la Constitución. El citado precepto excluye, por lo tanto, la posibilidad de establecer tales recargos sobre tributos locales. La determinación, sin embargo, de cuando un impuesto tiene carácter estatal o local no siempre se presentará de forma pacífica. Así, por ejemplo, la Ley 44/1878, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, establece en su Disposición transitoria 1.ª la transformación en tributos locales de una serie de figuras impositivas —la cuota fija de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana y las Licencias Fiscales, tanto del Impuesto Industrial como del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal— que con anterioridad tenían la consideración de impuestos estatales. Una interpretación estricta de este precepto restringiría notablemente la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma, precisamente con relación a unas figuras

tributarias, como las Contribuciones Rústica y Urbana, que tradicionalmente se ha reputado como idóneas para integrar la Hacienda Regional. Parece, sin embargo, que, para la calificación de un tributo como estatal o local deberá atenderse no solo a la denominación que le atribuya la Ley, sino principalmente al conjunto de la regulación; desde este punto de vista pueden suscitarse serias dudas acerca del verdadero carácter local de los enumerados por la ya citada Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, máxime si se considera que la misma Ley encomienda la gestión de tales tributos al Estado, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración por parte de las Corporaciones Locales.

El precepto que comentamos del Estatuto de Autonomía permite a la Comunidad Autónoma establecer recargos sobre los tributos estatales; al no establecerse ninguna restricción, parece que en principio podrían establecerse los recargos sobre las tributaciones estatales que la Comunidad Autónoma juzgue más adecuado. Sin embargo, el artículo 12 de la LOFCA limita los impuestos estatales sobre los que pueden establecerse tales recargos; éstos sólo pueden ser los impuestos estatales cedidos y los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio. La determinación de los impuestos cedidos se contiene en la Disposición Adicional Segunda: Impuestos sobre el Patrimonio Neto, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la imposición general que se establezca sobre ventas en su fase minorista, los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y las tasas estatales sobre juegos de suerte, envite o azar.

Para completar el elenco de impuestos sobre los que puede establecerse el recargo debe señalarse cuales son los impuestos no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en el territorio de la Comunidad Autónoma. La enumeración de los impuestos no susceptibles de cesión se contiene en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: Impuestos sobre la renta global de las personas físicas, sobre el beneficio de las Sociedades, sobre la producción o las ventas, sobre el tráfico exterior y los que se recaudan a través de monopolios fiscales. Poniendo en conexión estos dos últimos preceptos —los artículos 11 y 12 de la LOFCA—, se deduce que no cabe establecer sobre el Impuesto de Sociedades, ni sobre el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, además de los impuestos que recaen sobre el tráfico exterior o los que se recaudan a través de monopolios.

Si prescindimos de las dos figuras impositivas últimamente citadas, que se consideran tradicionalmente como impuestos exclusivamente estatales, la exclusión de las restantes impuestas obedece a razones de distinta naturaleza. En el caso del Impuesto sobre Sociedades, la prohibición de establecer recargos se fundó en la necesidad de evitar la com-

petencia fiscal entre las diferentes regiones y las correspondientes distorsiones económicas; si las regiones pudieran imponer libremente recargos sobre los impuestos que gravan el beneficio de las Sociedades, éstas procurarían fijar su domicilio en las regiones con menor presión fiscal, al objeto de evitar la aplicabilidad de tales recargos. Respecto del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas, las razones aducidas son preponderantemente de carácter técnico y económico; como es sabido, este impuesto se caracteriza por la susceptibilidad de ser repercutido; según esto, el impuesto debe ser satisfecho a la Hacienda Pública por el fabricante o comerciante mayorista o quien según la Ley ostente la condición de sujeto pasivo, pero se le reconoce la posibilidad de trasladarlo al adquirente de los bienes y servicios, que es, en definitiva, quien soporta el impuesto económicamente; por ello si se permitiese a las Comunidades Autónomas establecer recargos sobre este impuesto, tales recargos podrían ser soportados, en definitiva, por personas físicas o jurídicas domiciliadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma.

Por todo lo cual parece que, respecto de los impuestos no cedidos, tan sólo podrían establecerse recargos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, bien entendido que sólo afectaría a los sujetos pasivos con domicilio fiscal en su territorio. No puede desconocerse, sin embargo, que el intento de establecer un recargo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas suscitaría fundadas reticencias. Como es sabido, la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas locales, desarrollada posteriormente por Real Decreto 825/1984, de 25 de abril, autoriza a los Ayuntamientos a establecer un recargo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. No puede desconocerse que el establecimiento simultáneo de recargos en dicho impuesto por parte de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas podría originar un excesivo incremento de la presión fiscal, que aconseja, en tanto no se proceda a la necesaria coordinación, hacer un uso prudente de la citada autorización.

La regulación jurídica de los recargos es, tanto en el Estatuto de Autonomía como en la propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, notoriamente insuficiente. Resalta, de manera especial, la ausencia de un límite cuantitativo. Una enmienda que se presentó en tal sentido durante la tramitación parlamentaria de la LOFCA, y que proponía que los recargos pudieran establecerse «en la cuantía máxima que se determine por Ley» fue rechazada; la citada enmienda pretendía, ante todo, evitar las desigualdades notables en los recargos que eventualmente puedan establecerse por diferentes regiones.

Pese a la ausencia de un límite máximo, la mayoría de los comentaristas coinciden en la necesidad de establecer tipos moderados.

La existencia de tipos elevados produciría efectos distorsionadores en la asignación de recursos, con los oportunos efectos contraproducentes. Por otra parte, no puede desconocerse que una utilización abusiva

de la posibilidad de establecer recargos vaciaría de contenido la prohibición contenida en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que impide a las Comunidades Autónormas establecer tributos sobre hechos ya gravados previamente por el Estado.

El recargo no es, en esencia, sino un gravamen adicional sobre hechos sometidos a impuestos estatales. Parece obvio, por tanto, que los tipos que se fijen para los recargos se mantengan dentro de límites moderados.

Queda, por último, señalar que, según establece el artículo 58 del Estatuto, la competencia para el establecimiento, modificación y supresión de los recargos propios que se establezcan corresponden a las Cortes de Aragón.

ART. 48. 7. En su caso, los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

Uno de los temas clave que deben necesariamente abordarse al establecer una Hacienda ampliamente descentralizada es el del equilibrio financiero. Ello no significa, sin embargo, que los desequilibrios económicos no se produzcan incluso con mayor virulencia, en los Estados fuertemente centralizados. Pero el reconocimiento de amplias facultades decisorias a entes inferiores al Estado obliga a plantear el problema con perfiles propios. Las facultades financieras otorgadas a las regiones podrían conducir, ya en un plazo relativamente corto, a agrandar las diferencias económicas existentes entre las mismas; en efecto las regiones con un mayor nivel de rentas pondrían a disposición del ente público un mayor volumen de recursos con lo que se posibilitaría consiguientemente un mayor nivel en la prestación de los servicios públicos; el fenómeno inverso ocurría con las regiones de menor nivel de riqueza. Es preciso, por ello, introducir algún mecanismo corrector que permita transferir fondos a las regiones más infradotadas al objeto de que éstas puedan realizar determinadas inversiones que permitan paliar los efectos de las desigualdades.

A ello obliga, con independencia de consideraciones de carácter ético, económico o político, el principio de la solidaridad consagrado en diversos preceptos del texto constitucional, especialmente en sus artículos 2 y 156. Pese a que el alcance y el contenido del principio de solidaridad, por su indeterminación, puede ser objeto de arduas discusiones jurídicas, parece claro que no puede ver reducida su eficacia a la de una directriz meramente política, sino que el legislador debe habiliar las técnicas precisas que posibilitan su operatividad real. A esta idea responde, en nuestro ordenamiento, el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el texto constitucional; el artículo 157.1.*c)*, incluye las transferencias de dicho fondo entre los recursos de las Comunidades Autóno-

mas; por su parte, el 158.2, expresa su finalidad: «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso».

Como puede observarse, se trata de una regulación sumamente parca, máxime si se consideran los complejos problemas a que su aplicación debe dar lugar, por ello se han dictado algunas normas que lo desarrollan, entre las que cabe destacar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial. A ellas deben añadirse las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio.

Una exposición pormenorizada de la forma de actuación del Fondo de Compensación Interterritorial excedería con mucho los límites de este comentario. Nos limitaremos por ello a señalar sus aspectos fundamentales.

Ya hemos visto como la Constitución establece la finalidad que debe cumplir el Fondo: corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Para ello, se establece en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio el denominado Fondo de Compensación Interterritorial; dicho Fondo se integra con recursos que tienen el carácter de carga general del Estado; los recursos que integran el citado Fondo son distribuidos por las Cortes Generales, es decir, por el Estado, entre las diversas Comunidades Autónomas, según una serie de criterios a que haremos referencia.

Lo que caracteriza al Fondo de Compensación Interterritorial y permite diferenciarlo de otras asignaciones que puedan establecerse en los Presupuestos Generales del Estado a favor de las Comunidades Autónomas es el dato de que las asignaciones del Fondo deben destinarse a gastos de inversión real y no, por tanto, a gastos corrientes; más concretamente, debe tratarse de inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza. Una vez delimitado su ámbito de actuación, debe anotarse que las inversiones a que se destine puedan ser muy variadas; por el ámbito territorial en que se desarrollen pueden ser proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional; por la naturaleza de las actuaciones en que se materialice la inversión, ésta puede ser muy variada, puede destinarse a intraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural y transportes y comunicaciones.

La cantidad total que integra el Fondo de Compensación Interterritorial debe establecerse según lo dispuesto por la Ley. Para ello debe tomarse como base del conjunto los Presupuestos Generales del Estado, incluidas las del propio Fondo. No se incluyen dentro de esta base, los gastos destinados a la conservación, mejora y sustitución del capital

afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes a las competencias que han de asumir las Comunidades Autónomas; tampoco se computan los gastos de defensa.

Una vez fijada esta magnitud, sobre ella debe aplicarse un determinado porcentaje, que se establecerá mediante Ley y que tendrá un plazo de vigencia de cinco años, sin que tal porcentaje pueda ser inferior al treinta por ciento. El resultado de aplicar el porcentaje sobre la base citada, indicará la cantidad con que se dota al Fondo de Compensación Interterritorial.

Una vez determinada la cuantía total del Fondo es preciso proceder a su distribución entre las diferentes Comunidades Autónomas. El legislador español ha optado porque sean beneficiarios del Fondo todas las Comunidades Autónomas; se aparta así, del sistema seguido en algunos ordenamientos extranjeros de estructura federal en los que se benefician de tales transferencias solamente aquellas regiones que reúnen unos determinados requisitos, quedando excluidas las que superan un determinado nivel económico.

La distribución de las cantidades del Fondo entre las diversas Comunidades Autónomas debe realizarse en función de una serie de criterios. Fácilmente puede comprenderse como la selección y posterior valoración de tales criterios es tal vez el principal problema con que se encuentra el Fondo de Compensación Interterritorial. Y ello porque la determinación de tales criterios, con independencia de los fundamentos racionales en que su elección pueda apoyarse, produce como efecto político inmediato y directo favorecer a determinadas Comunidades Autónomas en detrimento de otras. Ello explica que la Constitución guarde silencio sobre este punto. La enumeración de tales criterios fue una de las tareas que acometió la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y su debate parlamentario suministra una prueba elocuente del grado en que la determinación de los aludidos criterios aparece condicionada por los intereses de las respectivas Comunidades Autónomas.

En la actualidad, la norma básica está constituida por la Ley de 31 de marzo de 1984, que en su artículo cuarto dispone que la asignación del Fondo a los distintos territorios beneficiarios se realizará en función de las siguientes variables:

a) El setenta por ciento del mismo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.

b) El veinte por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio.

c) El cinco por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al paro existente.

d) El cinco por ciento restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

También el hecho insular se estimará en la forma que prevé la ley.

ART. 48. 8. Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de otros entes nacionales o internacionales.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El precepto comentado contempla la posibilidad de que la Comunidad Autónoma reciba transferencias, bien sea de los Presupuestos Generales del Estado, o de otros entes nacionales o internacionales. Aludiremas a ambos supuestos por separado.

La posibilidad de recibir asignaciones del Estado estaba ya prevista en el artículo 158.1 de la Constitución: «En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español». Posteriormente, el ingreso de referencia ha sido regulado por el artículo 15 de la LOFCA. Entre las notas características de tal recurso podemos destacar:

Se trata de un ingreso de carácter extraordinario; la Comunidad Autónoma sólo percibirá tales asignaciones en los supuestos determinados; ya hemos visto como, según la Constitución las mencionadas asignaciones tienen por finalidad garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales; será necesario, por lo tanto, para percibirlo, que la Comunidad Autónoma no pueda atender con sus recursos a ese nivel mínimo en la prestación de ciertos servicios. Debe observarse, sin embargo, que para determinar si la Comunidad Autónoma puede o no prestar los servicios de referencia al nivel requerido deben tomarse en consideración no todos los ingresos financieros de la Comunidad, sino como expresa la LOFCA, sólo los tributos cedidos y los resultantes del porcentaje de participación, es decir, los recursos financieros que garantizan el denominado tramo de la suficiencia; no se tomarán en consideración, a estos efectos, otros posibles recursos de la Hacienda de la Comunidad, como por ejemplo, los recargos establecidos.

El carácter extraordinario de este recurso se refleja en los efectos que su aplicación reiterada puede desencadenar; a tal efecto, establece la LOFCA que si estas consignaciones a favor de las Comunidades Autónomas hubieran de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, deberá procederse a la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

Las asignaciones ahora estudiadas, comúnmente denominadas asignaciones de nivelación, tienen el carácter de subvenciones intergubernamentales afectadas o condicionadas. Aun cuando algún autor ha expresado sus reticencias ante esta categoría de subvenciones por entender que con ellas puede limitarse la autonomía financiera y política de las regiones, la opinión mayoritaria las acepta con carácter general. El carácter afectado o condicionado de las asignaciones de nivelación se deduce le la LOFCA; según ésta, la asignación se establecerá en los Presupuestos Generales del Estado «con especificación de su destino», estableciéndose a cargo de las Comunidades Autónomas el deber de dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización efectuada de la asignación que han percibido y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados.

La regulación de las asignaciones de nivelación en la LOFCA adolece de cierta vaguedad en algunos extremos. No se expresa, por ejemplo, cuáles sean esos «servicios públicos fundamentales» cuya deficiente prestación originará el establecimiento de la asignación; tampoco se caracteriza por su claridad el criterio para fijar cuál sea el nivel mínimo de prestación de los indicados servicios («el nivel medio de los mismos en el territorio nacional»).

Ha sido discutido también cuál sea el tipo de gastos que puedan atenderse con cargo a tales asignaciones. En algún momento se ha pensado que la asignación lo era para atender gastos corrientes. Esta opinión se sustentaba, por una parte, en la mención expresa que de los indicados gastos se contenía en el artículo 147.3 del Proyecto de Constitución, antecedente del actual artículo 158.1; y de otra, en que al destinarse el Fondo de Compensación Interterritorial a gastos de inversión, a sensu contrario las asignaciones de nivelación deberían dedicarse a gastos corrientes. Esta tesis, sin embargo, no puede ser aceptada; en efecto, la finalidad que se persigue con las indicadas asignaciones de nivelación requerirá en no pocas ocasiones la realización tanto de gastos corrientes como de gastos de capital o inversiones. Tal vez sea la constatación de este dato lo que explique la ausencia de toda mención a los gastos corrientes en el artículo 158.1 de la Constitución. Ante el silencio del legislador, nada debe impedir una interpretación amplia de este precepto que permita destinar las citadas asignaciones no sólo a gastos corrientes, sino también a gastos de capital.

Junto a las asignaciones de nivelación, ya estudiadas, el Estatuto prevé también la posibilidad de recibir asignaciones de otros entes nacionales o internacionales. La norma parece pensada, sobre todo, por lo que concierne a las asignaciones recibidas de entes internacionales, en función de la previsible incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y de las diversas ayudas al desarrollo regional que se establecen por aquella institución.

ART. 48. 9. La emisión de Deuda y el recurso al crédito.

Por C. ALDAMA BAQUEDANO

COMENTARIO:

Dada la organización territorial del Estado, formulada en nuestra Constitución en su Título VIII, y siendo las Comunidades Autónomas una pieza fundamental del nuevo modelo de organización adoptado en nuestro país, el dotarlas de recursos suficientes para que su autonomía sea operativa y eficaz es algo imprescindible.

De entre los recursos con que pueden contar las Comunidades Autónomas, mencionados en el artículo 156.1 de la Constitución, para hacer frente a sus gastos de autogobierno y los que deriven de la asunción de competencias reflejadas en su correspondiente Estatuto, uno de ellos, el apartado *e):* Los productos de las operaciones de crédito es el que ahora ocupa nuestro estudio.

Esta posible fuente de ingresos se encuentra regulada básicamente en la Ley Orgánica de Financiación de las ComunidadesAutónomas (LOFCA), Ley 8/1980, de 22 de septiembre, artículos 4.*f)* y 14, que cumpliendo la previsión constitucional (art. 157.3) tiene por finalidad la de regular en general el ejercicio de las competencias, además de la formulación de los criterios armonizadores por los que se deben regir las operaciones de crédito regional y con los que deben coordinarse, por tanto, las normas de los Estatutos de Autonomía que regulen el acceso al crédito.

En el Estatuto de Autonomía aragonés, aprobado por Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, se le reconoce a nuestra Comunidad Autónoma la posibilidad de conseguir recursos a través de la concertación de operaciones de crédito en general en el artículo 48.9 y una regulación básica y muy escueta en los artículos 50, 51 y 52 del mismo. Tal parquedad normativa lleva consigo el planteamiento de numerosos problemas sobre todo respecto a la emisión de títulos de Deuda pública, por ser el tipo de operaciones de crédito quizá más complejo y sin duda el de mayor interés jurídico, de ahí que, en unas ocasiones por expresa

remisión de la LOFCA (art. 14.5.º) y del Estatuto (Disp. ad. 3.ª) y, en otras, por falta de regulación específica (Disp. trans. 5.ª), hayamos de acudir a la regulación estatal contenida fundamentalmente en esta materia en la Ley General presupuestaria.

El artículo 48.9 de nuestro Estatuto alude a este recurso con la expresión «La emisión de Deuda y el recurso al crédito», a diferencia de la utilizada tanto por el artículo 156.1.*e)* de la Constitución como por el artículo 4.º*f)* de la LOFCA, según los cuales, constituye uno de los recursos de las Comunidades Autónomas «El producto de las operaciones de crédito».

Conviene señalar que la terminología que se utiliza en las distintas leyes para referirse a la Deuda pública y a las operaciones de crédito en general en sus distintos ámbitos: estatal, regional o local, no es uniforme y a veces tampoco excesivamente afortunada, incitando a confusión y en ocasiones a interpretaciones inadecuadas, como la que motivó en el debate constitucional una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 157.1.*e)* en el sentido de que se incluyera en este apartado expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran emitir Deuda pública. Con ello se quería salir al paso de una interpretación literal resultante de la comparación entre el artículo 135.1, que dispone que «El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda pública o contraer crédito», y el artículo 157.1.*e)* cuyo texto determina que «Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: ... e) Los productos de las operaciones de crédito».

De la comparación de las expresiones utilizadas, en ambos artículos, podía desprenderse que la emisión de Deuda pública era algo distinto que contraer crédito y que, por tanto, las Comunidades Autónomas no podían emitir Deuda pública al no mencionarse ésta expresamente en el artículo 157. Evidentemente se trata de una interpretación técnicamente incorrecta puesto que parte de la base de que la Deuda pública es algo distinto de una operación de crédito y, muy al contrario, la operación de crédito como expresión genérica abarca todo tipo de formas de acceso al crédito, incluyendo la Deuda pública, aunque esta modalidad de endeudamiento se destaque después de entre todas por su relevancia y particularidades específicas, fundamentalmente las derivados de la necesidad de atenerse a ciertos requisitos materiales y formales. La enmienda aludida, lógicamente, fue rechazada por la Ponencia, por entender que la posibilidad de emisión de Deuda quedaba incluida en la expresión «Operaciones de crédito» del artículo 157 entendida ésta en sentido genérico.

Así pues, como punto de partida terminológico habría que concretar que, en principio, los términos «operaciones de crédito» y «endeudamiento» hacen referencia al género, es decir, a cualquier fórmula o medio de obtención de crédito, mientras que el término «Deuda pública», más concreto, designa a la obligación de la Comunidad que deriva de un

préstamo público y en su sentido tradicional, aún más restringido, comprende aquellos préstamos —en sus elementos esenciales— en los que la deuda del ente público se formaliza en títulos valores que se ofrecen al público.

Por tanto, la expresión del artículo 48.9 de nuestro Estatuto no debe entenderse como una separación absoluta entre ambos términos, sino que siendo la emisión de Deuda una modalidad de recurso al crédito, la más importante y significativa —aunque quizá no la más frecuente de entre todas las operaciones de crédito posibles para la Comunidad—, parece querer reflejar, de algún modo, al mencionar ambos, la especial atención que en el plano jurídico debe concederse a esta fórmula de obtención de crédito del resto de las posibles operaciones de crédito que la Comunidad puede concertar con una o varias instituciones financieras públicas o privadas. Cabe también que, atendiendo a su aspecto práctico, con esta redacción se haya intentado abarcar, sin ningún género de dudas —dados los problemas de terminología— todas las posibilidades de acceso al crédito para la Comunidad.

De entre los posibles medios de que puede disponer la Comunidad Autónoma de Aragón para obtener crédito, además de la emisión de Deuda, merecen destacarse los siguientes:

1. La solicitud por la Comunidad de un aplazamiento en el pago de sus obligaciones de aquellos con quienes ha contratado la Comunidad.

Su consecución depende de las posibilidades de negociación de la Comunidad Autónoma en cada caso concreto que pueden ir desde la obtención de una fórmula de pago aplazada de interés para la Comunidad hasta conseguir diferir el pago de una obligación ya contraída.

2. El aval de las operaciones de crédito que otro sujeto, público o privado, realice para conseguir fondos con que desarrollar una actividad que a la Comunidad Autónoma le interese favorecer.

La Comunidad Autónoma como avalista responde con su garantía del cumplimiento de las obligaciones del sujeto avalado (amortización del capital prestado y pago de los intereses devengados fundamentalmente, aunque cabe garantizar sólo el capital o sólo los intereses) a cambio de una determinada comisión a su favor por cada operación garantizada, y sólo en el caso de que el deudor principal incumpliera las obligaciones avaladas en los términos previstos, la Comunidad debería hacerse cargo de las mismas como deudora. Por tanto, propiamente lo que la Comunidad Autónoma realiza es una operación de garantía a través de la utilización de su crédito pero que puede derivar en una situación de endeudamiento efectivo, de ahí que deban tomarse las cautelas oportunas para que previsiblemente no haya lugar a una derivación de la responsabilidad de pago. En este sentido sería deseable un estudio detenido sobre la oportunidad y conveniencia en cada caso concreto tanto en cuanto al sujeto avalado como a la actividad es garantizada. En el aval la situación jurídica de la Comunidad es semejante

a la de un avalista particular —salvando la diferencia de que el tipo de relación siempre sería jurídico-pública—, por ello echamos en falta alguna alusión a la prestación de avales en el Estatuto, aunque al tratarse de una función de tesorería posiblemente quedó a la espera del posterior desarrollo normativo de las operaciones de tesorería de la Comunidad en su conjunto. Efectivamente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1984, Ley 5/1984, de 23 de julio, encontramos una referencia a los avales en el Dictamen de la Comisión Económica y Presupuestos al Proyecto de Ley y en el texto definitivo se ocupa de este tema el artículo 12 del Título IV dedicado a las «operaciones financieras». Quizá hubiera sido preferible, dado el período de vigencia de una Ley de Presupuestos, que esta materia (aunque no sólo ésta) se tratase en una Ley de Finanzas o de Hacienda Pública de la Comunidad al estilo de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, Ley 10/1982, de 12 de julio, la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, Ley 12/1983, de 22 de junio, la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 5/1983, de 19 de julio, o la promulgada recientemente para la Comunidad Autónoma Valenciana de 13 de junio de 1984, en las que se admite y regula el aval de la Tesorería. De todos modos es elogiable el esfuerzo realizado para dar respuesta a los interrogantes que se nos plantean sobre quiénes pueden ser los sujetos avalados y de entre ellos cuáles son los idóneos para la Comunidad; cuál ha de ser la forma y documentación del aval, qué límites, requisitos y características regirán la concesión del mismo y qué controles podrán ejercer las Cortes aragonesas, y como indica su Disposición transitoria única: «En lo no previsto en la presente Ley en tanto no existan normas propias que regulen el régimen económico de la Comunidad Autónoma de Aragón, tendrán plena aplicación las normas generales del Estado y, en particular, la Ley General Presupuestaria que se ocupa de los avales del Estado «Avales del Tesoro» en la terminología legal en su Título V: «Del Tesoro Público», Capítulo II: «De los Avales del Tesoro» (arts. 116 a 121 inclusive).

Respecto a quiénes pueden ser los sujetos avalados por la Comunidad Autónoma, pueden serlo todo tipo de sujetos tanto públicos como privados, posteriormente en la concesión concreta de cada aval la Comunidad decidirá si se trata del sujeto idóneo, una vez estudiadas todas las circunstancias que en él concurran. Aún así de entre los posibles entes públicos o semipúblicos necesitados de aval, observamos que el artículo 12.1, párrafo 1.º de la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 1984 sólo concede esa posibilidad respecto a los Ayuntamientos independientemente de la prestación de un segundo aval, artículo 12.1 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1984, aunque es evidente que sus posibilidades teóricas son más amplias, de hecho en el texto del proyecto de esta misma Ley se mencionaban junto a las Corporaciones Locales a los Organismos Autónomos y a las Instituciones

sin fin de lucro como posibles sujetos a avalar; la restricción del texto definitivo a los Ayuntamientos de población inferior a 10.000 habitantes es fruto de la opinión política del momento, en este caso posiblemente influida por dos de las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón (Las enmiendas núms. 43 y 49), aunque ambas fueron rechazadas por votación. Los sujetos idónes para el otorgamiento de aval que, a tenor de nuestra Ley de Presupuestos para 1984 sólo se concederá en circunstancias excepcionales, serán las pequeñas y medianas empresas aragonesas cuyos créditos tengan la finalidad de garantizar la creación o permanencia de puestos de trabajo (objetivo en estos momentos prioritario para la Comunidad) (art. 12.1, párr. 2.° de la Ley de Presupuestos de Aragón para 1984).

En cuanto a las operaciones de crédito a avalar, cabe limitar legislativamente algunas de ellas en aras de conseguir una mayor seguridad para la Comunidad avalista, limitando los riesgos que comportan algunos tipos de créditos. Así, por ejemplo, puede limitarse a avalar operaciones de crédito concedidos por entidades de crédito legalmente establecidas o limitarse a avalar tan sólo operaciones realizadas en pesetas. En este sentido y con ánimo de limitar las garantías, fue presentada la enmienda número 52 al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad aragonesa para 1984 por el portavoz del Grupo Aragonés Regionalista. Esta enmienda proponía la adición de un párrafo 4.° al artículo 12 de este tenor: «Los avales deberán cumplir necesariamente el requisito de corresponder a operaciones realizadas en pesetas, sin que en ningún caso puedan referirse a operaciones de crédito exterior». La enmienda fue rechazada en votación. De no limitarse en la correspondiente Ley de Finanzas o de Hacienda Pública de la Comunidad cuando se apruebe o en las Leyes anuales de Presupuestos aprobadas por la Comunidad, teóricamente no hay obstáculo a la posibilidad de otorgar avales en operaciones de crédito exterior, puesto que el aval, según Sáinz de Vicuña, es, en definitiva, una deuda sujeta a condición suspensiva: que no pague el deudor al vencer la obligación principal, y, quien puede lo más puede lo menos; por tanto, si el artículo 14 de la LOFCA permite a las Comunidades Autónomas tomar dinero a crédito, lógicamente podrán éstas avalar créditos a un tercero, eso sí, con las condiciones que se establecen en dicho precepto (autorización, coordinación y destino a gastos de inversiones). O, incluso podría limitarse a avalar tan sólo operaciones ya avaladas (segundos avales), que en nuestra Comunidad se plantea como una posibilidad más, no como única y excluyente de los primeros avales —como no obstante se llegó a sugerir—. Y dentro de cada tipo de operación de crédito la Comunidad puede exigir para la concesión del aval la concurrencia de otros requisitos y condiciones específicas, por ejemplo, límites en cuanto a la finalidad de las operaciones, destino geográfico de los créditos, límites cuantitativos, subordinación a la pre-

sentación de un estudio de oportunidad o de un plan económico-financiero de continuidad de la empresa, etc. Las referencias a los límites cuantitativos que para cada ejercicio debe establecer la Ley anual de Presupuestos de la Comunidad, encuentran su paralelismo en el artículo 112 de la Ley General Presupuestaria que ordena que «el importe total de los créditos avalados por el Estado no podrá exceder el límite que para cada ejercicio señala la Ley de Presupuestos Generales del Estado». Para los entes locales el límite máximo de los créditos avalados se concreta aún más refiriéndose dicho límite al importe de cada préstamo garantizado en el sentido de que éste no podrá ser superior al que hubiera supuesto la financiación directa mediante crédito de la obra o del servicio por la propia Corporación.

En cuanto a los límites o requisitos formales que rigen la concesión de un aval, podemos preguntarnos, en primer lugar, si es necesaria o no la autorización del aval y en caso afirmativo si basta con una autorización general o es necesaria para cada caso concreto y quién debe autorizarla, y, posteriormente si deben revestir o no una forma especial de documentación.

La autorización de aval en la normativa presupuestaria supone una capacitación para garantizar operaciones hasta una determinada cifra máxima. Ha de ser una Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma la que fije el límite máximo de créditos avalados para cada ejercicio. Posteriormente la autorización concreta para cada operación requiere una segunda norma jurídica, al igual que ocurre con la Ley de emisión de Deuda pública, dentro de los máximos autorizados por la Ley de Presupuestos. Nuestra Ley de Presupuestos para 1984 en el apartado 3 de su artículo 12 dispone que la autorización de los avales corresponde a la Diputación General, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, y su ejecución a éste.

En cuanto a la forma que deberán adoptar estas garantías otorgadas por la Comunidad Autónoma de Aragón, al no existir norma propia al respecto, habremos de acudir a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria en lo quese refiera a la forma de los avales del Tesoro. Su artículo 116.4 establece: «Las citadas garantías habrán de revestir necesariamente, la forma de aval del Tesoro Público, que sólo podrá autorizar el Ministro de Hacienda», y en cuanto a su documentación el artículo 120, en sus apartados 2 y 3 de la Ley General Presupuestaria, determina que «los avales autorizados conforme se dispone en el presente capítulo serán documentados en la forma que reglamentariamente se determine, y serán firmados en todo caso por el Ministro de Hacienda o por la autoridad en quien expresamente delegue» y «la tramitación de los expedientes de garantía se ajustará a las disposiciones que dicte el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda», por tanto, aplicando paralelamente estas disposiciones cabe concluir que los avales otorgados por la Comu-

nidad Autónoma de Aragón deberán revestir, necesariamente, la forma de avales de Tesorería y su documentación deberá realizarse en la forma que reglamentariamente se determine y firmados por el Consejo de Economía y Hacienda.

Finalmente, en torno a la pregunta de qué controles podrán ejercer las Cortes aragonesas antes, durante y después del otorgamiento del aval, tan sólo nos encontramos con una respuesta muy breve en el apartado 4 del artículo 12 de nuestra Ley de Presupuestos para 1984 ordenando que durante el primer mes de cada trimestre, la Diputación General de Aragón envíe a la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda de las Cortes, una relación de los avales prestados en el trimestre anterior. Este apartado que garantiza un mínimo control parlamentario «a posteriori», ni siquiera existía en el Proyecto de Ley y fue incluido como texto de carácter transaccional en atención a tres enmiendas presentadas en el sentido de aportar una mayor información y seguimiento por las Cortes (las núms. 53, 54 y 55). Hubiera sido deseable la inclusión de la necesidad de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón», como apuntaba la enmienda número 55 al Proyecto. Por último, añadir que la posibilidad de introducir un control previo a la autorización del aval fue descartada al rechazarse la enmienda de adición al punto 3, del artículo 12 que lo proponía al solicitar un «previo» informe favorable de la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda de las Cortes, y, tampoco disponemos de norma alguna referente a un posible control de ejecución o aplicación del crédito avalado, salvo la alusión general del artículo 14 al control sobre el grado de desarrollo y ejecución del Presupuesto. De todos modos, parece claro que paralelamente a lo dispuesto en el artículo 120.4 de la Ley General Presupuestaria, el Consejo de Economía y Hacienda podrá inspeccionar las inversiones financiadas con los créditos avalados para comprobar su aplicación y rentabilidad, así como la solvencia de sus deudores. Con carácter orientativo puede tener interés conocer lo dispuesto en el tema de control por las Leyes de Finanzas o de Hacienda Pública de las Comunidades que ya los poseen, por ejemplo, los apartados 3 y 4 del artículo 81 de la Ley de Hacienda Pública de la Generalidad de Valencia.

3. El establecimiento de Cajas o Instituciones de Crédito propias que puedan gozar o no de personalidad jurídica.

4. La celebración de contratos de préstamo entre la Comunidad Autónoma y cualquier sujeto particular en cuanto a las actividades en que la Comunidad se halle sometida al Derecho privado, cual si se tratase de un contrato entre particulares en sus elementos esenciales. Bastaría en estos casos cualquier fórmula de documentación siempre que en el contrato se plasmen claramente los elementos fundamentales de la figura del préstamo; básicamente una operación de préstamo supone un acuerdo entre el prestamista y el prestatario (en este caso la

Comunidad) de entregar el primero una determinada cantidad de dinero con el compromiso de pagar la Comunidad unos intereses y devolver el capital prestado al término del plazo convenido.

En el caso de que la Comunidad se comporte en la relación contractual como ente público, como Administración, sin colocarse en un plano de igualdad con el particular, el contrato se regirá por normas de Derecho Público (Administrativo), se trataría de un empréstito público regido por normas administrativo-financieras que daría lugar a una Deuda para la Comunidad también de naturaleza pública. Esta Deuda de naturaleza pública puede contraerla la Comunidad en base a un préstamo concertado con un sujeto determinado (Banco, Consorcio, Organización Internacional, etc.), cuya formulación y documentación en torno a los elementos básicos del préstamo puede ser muy variada o con un número indeterminado de sujetos. En estos supuestos de Deuda pública, entendida ésta en su sentido tradicional, el contrato básico de préstamo adquiere características especiales puesto que se formaliza a través de la emisión de títulos-valores que son adquiridos por terceras personas acudiendo para ello al mercado de valores. Por tanto, la cuantía del préstamo en su conjunto, debido a la forma de su documentación, da lugar a una multitud de relaciones jurídico-públicas individuales entre la Comunidad y cada uno de los prestamistas o adquirentes de los títulos de la Deuda. Estos contratos plantean problemas específicos en cuanto a su nacimiento, modificación y extinción distintos de los que pueda plantear el contrato básico de préstamo que subyace en la Deuda pública.

5. Operaciones de Tesorería, destinadas a atender las necesidades de la Tesorería de la Comunidad derivadas de las diferencias de vencimientos de sus pagos e ingresos. Entre ellas: Anticipos concedidos por el Banco deEspaña o por el Tesoro, créditos de entidades financieras otorgadas exclusivamente con este fin y también la posibilidad de emitir Deuda de Tesorería —auténtica Deuda pública en sentido estricto, puesto que se trataría de Deuda contraída por la Comunidad representada en títulos-valores (Pagarés), si bien a corto plazo—. Este tipo de Deuda pública a muy corto plazo emitida por la Tesorería de la Comunidad vendría destinada exclusivamente a atender las necesidades de Caja derivadas de los desajustes entre el momento de los ingresos y el de los pagos dentro de un Presupuesto anual.

Jurídicamente, cada tipo de operación de crédito, de entre las que acabamos de mencionar, tiene unas características propias, de ahí que la regulación de las relaciones surgidas de cada operación y su problemática sea distinta y que ello obligue a un análisis y estudio independiente para cada tipo de operación de crédito. Sin embargo, todas estas fórmulas de obtención del crédito tienen algo en común y es que tienen como fundamento el apelar a la confianza del acreedor en la Comunidad.

La Comunidad con su actuación continuada y en especial en los momentos en que esté necesitada de recursos debe intentar inspirar el máximo de credibilidad Económico-financiera tanto en cuanto a su solvencia como respecto a la seriedad en el cumplimiento de sus futuras obligaciones para conseguir la mayor cantidad de ingresos posibles con que subvenir a sus necesidades.

ART. 48. 10. Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

Para el cumplimiento de sus fines, la Comunidad Autónoma necesita disponer de un patrimonio. A regular su composición está destinado el artículo 47 del Estatuto que establece los diferentes elementos que lo integran.

El patrimonio de la Comunidad Autónoma puede estar constituido por bienes y derechos de muy diversa naturaleza. Entre todas las posibles clasificaciones, nos interesa aquí la que distingue entre aquellos bienes que generan, o son al menos susceptibles de generar, ingresos o rendimientos a favor del ente público; y aquellos otros que no producen tales ingresos económicos por estar directamente adscritos a la realización de un servicio público. Un ejemplo del primer grupo podría constituirlo un edificio propiedad de la Comunidad y arrendado a un tercero; el alquiler percibido por la Comunidad Autónoma constituirá un ingreso integrante de su Hacienda. En tanto que un inmueble donde se ubiquen oficinas u otros servicios del ente público constituiría un ejemplo del segundo grupo, al no producir directamente rendimientos económicos. A estos efectos, interesa el patrimonio productor o susceptible de producir renta. Esta es la razón por la cual el artículo 5.2 de la LOFCA, incluye dentro del patrimonio de las Comunidades Autónomas los bienes de su propiedad y los derechos reales o personales que sean títulos propios susceptibles de valoración económica, excluyendo expresamente a los que se hallan afectos al uso o al servicio público.

Con todo, la importancia y el significado de los ingresos patrimoniales ha variado profundamente según las diversas épocas históricas. Antiguamente, las rentas procedentes del patrimonio constituían la más importante fuente de ingresos de la Hacienda pública; con ellas se cubría la mayor parte de los gastos públicos; solo ocasionalmente, y con motivo de realizar gastos extraordinarios se establecían tributos.

Pero ya durante la Edad Media, descendió la importancia de los ingresos patrimoniales. El progresivo incremento de los gastos públicos —que en la Corona de Aragón fue muy grande para financiar la política de expansión mediterránea— y la enajenación de los dominios territoriales fueron las dos causas que contribuyeron a este fenómeno.

Pero ha sido durante la Edad Contemporánea cuando el fenómeno se ha agravado especialmente. Las concepciones políticas imperantes sobre el Estado han determinado que éste se vea privado de una parte sustanciosa de su propiedad inmobiliaria. Por otra parte, la ulterior asunción de nuevas funciones y tareas por parte del Estado han obligado a éste a recurrir a nuevos ingresos especialmente los de carácter tributario; se ha podido calificar así al Estado moderno como Estado fiscal.

Más recientemente, la intervención del Estado en la actual actividad económica ha traído como consecuencia una cierta revitalización de los ingresos patrimoniales. Ya no se trata, sin embargo, de los antiguos rendimientos de la propiedad inmobiliaria. Se resalta, ahora, la importancia de los rendimientos derivados de la propiedad mobiliaria, tales como dividendos y otras participaciones en beneficios. Debe precisarse, sin embargo, que la revitalización de los rendimientos patrimoniales en el Estado moderno tiene un alcance relativo; la participación del Estado —o de los entes públicos a él asimilados; en el caso que nos ocupa, la Comunidad Autónoma— en la economía se orienta hacia la consecución de determinados objetivos económicos y sociales y no, al menos primariamente, a la obtención de ingresos.

ART. 48. 11. Ingresos de Derecho privado, legados y donaciones.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El precepto se refiere a una categoría especial de ingresos: los denominados, por contraposición a los ingresos de Derecho público, ingresos de Derecho privado.

Pero esta clasificación no deja de resultar problemática. Porque, si bien es cierto que en algunas ocasiones la adscripción de un ingreso a una u otra categoría no planteará problemas; no obstante, en otros supuestos la calificación de un ingreso como de Derecho público o de Derecho privado requerirá complejos análisis y aún entonces resultará difícil encontrar una solución unánimemente aceptada.

Ello, no obstante, la clasificación aludida no es meramente terminológica o conceptual; por el contrario, la calificación de un ingreso como de Derecho público o de Derecho privado implica una serie de interesantes consecuencias jurídicas. Así, mientras para la cobranza de los ingresos de Derecho público la Hacienda pública ostenta una serie de prerrogativas legales y debe actuar conforme a unos procedimientos especiales; por el contrario, respecto de los ingresos de Derecho privado debe acudirse a las normas y procedimientos de Derecho privado.

La LOFCA considera como ingresos de Derecho privado los rendimientos procedentes del patrimonio, así como los ingresos que procedan de herencias, legados o donaciones. Los rendimientos del patrimonio han sido comentados en el epígrafe anterior, por lo que en éste analizaremos los derivados de las herencias, legados y donaciones.

Tal vez el problema más importante que suscitan este tipo de ingresos, en especial los derivados de herencias, sea el determinar su ámbito de aplicación. Es claro que la Comunidad Autónoma puede ser instituida heredera por medio de la correspondiente disposición testamentaria y adquirir, de esta forma, unos determinados ingresos. Mayores dudas se suscitan si, a falta de testamento, la Comunidad Autónoma podrá adquirir bienes por medio de la sucesión legal o ab intestato, pasando a

ocupar la situación que actualmente ocupa el Estado; el problema se plantea porque el Código civil ordena que, a falta de herederos testamentarios, la herencia se defiera a los parientes del difunto, al viudo o viuda y, en último término, al Estado que le dará el uso previsto en el propio Código. A la vista del citado Código civil, y en especial de su artículo 956, algunos autores han entendido que las regiones sólo podrán realizar adquisiciones hereditarias por vía testamentaria, pero no por vía legal o intestado. A la vista de la situación jurídica actual, creemos que pueden formularse algunas propuestas de lege ferenda, que deberían ser objeto de una consideración más detenida, y que son las siguientes:

En principio podría proponerse, mediante las oportunas modificaciones legislativas, que las Comunidades Autónomas pasaran a ocupar la situación que actualmente detenta el Estado en el orden legal de suceder. Ello podría hacerse, con carácter general para todas las Comunidades Autónomas, modificando las normas pertinentes del Código civil. Con mayor detenimiento merece examinarse la consideración de si la propia Comunidad Autónoma podría alcanzar idéntico resultado modificando el Derecho foral; obsérvese, a este respecto, que si bien el artículo 149.1.8.° de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil, dicha atribución opera «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, al igual de otros estatutos, dispone en su artículo 35.1.4.°, que a la Comunidad Autónoma de Aragón le corresponde «la competencia, conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado».

Precisamente, el Derecho foral aragonés ha conocido tradicionalmente un supuesto que, pese a su limitada eficacia, posee la virtualidad de constituir una excepción a la regla que considera al Estado como heredero intestado se trata de la facultad reconocida al Hospital de Nuestra Señora de Gracia o Provincial de Zaragoza de suceder ab intestato, en ciertos casos, a los enfermos que en él fallezcan.

Subsidiariamente, y en el supuesto de que la anterior propuesta no fuese atendida, creemos que debería modificarse el destino último que se asigna a los bienes heredados por el Estado; en efecto, el artículo 956 del Código civil establece que el Estatuto asignará una tercera parte de la herencia a instituciones municipales del municipio del difunto de Beneficencia y otra tercera parte a Instituciones provinciales de las mismas características. En nuestra opinión, no deberían existir obstáculos en reconocer que al menos una parte de la herencia recibida por tal título por el Estado fuera asignada a la Comunidad Autónoma para sus instituciones de Beneficencia.

ART. 48. 12. Multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El artículo 157 de la Constitución no incluye en la enumeración de recursos de las Comunidades Autónomas las multas y sanciones que éstas puedan imponer. Tal omisión en el texto constitucional planteó la duda acerca de su admisibilidad como fuente de ingreso de las regiones. Algunos autores entendieron que la enumeración que efectuaba el citado artículo de la Constitución tenía carácter limitativo, lo que excluía la existencia de otros posibles recursos, entre ellas las multas. Prevaleció, no obstante, la tesis de que la Constitución no excluía las multas y sanciones como recursos de la Hacienda regional, al no estar las sanciones y multas directamente encaminadas a la obtención de ingresos, no era preciso que figurasen en la enumeración de los recursos de la Hacienda regional.

El tema volvió a plantearse durante la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. En el artículo 4.º del Proyecto remitido por el Gobierno no se mencionaban las multas y sanciones entre los recursos de las Comunidades Autónomas. Su inclusión en el texto definitivo de la Ley fue fruto de una enmienda en tal sentido, la número 69, expresándose en su motivación que tales multas y sanciones constituían un ingreso normal que se integra en la Hacienda de la Comunidad. Con posterioridad, la mención de las multas y sanciones, como recurso de la Hacienda regional, aparece repetida en varios Estatutos de Autonomía.

En realidad, la inclusión de las multas y sanciones en el elenco de recursos que integran la Hacienda regional ha sido objeto de crítica. Es cierto que, en la práctica, el producto de las multas y sanciones económicas puede constituir un ingreso, en ocasiones nada despreciable, de la Hacienda pública. Pero, como acertadamente se ha subrayado, no es ésta la función principal que deben cumplir. Los restantes recursos de la Hacienda pública, en este caso regional, y sobre todo los tributos

se establecen con la finalidad primordial de obtener una serie de ingresos públicos con los que cubrir los gastos que se le ocasionen al ente público. Las multas y sanciones tienen, por el contrario, carácter represivo; se persigue con su imposición evitar que se realicen determinadas conductas que el Derecho y la sociedad consideran peligrosas; pero no se dirigen, al menos de manera directa y primaria, a obtener medios económicos. De ahí que el poder sancionatorio sea una facultad reconocida al ente público, Comunidad Autónoma en este caso, al objeto de alcanzar determinados fines, pero que sólo de una manera indirecta constituye un recurso de la Hacienda.

ART. 48. 13. Cualesquiera otro tipo de ingresos que puedan obtenerse en virtud de las leyes.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

Como ya hemos visto al comentar el apartado inmediatamente anterior de este mismo artículo, la enumeración de recursos financieros de las Comunidades Autónomas efectuadas por la Constitución no tiene un carácter limitativo; ello permite la existencia de otros posibles recursos al margen de los expresamente indicados; de ahí, la validez de la cláusula general contenida en este apartado.

Ello no obstante, la operatividad del apartado ahora comentado ha de ser forzosamente limitada; dados los términos amplios con que aparecen regulados los restantes ingresos financieros de las Comunidades Autónomas, no resulta fácil pensar en hipotéticos recursos financieros de la Comunidad que no sean subsumibles en alguna de las categorías jurídicas previamente expuestas. Tal vez sea este limitado alcance el que explique la ausencia de un precepto semejante en la mayor parte de los restantes Estatutos de Autonomía.

ART. 49. 1. Cuándo se complete el traspaso de servicios o al cumplirse el sexto año de vigencia de este Estatuto, si la Comunidad Autónoma de Aragón lo solicita, la participación anual en los ingresos del Estado a que se refiere el número 3 del artículo 48 y definida en la Disposición transitoria novena, se negociará, en términos que aseguren la solidaridad interregional y la justicia distributiva a nivel territorial, sobre las bases siguientes:

a) El coeficiente de población.

b) El coeficiente del esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continue asumiendo como propios.

d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.

e) Otros criterios que se estime procedentes, entre los que se valorará la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado, y la relación entre los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

2. El porcentaje de participación únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.

b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

Por J. LINARES MARTÍN DE ROSALES

COMENTARIO:

Los antecedentes de este artículo tenemos que buscarlos, una vez más, en los Estatutos de Cataluña —artículo 45— y en el de Galicia —artículo 46—, así como en el artículo 13 de la LOFCA, aunque lo cierto es que más bien parece una refundición incompleta de dichos textos, ya que de una parte, entre las bases de cuantificación, separa los coeficientes de población y «esfuerzo fiscal» —cual la LOFCA— y de otra, omite su forma de aprobación, lo que sí aparece recogido en dicha Ley Orgánica y en otros Estatutos —Andalucía, Madrid, etc.—.

Sirva, pues, como primera impresión de urgencia el destacar la imprecisión, falta de sistemática —ya anteriormente denunciada— e inconclusión de este precepto, posiblemente herencia de aquellos antecedentes.

— Imprecisión; puesto que en el apartado uno remite la definición del «porcentaje» o de la participación en los ingresos del Estado, a la Disposición transitoria 9.ª, cosa que tal norma no realiza puesto que lo que ahí se concreta es una de las posibles formas del mismo: el «porcentaje transitorio».

— Falta de sistemática; porque la regulación que se hace de esta categoría de recurso regional es fragmentaria al estar dispersa. Lo que parecería justificado si, como hace la LOFCA (en su art. 13.2), en este artículo 49 del Estatuto se comprendiese una referencia más expresa a la forma de determinación del «porcentaje» durante el período transitorio.

— Y finalmente es incompleto puesto que ni señala, como ya apuntábamos, la forma solemne de aprobación del «porcentaje» —por ley— (art. 13.4 de la LOFCA), ni recoge, según veremos, todos los *supuestos de revisión* del mismo.

Puesto que de hecho no existe una forma única de «porcentaje de participación», sino que realmente hay dos clases del mismo, consideramos que el estudio de esta materia requiere un tratamiento uniforme, que permita destacar las similitudes y diferencias entre ambos, a la vez que analizar sus circunstancias. Todo lo cual nos ha inclinado (rompiendo con la sistemática que se viene siguiendo) a tratar aquí, y en su conjunto, el instrumento de financiación regional que nos ocupa, por lo que el comentario general a la Disposición transitoria 9.ª del Estatuto lo remitimos a lo que a continuación expondremos.

A) CLASES DE PORCENTAJE

De una somera lectura que interrelacione los artículos 48.3 y 49 y la citada transitoria 9.ª del Estatuto de Aragón, en coordinación con el artículo 13 y transitoria 1.ª de la LOFCA, se puede extraer la conclusión de que lo que hemos llamado «clases de porcentaje» son en realidad dos

formas distintas de cuantificar un mismo instrumento. Sin embargo, tal apreciación no es rigurosamente cierta.

Aunque el «porcentaje» —tanto el «transitorio» como el «definitivo»— desde su naturaleza económica, no es más que una *transferencia incondiconal* o desafectada de *unos determinados ingresos estatales* —sus ingresos impositivos, sin incluir, por tanto, las tasas u otros ingresos tributarios—, en principio *indeterminados, aunque determinables,* sin embargo, tal caracterización general común debe matizarse hasta el punto, que lleguemos a comprobar que en realidad el «porcentaje transitorio» y el «definitivo» son «clases» distintas de una misma tipología de ingresos regionales. Las diferencias son las siguientes:

a) *Por la forma de cuantificarse*

Así como el porcentaje definitivo —artículo 49 del Estatuto— toma como variables unas magnitudes que hacen relación a las *necesidades teóricas* de la Comunidad (coedifiente de población, inversa de la renta «per cápita», déficits de servicios e infraestructura, etcétera) y potencia el «esfuerzo fiscal», sin embargo, en el «transitorio» sólo se atiende a la «*carga financiera real asumida*» por la Comunidad de Aragón, por los servicios transferidos por el Estado durante un período «*transitorio*» —hasta llenar el contenido del Estatuto con todas las «transferencias» en él previstas o hasta transcurridos cinco años, como máximo desde su aprobación—.

b) *Por su distinta justificación ontológica*

Ya que como consecuencia de lo anterior, el «porcentaje transitorio» sólo obedece al *principio de suficiencia financiera,* formando un conjunto con los tributos cedidos. Lo que se pretende es que la suma de ambos recursos cubra *exactamente* la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad de Aragón a los mismos niveles de prestación que la que procuraba el Estado *al tiempo de la transferencia,* pero no más. Los posibles *márgenes posteriores de excedentes financieros* vendrán dados, cómo veremos, por la aparición del llamado «*efecto financiero*».

Por el contrario, en el «porcentaje definitivo», con independencia de la suficiencia financiera, se persigue algo más. Ahí encontramos la referencia concreta a la solidaridad interregional y la aplicación de unas variables (inversa de renta, déficits sociales, etcétera) que están potenciando, de alguna manera, dicho principio de solidaridad, así como tratar de conjugar la igualdad interregional en «servicios sociales e infraestructuras», con el estímulo al cumplimiento de los deberes fiscales —«*esfuerzo fiscal*»—.

c) *Por su estabilidad*

Es evidente que como consecuencia de su distinta justificación o filosofía, la conformación del «*porcentaje transitorio*» *es sucesiva.* Es decir, cada «*nueva transferencia de servicios*» en el homónimo período transitorio (hasta llenar de contenido las previsiones del Estatuto), irán incrementando la «carga financiera asumida» por la Comunidad Autónoma y en consecuencia irá sumando dígitos —o fracciones de los mismos, pues cómo se verá la cifra en la que se concreta el porcentaje es numerosa, comprende hasta ocho guarismos— al anteriormente consolidado, siempre que en el intervalo entre ejercicios anuales se produzcan aquellas «nuevas transferencias». Todo lo que determina modificaciones parciales plurianuales de esta tipología de recurso, pero no comporta, en principio, *la revisión* de la «carga asumida» o el «coste de los servicios ya transferidos», que habrán sido concretados en un momento inicial, al tiempo de la transferencia, si bien tal característica ha quedado seriamente alterada, en fecha reciente, por las razones que veremos más adelante.

Por el contrario, el «porcentaje definitivo» hay que considerarlo más estable. Se concreta un año determinado y ha de operar como factor constante (factor K) a aplicar porcentualmente en cada ejercicio presupuestario subsiguiente sobre la recaudación estatal en los impuestos no cedidos, incluidos los monopolios fiscales. De tal suerte, que lo presumible es que las circunstancias modificativas del mismo —artículo 49.2 del Estatuto— se produzcan con mucha menor frecuencia que en el «porcentaje transitorio».

La diferencia señalada se ha visto recientemente (septiembre de 1984) ahondada por la acuciante necesidad de frenar el «déficit público» a nivel de Estado, lo que, en cierto modo, ha desnaturalizado, según apuntábamos, la figura que nos ocupa. Todo lo que nos llevaría a una última distinción en función de:

d) *Por su distinta conformación*

Así como por las circunstancias descritas el «porcentaje transitorio», como se verá, se ha convertido, en su plasmación legislativa, en un factor variable de ejercicio en ejercicio por la aplicación de los índices correctores de actualización de la «carga asumida» —lo que determina la aparición de la figura del «*porcentaje transitorio variable*»—, sin embargo, aún hemos de suponer que el «definitivo» será un factor constante, aunque susceptible de revisión periódica.

Para la subsiguiente exposición de la materia propondremos pasar al análisis de los aspectos comunes de las dos clases de «porcentajes»,

para en un momento posterior, estudiar los elementos y circunstancias de cada uno de ellos, si bien las especialidades del porcentaje transitorio las expondremos en el comentario a la Disposición transitoria 9.ª del Estatuto.

B) La naturaleza del porcentaje

Ya dijimos anteriormente que el «porcentaje», junto con los tributos cedidos, son los instrumentos que sustancian en las Comunidades Autónomas de «régimen común» el *principio de suficiencia financiera de las mismas.* Y tal carácter es predicable de las dos clases de porcentaje, pues si bien el «transitorio» es más visible, ya que en la formulación —que más adelante se propondrá— del mismo se concreta que el conjunto de coste de transferencias —«carga asumida íntegra»—, deducido el rendimiento o recaudación obtenida por la Comunidad por los tributos cedidos «carga asumida neta»— debe financiarse precisamente con el «porcentaje transitorio», no es menos cierto que a poco que analicemos los supuestos de revisión contenidos en el artículo 49.2 del Estatuto de Aragón —que entendemos son aplicables a las dos clases de porcentaje—, hemos de concluir que su justificación es la de procurar, en todo momento, aquella suficiencia financiera, pese a la referencia un tanto asistemática a la solidaridad interregional. Sólo así se explica que deba revisarse el «porcentaje definitivo» cuando: «se amplíen o reduzcan las competencias (...)» transeferidas por el Estado, se cedan nuevos tributos, o se supriman o modifiquen los ya cedidos (Vid. la Disposición adicional 2.ª1, último párrafo del Estatuto de Aragón), o cuando hubieran de reiterarse las «Asignaciones presupuestarias de nivelación», a las que se refiere el artículo 15.4 de la LOFCA, ya que en tal caso resulta evidente que la Comunidad no tiene recursos suficientes con los derivados del «porcentaje» y de la cesión de tributos, para atender a la financiación de sus servicios fundamentales.

Desde la vertiente económica, ya apuntábamos en otro lugar el carácter de *transferencia intergubernamental vertical* —del Estado a las Comunidades Autónomas— *compensatoria* (que trata de cubrir la asunción de competencias, lo que las diferencia de las transferencias igualatorias, como el Fondo de Compensación) e incondicional o desafectada que tiene el «porcentaje». No obstante, tal carácter queda ciertamente desdibujado de hecho, que no de derecho, en el «porcentaje transitorio», puesto que, en definitiva, aunque jurídicamente la Comunidad aragonesa tiene libertad en la aplicación del producto de dicho porcentaje, «de facto», una vez agotada la financiación mediante el producto de los tributos cedidos, las nuevas porciones de «coste efectivo neto» —deducidas las tasas y otros ingresos afectados—, como conecuencia de «nuevas transferencias» de servicios a la Comunidad, quedarían, en cierto

modo, vinculadas a financiarse con las correspondientes porciones de «porcentaje» aplicables a aquel coste. Lo anteriormente expuesto que aparece bastante difuso si la valoración —«coste»— de los servicios es definitiva, resulta, sin embargo, patente cuando la valoración es aún «provisional» al señalar el artículo 19.3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico —L.P.A.— que: «En el supuesto de que se careciese de datos definitivos para realizar la valoración (...), se procederá a transferir provisionalmente a la Comunidad Autónoma los créditos disponibles en el Presupuesto del Estado, correspondientes a los servicios que se transfieren. La Comunidad Autónoma *está obligada en este supuesto a destinar tales créditos a las finalidades previstas en el Presupuesto* (...)».

Una cuestión marginal, a nivel estrictamente teórico por el momento, sería la de si la Comunidad Autónoma de Aragón asumiera en su día competencias que superaran el techo marcado en su Estatuto (por ejemplo, en matetria de Educación y Seguridad Social, cual la Comunidad Valenciana) mediante una Ley Orgánica de las del artículo 150.2 de la Constitución; tales nuevas cargas asumidas: ¿se financian mediante la oportuna modificación del «porcentaje»? o por el contrario ¿habrían de financiarse por transferencias afectadas o condicionales? Aunque de una lectura superficial del artículo 150.2 de la Constitución pudiera intuirse la última solución propuesta, sin embargo, entendemos que en la medida en que las diversas Leyes Orgánicas —entre otras el Estatuto de Aragón y la LOFCA— reconocen como supuesto de revisión del «porcentaje» la ampliación de las transferencias, en consecuencia, debe ser mediante este instrumento en su conjunción con los tributos cedidos y en función de la «carga asumida», como debe quedar garantizada la financiación de tales transferencias necesitadas de Ley Orgánica. Sin perjucio de que en los oportunos decretos de transferencia, se compute, como en cualesquiera otros, el «coste efectivo» de los servicios o funciones traspasados por el Estado. Tal es, por demás, la solución que se ha arbitrado para Canarias y el País Valenciano, pese a que la lectura de las correspondientes Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, pudiera inducir a otra interpretación.

Finalmente, como característica común a las dos clases de porcentaje, que termine de perfilar la naturaleza de dicho recurso, queremos cubrir una breve referencia a las diferencias que los distinguen de otros recursos que pudieran parecer afines, y a la tipología de la norma por la que se aprueba su cuantificación.

La distinción entre el «porcentaje» y la «cesión de tributos» no plantea mayores problemas, ya que, pese a que ambos instrumentos sean desde su vertiente económica transfrencias incondicionales y compensatorias de una misma categoría de recursos estatales específicos —los ingresos impositivos—, sin embargo, en la cesión se ofrece algo más que la simple recaudación de unos tributos —lo único que realmente se

transfiere mediante una subrogación activa en la plena titularidad del rendimiento, según veremos en su momento—, ya que lleva implícita la ejecución de facultades de gestión tributaria, siquiera sea por «delegación del Estado» —Vid. el artículo 60.2 del Estatuto de Aragón y el 19 de la LOFCA—.

Más dificultades podría ofrecer la distinción con las otras dos clases de transferencias o asignaciones recogidas en los apartados 7 y 8 del artículo 48 del Estatuto, y artículos 15 y 16 de la LOFCA —las transferencias del Fondo de Compensación y las Asignaciones de nivelación—, ya que recientemente, por razones estrictamente políticas, la participación en el Fondo de Compensación ha perdido su inicial carácter de recurso extraordinario, recurrente y condicionado, al tener acceso al mismo todas las Comunidades Autónomas y no sólo aquéllas de peor condición económica, cual parecía ser su inicial conceptuación teleológica según una interpretación, gramatical, lógica y sistemática de la expresión constitucional: «*en su caso*» —artículo 158.2 «in fine» de la Constitución— y repetida por las Leyes Orgánicas —artículo 4.2 de la LOFCA y 48.7 del Estatuto de Aragón—. No obstante, aún subsisten las diferencias puesto que las transferencias del porcentaje son incondicionales y las otras afectadas a «gastos de inversión nueva»; las primeras sustancian la suficiencia financiera y las otras la solidaridad interterritorial; el «origen» de los fondos del porcentaje son los ingresos impositivos y el de las otras transferencias pueden ser cualesquiera otros recursos estatales; y, finalmente, la «aplicación» de las transferencias del Fondo y de las Asignaciones de nivelación está sometida a un *control parlamentario explícito* —artículos 15.5 y 16.4 de la LOFCA— y en el «porcentaje» no ocurre tal cosa, sin perjuicio del control económico y presupuestario general por el Tribunal de Cuentas —artículos 153.*d)* de la Constitución y 55.3 del Estatuto de Aragón—.

Por lo que respecta a la naturaleza de la norma aprobatoria del porcentaje, tal se corresponde, de alguna manera, con la de las llamadas «*leyes paccionadas*» o consensuadas. Dicho carácter, que es evidente en el «porcentaje definitivo» debido a la expresión del artículo 59 del Estatuto de Aragón y 13 de la LOFCA, al señalar que tal recurso «*se negociará*» sobre las *bases* concretas que se contiene en dichos preceptos, puede también deducirse para el «porcentaje transitorio», según lo que resulta de los apartados 2 y 3 de la Disposición transitoria 9.ª del Estatuto y 1.ª de la LOFCA, al encomendar tanto el método de cuantificación, cuanto la propia *fijación* del «porcentaje» a la Comisión Mixta de Transferencias (regulada en la transitoria 6.ª de aquella norma). Y puesto que a nadie se nos oculta el carácter pactista o convencional de los acuerdos de dicho Organo, cuyas competencias han sido recientemente reivindicadas por el Tribunal Constitucional, en la trascendental sentencia número 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA

(«BOE» de 18 de agosto), en sus «Fundamentos Jurídicos», apartados 28 y 31 —a los que nos referiremos al tratar de la «cesión de tributos»—.

En consecuencia, en cuanto que la Ley aprobatoria del porcentaje transitorio sólo es tramitada tal cual por el Ejecutivo del Estado, quien no puede modificar la propuesta de la Comisión Mixta, es por lo que le asignábamos aquel carácter. Es más, incluso pensamos que la proposición de Ley general del porcentaje, que debiera limitarse a recoger el conjunto de los acuerdos de las diferentes Comisiones Mixtas regionales, tendría que presentarse —cual la Ley del Concierto Económico— como una norma de artículo único para su aprobación o reprobación total por las Cortes, pero sin que éstas pudieran enmendar su contenido, que quedaría incorporado al efecto, en un anejo de la Ley.

No obstante, el señalado carácter pactista aparecerá ciertamente difundido, puesto que el «Proyecto de Ley de *fijación de los porcentajes*», que se mueve en la inercia de las normas de «armonización», ha acudido al subterfugio de presentarse como una norma general para todas las Comunidades, a la que se incorporan los acuerdos de las distintas Comisiones Mixtas. Sin embargo, aún subsisten en esta clase de leyes rasgos propios de su origen consensual, al intervenir en su gestación representantes de dos poderes ejecutivos —el central y el regional—, cual ocurre en los países federales. Es por ello, que en nuestro nuevo orden político se ha llegado a pensar, como hace Villarroya, en un «sistema pactista de integración legislativa», ya que se ha producido el fenómeno, infrecuentemente denunciado, de la adecuación de la omnímoda soberanía legislativa anterior, al nuevo esquema de distribución territorial del poder sustanciado en nuestra Constitución.

C) La determinación del porcentaje definitivo: sus bases de cálculo

Puesto que esta «clase» de porcentaje —regulado en este artículo 49 del Estatuto— aparece ciertamente indefinida (tardará todavía algunos años en hacerse realidad), y en sus posibles avatares cabe incluso su desaparición o relegación a algo puramente testimonial, procuraremos limitar nuestro comentario o los aspectos más polémicos.

La primera cuestión a dilucidar sería la de concretar cuándo ha de entrar en funcionamiento el «porcentaje definitivo».

De la interpretación literal del artículo 49 del Estatuto se deducen, en principio, tres posibles momentos para la vigencia de esta categoría de recurso: cuándo se complete el traspaso de servicios (hay que entender previstos en el Estatuto), si tal suceso se produce antes del sexto año de su entrada en vigor, o al cumplirse dicho sexto año (que se hayan cumplido cinco años, según la dicción de la Transitoria 9.ª1) o después de dichos plazos, si es que la Comunidad aragonesa no solicita la aplicación del «porcentaje definitivo».

Sin embargo, esta primera impresión pudiera no ser acedtada por dos razones: una jurídica y otra fáctica o pragmática.

Jurídicamente, el advenimiento del porcentaje definitivo en el Estatuto de Aragón está sometido al cumplimiento de un plazo inicial y de una *condición suspensiva: que la Comunidad lo solicite.* Condición, por otra parte, que parece aplicable tanto si se anticipa el plazo límite de los seis años (por haberse llenado de contenido el Estatuto), cuanto si se cumple aquel plazo límite (según se deduce del empleo de la disyuntiva *o).* Pero debe tenerse en cuenta que la Comunidad pudiera estar intresada en mantener la situación del «porcentaje transitorio», porque la fórmula del «definitivo», debido a sus bases de reparto, le fuera más adversa. ¿Podría en tal supuesto la Comunidad retrasar la aplicación del artículo 49? Creemos que en estos casos las previsiones estatutarias van a tener difícil aplicación. No hay que olvidar que las *condiciones potestativas* (cuyo cumplimiento depende sólo de la voluntad de una de las partes), no están bien vistas por el ordenamiento jurídico, pero es que además, desde la vertiente político-práctica, los plazos del porcentaje transitorio van a correr, salvo escasas excepciones —como el caso de Cataluña y Galicia—, bastante próximos para la mayoría de las Comunidades Autónomas de «régimen común» y hay que suponer a tales entes el suficiente sentido racional como para no forzar al Estado a tener que poner en funcionamiento, al mismo tiempo, las dos clases de «porcentajes».

En consecuencia, entendemos que el proceso ha de normalizarse en tiempo y forma para todas las Comunidades Autónomas.

Pasando al análisis de las bases utilizables en la *negociación* para la cuantificación del «porcentaje definitivo», debemos señalar como premisa que la referencia, en el artículo 49 del Estatuto, a la solidaridad interregional y la justicia distributiva, son añadidos, a nuestro entender estemporáneos, al contenido del artículo 13 de la LOFCA. La justicia distributiva resultará como consecuencia de la correcta aplicación de las *bases* o variables de reparto, y la solidaridad, que es un mandato constitucional, debe presidir, a manera de declaración de principios, la aplicación de toda la Organización financiera de las Autonomías, si bien sus instrumentos específicos son el Fondo de Compensación —artículo 16 de la LOFCA— y las Asignaciones de Nivelación —artículo 15 de dicha Ley Orgánica—.

El problema fundamental que plantea la aplicación de las bases de cuantificcaión es el de que al no existir pautas previas, por la inaplicación del porcentaje definitivo hasta la fecha, es didícil predecir cómo se conjugarán tales variables, cuál será el peso específico de cada una de ellas, cuál su orden jerárquico y su importancia en el resultado final. Por tanto, cualquier intento de desarrollo de esta materia hay que entenderlo como un ejercicio puramente especulativo, entre otras razones, porque el artículo 49 del Estatuto no contiene un «numerus clausus»,

sino que la amplitud de criterios que pueden ofrecerse dentro del «cajón de sastre» que es su apartado 1.*e*) —«Otros criterios que es estimen procedentes (...)»—, nos da noticia de que la relación que se ofrece es puramente ejemplificadora.

Ante esta perspectiva, nos limitaremos a recoger parte de los comentarios generales ya formulados en otros lugares.

a) *El coeficiente de población*

La utilización del coeficiente de población como primer instrumento determinante del porcentaje definitivo, sufrió diversas vicisitudes durante la elaboración de la LOFCA. Así, en el proyecto inicial no figuraba esta base de cuantificación; aparece en el Informe de la Ponencia (en el Congreso), pero en un contexto similar a como se contempla en el artículo 45.1.*a)* del Estatuto de Cataluña y en el artículo 46.1.*a)* del de Galicia. Es decir, conformando una media aritmética con el coeficiente de «esfuerzo fiscal». Y es ya en el Dictamen del Pleno del Congreso donde aparece con su conformación actual.

Este coeficiente, que es utilizado de una u otra forma por todos los sistemas de distribución de fondos, no plantea mayores problemas. Su expresión porcentual sería:

$$\frac{Pr}{Pt} \cdot 100 \text{ para cada región}$$

Pensamos que la razón de la utilización de este módulo, en lugar preferente, no es otra que el reconocimiento de que la provisión de servicios públicos es divisible entre la población, y está sujeta a economías de escala. De ello se deduciría que unas mayores densidades de población comportarían unos mayores costes (más que proporcionales) en la financiación de unos mismos niveles de servicio. De aquí que al no poder influir normalmente sobre la población —creando unidades óptimas, por ejemplo—, habrá que tratar de igualar asignando unos valores preferentes al coeficiente mencionado, que actúa en este sentido como un instrumento de igualación «por cuenta corriente». También es muy posible que la interpretación precedente sea errónea; que el legislador no haya querido dar tal alcance al coeficiente de población, y que su única pretensión sea dividir los ingresos impositivos «per cápita». De esta manera, supuesta la posible destrucción recíproca o compensación del coeficiente de «esfuerzo fiscal» del párrafo *b)* del precepto citado (que beneficiaría a las regiones ricas) respecto del ratio «inversa de la renta per cápita» del párrafo *d)* (que beneficiaría a las regiones pobres), el coeficiente de población quedaría en posición óptima, para convertir-

se en el instrumento definitivo de reparto. En tal caso, pudiera ocurrir que regiones con escasa población pero con gran territorio (Extremadura, por ejemplo), resultaran perjudicadas.

b) *El esfuerzo fiscal*

Del concepto de «*esfuerzo fiscal*» se puede decir que hay tantos intentos de definición, al menos en nuestra patria, cuantas personas se han ocupado del mismo. Lo único evidente es que no es éste un concepto pacífico ni importable, ya que su significación guarda una íntima relación con la estructura del sistema fiscal de cada país. Así, resulta que en países con sistemas de «separación» tributaria, es lógico que el esfuerzo fiscal se mida (en base a la teoría del «beneficio») por la mayor o menor significación que la «imposición propia» subcentral tienen en la financiación de los servicios públicos. Se entiende que un mayor esfuerzo de autofinanciación (que en relación con nuestro caso se produciría, mediante el establecimiento de tributos propios, mejor exacción de los cedidos y percepción de recargos, por ejemplo), para conseguir unos mejores servicios con fines redistributivos, podrían producir unos efectos externos de «desbordamiento» («*spill-over*») sobre otras regiones, al determinar movimientos migratorios (por ejemplo), haciendo descender de esta forma el nivel de servicio autofinanciado («*spill out*»). En tales casos es de justicia que el restablecimiento del nivel de servicio a las cotas previstas mediante el «*esfuerzo propio*», debiera financiarse con subvenciones estatales (ésta es la filosofía que impregnó la sistemática de las «*Revenue Sharing*» en los EE.UU.). En tal sentido ha dicho Palao que... «la consideración del esfuerzo fiscal realizado por la colectividad es indispensable si se quiere evitar que las transferencias se destinen a reducir los impuestos y no a elevar el nivel de provisión de servicios». Tras referirse, el profesor citado, a las variadas formas de medir dicho «esfuerzo, concluye diciendo, citando a Bickel, que tal profusión de funciones puede llegar a constituir una «ciencia oculta, y cuya objetividad es, por añadidura, problemática».

Una versión significativa de este concepto es la que aporta Aguirre, para quien el esfuerzo fiscal (...) «debe ser entendido como la relación entre los ingresos obtenidos por las Comunidades Autónomas de sus propios tributos y la renta o riqueza regional susceptible de ser gravada. Es un concepto dinámico que se basa en las relaciones entre la capacidad de gastar y lo que se llama en técnica fiscal capacidad de renuncia». Más adelante continuará diciendo que: «la introducción de este concepto corresponde al objeto de proporcionar algún incentivo a las administraciones regionales para incrementar la recaudación procedente de sus propios tributos y evitar así la picaresca de que las autoridades regionales, con el objetivo de asegurar su reelección, traten de eludir sacri-

ficios a sus contribuyentes trasladando la responsabilidad de financiar servicios públicos, que son de su competencia, al Gobierno central (...)». Por fin, concluye Aguirre manifestando que «el esfuerzo fiscal (...) responde a la filosofía del ayúdate y te ayudaré».

En sistemas centralizados, si se quiere medir la mayor o menor participación subcentral en el reparto de los costes de los servicios, habrá que acudir (dado el escaso grado de autofinanciación regional) a las figuras tributarias estatales que tengan una doble condición: 1.º) que sean representativas cuantitativa y cualitativamente, y 2.º) que sean fiables, por cuanto no les afecte en exceso el fenómeno de la traslación o exportación tributaria interterritorial.

En este sentido, es relativamente razonable que la LOFCA y el artículo 49 del Estatuto hayan optado por medir el esfuerzo fiscal en relación con el impuesto sobre la renta personal, superando así momentos difíciles en la edaboración de la Ley Orgánica, en los que se aceptó la medición en base a la total imposición directa. Tal solución hubiera supuesto dar entrada en la medición del «esfuerzo fiscal» a algo tan aleatorio como es el Impuesto de Sociedades, por lo poco significativo que resulta (debido al juego del domicilio), respecto del lugar dónde se produce el beneficio y consecuentemente el gravamen.

Pero el razonamiento anterior no debe inducirnos a pensar que la utilización de la renta o de su impuesto personal es un baremo pacífico de calificación del «esfuerzo fiscal». Por el contrario, tal planteamiento ha sido objeto de crítica —creemos que con cierta razón— en nuestra patria por entenderse que no son índices suficientes de definición de la capacidad fiscal regional. «El origen de las rentas (agrarias, industriales o de servicios), las características de la población (rural o urbana), el nivel de apertura al exterior de cada una de las Comunidades, el grado de monetización de la economía (...) deben tenerse en cuenta al convenir un concepto de capacidad fiscal que permita comparaciones homogéneas entre territorios diversos...» (García Margallo). Por nuestra parte, añadiríamos que la subsistencia de los sistemas de estimación objetiva en el Impuesto sobre la renta, agrega inseguridad y hacen dudar de su fiabilidad como módulo de determinación del «esfuerzo fiscal».

Pero partiendo de que su formulación estatutaria es un hecho, hemos de señalar que su utilización puede limitarse a comparar diferencias de presión fiscal por este impuesto entre regiones, o aplicarse de distintas maneras, como apuntara el entonces senador Sr. Biescas.

Una primera aproximación se limitaría a determinar el cociente porcentual de la recaudación del Impuesto sobre la Renta en la región considerada y el total nacional. De esta forma el «esfuerzo fiscal» (E.F.) de una región (r), sería:

$$EFr = \frac{IRr}{IRn}$$

en donde IR es la recaudación por el Impuesto sobre la renta y *n* la magnitud nacional (deducidas, en su caso, las regiones con «concierto» o «convenio»).

Obviamente, la anterior formulación tiene el inconveniente de volver a introducir el factor «población», ya contemplado —en el artículo 49.1.*a*)—. Para corregir tal desviación habría que relacionar la recaudación por el Impuesto sobre la Renta per cápita regional o nacional. Esta segunda opción sigue teniendo un inconveniente al despreciar el coeficiente de seguridad del impuesto (mínimo exento o mejor, deducciones generales), cuya distribución regional no es, por supuesto, homogénea. La forma de evitar el inconveniente descrito, sería introducir un factor corrector variable en función de los mínimos exentos regionales en relación con los nacionales, con lo que las diferencias del esfuerzo fiscal tendrían lógica correspondencia con las propias de la escala del Impuesto sobre la renta personal, que al haber sido aprobada en las Cortes, suponen la aceptación de unas diferencias (a favor, o en contra) que todos hemos asumido.

Otras opciones, hasta ahora las más generalizadas, parten del esfuerzo relativo en cada región, relacionando la recaudación del Impuesto sobre la Renta «per cápita» con la renta regional «per cápita». Así «esfuerzo fiscal» (E.F.) de la región considerada (r) sería:

$$EFr = \frac{IRr}{Rr} \text{ en la que}$$

IR es el ingreso per cápita del Impuesto Renta, y
Rr es renta per cápita regional.

Si en la fórmula descrita se sustituye R, por otro concepto más depurado que contemple los mínimos exentos en el Impuesto sobre la Renta personal, se evitaría alguno de los defectos y se aproximaría el concepto «esfuerzo» al «desideratum» de las escalas del impuesto.

Seguir especulando por estos derroteros harían eternos estos «comentarios». Así que concluiremos diciendo que, exceptuando la primera formulación, todas las demás son defendibles (si no se considera nada más que el Impuesto sobre la renta) y susceptibles de combinarse. De cualquier forma, si nuestros niveles de imposición indirecta siguen siendo ciertamente elevados (y parece que el presente y el futuro así lo exigen), cualquier estudio serio sobre la «incidencia regional» de estos tributos, tendría que estar presente en la idea de «esfuerzo fiscal».

c) *El cómputo de los Servicios y Cargas generales del Estado en la Comunidad*

De la lectura de la discusión parlamentaria del artículo 13 de la LOFCA —el análogo al artículo 49 del Estatuto—, sobre todo en el Senado puede deducirse algo que posteriormente viene reflejado en la doctrina. Y es que de las distintas bases de cuantificación del «porcentaje definitivo», existen dos, «población» y «esfuerzo fiscal», que serían las determinantes de lo que pudiéramos llamar «reparto inicial» o «porcentaje bruto», sirviendo las demás bases como coeficientes correctores para llegar a la cuantificación definitiva o «porcentaje neto».

En tal sentido hay que interpretar la variable contenida en el apartado 1.*c)* de este artículo 49 del Estatuto, ya que su finalidad es la de adecuar las otras dos magnitudes que le anteceden y que nada dicen de cual ha sido la «carga asumida» por las transferencias recibidas del Estado. Es lógico, pues, que si al final de su período transitorio las distintas Comunidades Autónomas no van a tener unas mismas competencias, y ello no sólo por la distinta forma de constituirse o por su extensión hacia el ámbito competencial acotado en el artículo 149 de la Constitución, sino por razones étnicas, históricas, culturales, ligüísticas, geográficas o puramente fácticas (cual no poder asumir competencias sobre las marismas, por ejemplo, en nuestra Comunidad de Aragóní, es lógico, decimos, que tales eventos sean contemplados al tiempo de calcular el «porcentaje». Lo contrario comportaría, de alguna manera, igualar a los desiguales y estimularía —cosa curiosa— la no asunción de transferencias. Por tanto, esa es la función de este apartado 1.*c)* comentado; ajustar el «porcentaje bruto» a las transferencias asumidas.

Pero pensamos que hay más en la idea del legislador. Cualquier lector medianamente atento de la LOFCA y de los documentos de su gestación, ha de poner singular atención cuando en el texto de la norma aparezca —como ocurre en nuestro caso— el concepto de «*carga general del Estado*», ya que en esta materia tiene una significación muy concreta que sería tedioso exponer ahora. Sólo señalaremos que con tal expresión —que aparece, por ejemplo, al regular el Fondo de Compensación, y que se suscita en la Ley del Concierto Económico con el País Vasco y normas concordantes, en especial al tratar de «cupo»—, se quiere significar que existen unas obligaciones que no son ni exclusivas ni excluyentes de la Administración Central, ni de las Autonómicas, sino que son del Estado, no en su acepción residual (como concepto opuesto a las otras instituciones territoriales), sino en su dimensión unitaria, y que por tanto todos los entes territoriales deben cooperar a su cobertura.

En base a los comentarios que suscita esta parte del análisis del artículo 13 de la LOFCA ó 49 del Estatuto de Aragón —que tanto monta...— hemos denominado en otros trabajos a este apartado 1.*c)* «el cupo de las Comunidades Autónomas de régimen común» por servicios y cargas

del Estado, y hemos sostenido que con el «porcentaje definitivo» se produce, sino una generalización atenuada de los sitemas de «Concierto» o «convenio», sí al menos una importante aproximación a los mismos, en función de la cesión de ciertos conceptos tributarios —vid. la Disposición adicional 2.ª del Estatuto— y de la atribución parcial de la recaudación de los impuestos que se reserva el Estado —el «porcentaje definitivo»—, aunque con la obligación de aportar a un «seudo cupo» las cantidades equivalentes por los servicios y cargas del Estado en el territorio de la Comunidad.

En conclusión, es éste un parámetro de cuantificación que, a manera de sustraendo, resulta necesario, ya que si se hubiera operado de distinta forma (por ejemplo, detrayendo previamente del conjunto de los impuestos no cedidos el coste de los servicios y cargas del Estado) no se hubiera podido apreciar el hecho de que los servicios estatales no aprovechan por igual a todas Comunidades Autónomas, ni el hecho de las diferencias interregionales por razón de las distintas transferencias asumidas.

d) *La inversa de la renta y otras bases*

La relación inversa de la renta «per cápita» regional respecto de la nacional —apartado 1.*d)* de este artículo 49 del Estatuto—, juega claramente un papel de compensación parcial del «esfuerzo fiscal» y hace distinguirse, junto con lo señalado en el apartado 1.*c)*, este «porcentaje definitivo» del «transitorio» al introducir unas bases para la igualación o redistribución interregional. En definitiva, es un mecanismo destinado a conseguir la solidaridad interterritorial.

En cuanto a la referencia a los «déficits» de bienes públicos —apartado 1.*e)* del artículo 49—, es obvio que, como en el caso anterior, está pensada para corregir el porcentaje con finalidades de perecuación, y en tal sentido, por lo que respecta a los déficits infraestructurales, puede ser también coincidente con las inversiones en las que se ha de materializar el Fondo de Compensación, no así los déficits en «servicios sociales», que en cuanto se refieren a servicios calificables como «fundamentales» y las deficiencias se produjeran en «su conjunto», habrían de solventarse mediante Asignaciones de Nivelación —artículo 158.1 de la Constitución y 15 de la LOFCA—, a las que, por cierto, nuestro Estatuto dedica una lacónica referencia (por no decir que las ignora), y que curiosamente pueden ser, como veremos, «*causa*» y «*efecto*» de las vicisitudes del porcentaje. Efecto, porque son demostrativas de la incapacidad de los mecanismos que sustancian el principio de suficiencia financiera —tributos cedidos y el propio porcentaje—, para conseguir tal fin. Y causa porque la reiteración de tales déficits (Vid. artículo 15.4 de la LOFCA) determinan precisamente la «revisión del porcentaje».

Finalmente, la alusión a los costes diferenciales en la producción de servicios sociales y administrativos, que es la constatación de un hecho interterritorial (la distinta carestía en las diversas zonas de la nación y su influjo en la producción de bienes públicos), parece estar pensada como instrumento corrector y subjetivador que aproxime la cuantificación del porcentaje obtenido por la combinación de las otras bases, al coste efectivo o real de los servicios de cada Comunidad Autónoma. De suerte que, al no existir unos criterios definidos en cuanto a la forma de conjugar las distintas variables para la determinación de este tipo de recurso regional, podría utilizarse este parámetro de los costes diferenciales, junto con el «seudo cupo» de las regiones de «régimen común» —ap. 1.*c)* de este artículo 49—, como los instrumentos para atenuar las dificultades que pueden surgir en el tránsito del porcentaje transitorio al definitivo, en la medida que adecúen este último a la «carga real asumida» por el conjunto de las transferencias del Estado.

D) La aprobación y revisión del porcentaje

1. Ya señalamos anteriormente como el Estatuto de Aragón, a diferencia de otros Estatutos —como el de Andalucía, por ejemplo—, no recoge la forma solemne —mediante Ley— de aprobación del porcentaje. Tal deficiencia debe ser salvada acudiendo a lo preceptuado en su Disposición adicional 3.ª, que remite el ejercicio de las competencias financieras *por la Comunidad Autónoma de Aragón* —y, entre ellas, la «negociación» del porcentaje—, a lo que establece la LOFCA, y es en esta Ley Orgánica (art. 13.4) donde se ordena que: «en cualquier caso el porcentaje de participación *se aprobará por Ley*».

La manera categórica de expresarse la LOFCA nos inclina a pensar —cual entiende la mayoría de la doctrina y la propia Administración del Estado— que la aprobación por Ley es necesaria tanto para el porcentaje «definitivo», como para el «transitorio». Sin embargo, aún subsiste una duda respecto a las características de dicha Ley, cuya naturaleza, como «Ley paccionada», ya fue analizada. ¿Tal norma ha de ser una *Ley específica* para cada Comunidad Autónoma o puede ser una *Ley General* en la que se incluyan los porcentajes de las distintas Comunidades Autónomas? Pensamos que la solución puede ser diferente según se trate de una u otra clase de porcentaje. Obsérvese que en el «porcentaje transitorio» se señala, claramente, quien ha de ser el Organo negociador —la Comisión Mixta— de la concreción en cifras de dicho recurso. Sin embargo, en el «definitivo» nada se dice. Por lo que, una vez concluida la tarea fundamental de las distintas Comisiones Mixtas regionales —la valoración de las transferencias—, bien pudiera ocurrir que la negociación del porcentaje definitivo fuera plurinstitucional. Es decir, entre la Administración del Estado y una representación de

cada uno de los distintos ejecutivos regionales, lo que podría llevarse a cabo en el seno del Consejo de Política Fiscal —artículo 3.2.*g)* de la LOFCA—. En tal caso, pensamos que estaría justificada una Ley general aprobatoria de la negociación múltiple que concretara los distintos porcentajes de cada Comunidad. No así en el caso del «porcentaje transitorio», en el que cada negociación cuenta con un Organo negociador específico, al ser específicas las transferencias (que no son homogéneas ni en tiempo, ni en calidad, ni en cantidad, para las distintas Comunidades Autónomas), lo que justifica, según una interpretación sistemática y por analogía con la metodología de la cesión de tributos, la propia especificidad de la Ley que concrete esta clase de porcentaje. En apoyo de esta tesis estaría el hecho de que aún es posible que deban coexistir, por los problemas intertemporales en la aprobación de los distintos Estatutos, las dos clases de porcentajes —el definitivo para Cataluña en 1986 y el transitorio para las demás Comunidades Autónomas de «régimen común»— y sería absurdo una Ley general para regular cosas tan dispares como son las dos categorías de «porcentaje».

No obstante todo lo dicho, la realidad legislativa inmediata va a plasmarse en una Ley general o única, mediante el subterfugio de recoger en su texto los oportunos acuerdos de las distintas Comisiones Mixtas y habilitar los créditos correspondientes para cada Comunidad Autónoma en la Sección 32 del Presupuesto del Estado para 1985.

Aunque comprendemos la necesidad de armonizar u homologar los procedimientos, somos también conscientes del peligro que encierra la inercia que se está suscitando con estas tipologías de normas, de dudosa constitucionalidad a la luz de la sentencia de la LOAPA, y que estarán pendientes en su eficacia del mayor o menor grado de identificación, en cada momento, de los ejecutivos regionales con el del Estado.

2. La *revisión* del porcentaje, regulada en el apartado 2 del artículo 49 del Estatuto de Aragón, plantea una serie de cuestiones como: la posible distinción entre la propia revisión y la conformación sucesiva del mismo, el análisis de las causas de revisión y la inconclusión del precepto que regula esta materia.

a) *La revisión y la modificación sucesiva del porcentaje*

Como premisa al análisis de la distinción propuesta, digamos que los supuestos de revisión contenidos en el precepto comentado y en el artículo 13.3 de la LOFCA, los entendemos aplicables a las dos clases de porcentaje y ello, tanto en función de una interpretación lógica, mediante una aplicación extensiva del viejo principio «rebus sic stantibus», por cuanto el porcentaje trata de suscitar (junto con la cesión de tributos), fundamentalmente, la suficiencia financiera, cuanto por una interpretación gramatical y sustemática deducida de la propia LOFCA;

pues si bien es cierto que ni la transitoria 1.ª de dicha Ley Orgánica, ni la 9.ª del Estatuto de Aragón, se refieren a la revisión del porcentaje transitorio, no es menos cierto que en la LOFCA el tema de la revisión se regula tras la remisión que el apartado 2 del artículo 13 hace a la Disposición transitoria 9.ª, y por tanto toda la ulterior regulación —apartados 3 y 4— del porcentaje, cualquiera que sea su clase, hay que entenderla de general aplicación.

Precisamente, en la especificidad del contenido del apartado 3 de la Disposición transitoria 9.ª del Estatuto de Aragón, es donde vemos el precedente legal para realizar aquella distinción entre la revisión y la «modificación sucesiva» del porcentaje transitorio.

Si durante dicho período transitorio, las transferencias previstas en el Estatuto se efectúan, según ya presumió el legislador, en un plazo plurianual, es obvio, que por exigencias presupuestarias el porcentaje transitorio haya de *conformarse sucesivamente,* mediante la consolidación de fracciones del mismo correspondientes a las transferencias asumidas en cada ejercicio presupuestario. Pero tal hecho, no comporta una ampliación o reducción —circunstancia que determinaría la revisión del porcentaje según el artículo 49.2.*a)* del Estatuto— de las competencias asumidas estatutariamente por la Comunidad, sino que tal suceso es sólo un «modus operandi» originado por la imposibilidad de llenar de contenido todos los Estatutos en un mismo ejercicio presupuestario. En consecuencia, las sucesivas modificaciones cuantitativas por adición de las transferencias previstas estatutariamente en la conformación global del porcentaje transitorio, no comportan la revisión del mismo y son por tanto un supuesto distinto de dicha revisión, puesto que tal supone reajustar los mecanismos por los que se llega a la concreción de dicho recurso (en el «porcentaje transitorio» comportaría valorar de nuevo los servicios ya transferidos y acomodar las homogéneas recaudaciones de los tributos ya cedidos, y en el «definitivo», volver a asignar valores a las bases de cuantificación —población, esfuerzo fiscal, etc.—).

La razón de la distinción propuesta es la de manifestar nuestra oposición —por antiestatutaria— a la sistemática de los porcentajes transitorios variables que se va a sustanciar para el ejercicio de 1985, según veremos, en cuanto que comportan la revisión, no prevista legalmente, de porciones ya valoradas de transferencias y, por tanto, de fracciones de esta clase de porcentaje —mediante coeficientes de actualización— sin que se haya producido la paralela alteración en el contenido de las *competencias ya asumidas,* ni las otras causas que motivan la revisión por imperativo legal, ya que la razón de aquel proceder es sólo la de reducir, sin la oportuna cobertura legal, el llamado «efecto financiero», al que nos referimos en su momento.

b) *Las causas de la revisión*

Con carácter general puede decirse que los distintos presupuestos de hecho que motivaran la revisión del porcentaje —apartados *a)* al *d)* del artículo 49.2 del Estatuto— obedecen a un mismo esquema lógico: Adaptar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas a las circunstancias cambiantes que pueden surgir en el devenir de su actividad, así como corregir los desfases de uno u otro signo —beneficiosos o adversos respectivamente, según una perspectiva regional o estatal— que puedan producirse en un período de tiempo plurianual —quinquenal—.

Parece evidente que la dicción del párrafo *a)* de este artículo 49.2 del Estatuto es incompleta, ya que habría de haber incluido, de alguna manera, el hecho de que la ampliación o reducción de competencias que comporten la revisión del porcentaje debe estar referida a las *asumidas estatutariamente.* Sólo así alcanza plena eficacia la distinción antes propuesta entre la revisión y la modificación o conformación sucesiva de esta tipología de recurso. No obstante, la inconclusión del precepto no es insalvable si acudimos a los mecanismos de la interpretación jurídica.

Efectivamente, nuestro Estatuto remite la *revisión* del porcentaje a que se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad. Pero a su vez, este Ente sólo asume competencias de origen estatal en función de su Estatuto o de Leyes Orgánicas de transferencia o delegación —artículo 150.2 de la Constitución—. En consecuencia, sólo en la medida que se altere el contenido estatutario procede la revisión. Buena prueba del anterior razonamiento es el carácter imperativo de los preceptos que regulan las competencias regionales —artículos 35 y 36 del Estatuto— al decir que: «corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia (...)») exclusiva, en unos casos, y compartida en otros. Pero de ninguna manera se expresan los preceptos citados en condicional o en futuro, como los artículos 37 y 38 de dicho cuerpo legal.

Y es que una cosa es la asunción de competencias, que tiene lugar en virtud del precepto expreso del Estatuto, y otra la «traditio» o transferencia efectiva de las mismas, que exige un tiempo para la concreción del objeto a transferir. Por tanto, nos ratificamos en nuestra tesis de que sólo las alteraciones estatutarias o las ampliaciones posteriores mediante Ley Orgánica —ya que incluso esas especies de «res nullius» a las que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución exigen reserva estatutaria—, podrían ser causa de la revisión del porcentaje o de las porciones del mismo correspondientes a competencias ya asumidas.

La cesión de nuevos tributos y las reformas sustanciales del sistema tributario como causas de revisión, con independencia de obedecer a la filosofía general de tratar de restablecer el equilibrio necesario para que se sustancie, fundamentalmente, la suficiencia financiera regional, deberían de operar de distinta manera en el período transitorio y en el definitivo. Y ello, con independencia de que tampoco es un suceso pacífico

el hecho de que lo que se ceda sea un tasa fiscal (genéricamente; un tributo que es de lo que se habla en el apartado *b)* del artículo 49.2 del Estatuto) o sea un impuesto de los susceptibles de cesión.

Efectivamente, la cesión de una tasa fiscal, distinta de las que van afectadas a las transferencias de servicios —artículo 7.2 de la LOFCA—, que son tributos propios (por tanto no entran en la categoría de los cedidos) de la Comunidad Autónoma, durante el período transitorio, alteraría el coste neto asumido (numerador de la fórmula que se verá) en una cantidad equivalente al rendimiento de su recaudación en el ámbito de la Comunidad, pero no modificará la *suma a repartir,* que son los ingresos estatales de los Capítulos I y II del Presupuesto. Esto es, los impuestos no cedidos. Sin embargo, si lo nuevo que se cede en este período transitorio es un impuesto, tal suceso no sólo modificará la carga asumida neta, sino la suma a repartir, ya que el Estado habrá dejado de percibir dicho ingreso, si es que se sigue sustanciando, cual se propone en los proyectos de Ley del porcentaje para 1984 y 1985, la corruptela de referir al ejercicio de las transferencia tanto los costes de los servicios, cuanto las recaudaciones a distribuir. Lo que manifiestamente es contrario a la letra del apartado 4 de la Disposición transitoria 9.ª del Estatuto.

En el período definitivo, la cesión de nuevos tributos *no altera la valoración de las bases de reparto,* pero, sin embargo, sí modificará la suma a repetir, si lo nuevo que se cede es un impuesto —no así una tasa—, puesto que aquí son específicamente los impuestos no cedidos los que constituyen la masa a distribuir, según se deduce de una interpretación conjunta de los artículos 49.1 y 48.3 del Estatuto.

En cuanto al supuesto del párrafo *c)* del número 2 del artículo comentado, los problemas surgen al tratar de determinar qué debe entenderse por «reformas sustanciales del sistema tributario del Estado», ya que una alteración importante, por ejemplo, de los tipos impositivos de los «tributos cedidos», lo que puede realizarse a través de la propia Ley de Presupuestos (vid. apartado 7 del artículo 134 de la Constitución), determinaría un serio peligro en el sistema de financiación de las Comunidades, máxime si tenemos en cuenta que la titularidad de la potestad legislativa de tales tributos cedidos es estatal, y en consecuencia una reducción de los tipos, como la prevista en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales al advenimiento del I.V.A. puede alterar el necesario equilibrio entre la carga asumida y los mecanismos que garantizan la suficiencia financiera. Es por ello que resulta singularmente acertada la precaución del Estatuto de Aragón en el apartado 1 —in fine— de su adicional 2.ª al decir: «(...) la eventual supresión o modificación de alguno de estos tributos implicará la extinción o modificación de la cesión. Las modificaciones que determinen *cualquier minoración de los ingresos* de la Comunidad Autónoma *determinarán la revisión del por-*

centaje de participación a que se refieren los artículos 48 y 49 del presente Estatuto, así como las medidas de compensación oportunas».

El apartado *d)* de este número 2 del artículo 49 del Estatuto, supone una garantía tanto para el Estado como para la Comunidad al posibilitar la revisión quinquenal en cualquier caso, y ello a fin de corregir posibles excesos o defectos en la determinación del porcentaje. Pensamos, dada la picaresca insolidaria en la que nos estamos moviendo, que en caso de exceso, será el Estado, tutelando los intereses generales, el que solicite la revisión del porcentaje. En el supuesto contrario serán las Comunidades las que harán prevalecer su derecho.

E) La inconclusión del artículo 49

Con independencia de la falta de referencia, ya denunciada, a la forma de aprobación del porcentaje, hemos de añadir que, pese al contenido del apartado 2 al decir «El porcentaje de participación únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:», recogiendo los cuatro supuestos —párrafos a), b), c) y d)— ya comentados, sin embargo existe un supuesto más, que no está regulado en este artículo 49, con lo que él *únicamente* se queda en una mera declaración gratuita. Tal caso de revisión aparece en el artículo 15.4 de la LOFCA, al indicar que si hay que dotar a una región con cargo a las «Asignaciones de Garantía de nivel mínimo de servicios», más de una vez en un período de cinco años, puede revisarse el «porcentaje», previas las formalidades que en este artículo 15 se establecen. Revisión que parece de absoluta justicia, puesto que si se producen infradotaciones de servicios reiterados en una Comunidad será porque allí ocurre algo anómalo (mala administración, crecimientos desfasados, serias deficiencias de poder adquisitivo de bienes públicos, circunstancias catastróficas, etc.). De ahí, las formalidades apuntadas que se refieren a la necesidad de propuesta del Gobierno, audiencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera y resolución de las Cortes. Todo lo que constituye una garantía en la consideración de las circunstancias que aconsejan o no, la revisión, como lo es el hecho de que para dotar las «Asignaciones» se contemple el nivel de los servicios en «su conjunto».

También los «requisitos de forma» de la revisión pueden plantear problemas. Así como la aprobación del «porcentaje» exije una Ley; respecto a su «modificación sucesiva» y revisión —que según vimos no son una misma cosa— nada se dice ni en el artículo 49 del Estatuto, ni en el 13 de la LOFCA. No obstante, la manera terminante de expresarse este último precepto, al establecer que: «en cualquier caso», el porcentaje «se aprobará por Ley», induce a pensar que la revisión exigirá tal Ley, como ocurre en el supuesto del artículo 15.4 de la LOFCA.

ART. 50. La Comunidad Autónoma de Aragón podrá realizar operaciones de crédito para cubrir sus necesidades transitorias de tesorería con arreglo al ordenamiento vigente.

Por C. ALDAMA BAQUEDANO

COMENTARIO:

Este artículo de nuestro Estatuto encuentra su correspondencia respecto a la LOFCA en su artículo 14.1 referido a las operaciones de crédito a corto plazo: «Las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo que se establece en el número 4 del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería».

Cabe observar que en nuestro Estatuto la distinción entre las posibles clasificaciones de las operaciones de crédito, no se realiza en base a su duración sino en base a su finalidad o destino; cubrir necesidades transitorias de tesorería (art. 50) o la realización de gastos de inversión (art. 51), aunque normalmente cada uno de los destinos mencionados lleva aparejado por su propia naturaleza la concreción de un plazo breve o más amplio de la operación; el plazo inferior a un año señalado en el artículo 14.1 de la LOFCA es el que se estima por el legislador más apropiado para este tipo de operaciones, aunque hay que señalar que es distinto de aquel que señala la Ley General Presupuestaria para las operaciones estatales del mismo tipo en su artículo 101.3.*b)*, «Deuda del Tesoro con plazo de reembolso no superior a dieciocho meses emitida en el mercado interior y cuyo producto se asigna a algunos de los fines descritos en los artículos 112 y 114 de esta Ley». Hay que destacar aquí que la finalidad contemplada por el artículo 114 es absolutamente propia de la Deuda del Tesoro, de ámbito estatal, y que quizá de ahí derive la mayor amplitud de plazo. El artículo 50 de nuestro Estatuto ha omitido la referencia expresa a un determinado plazo de concertación de las operaciones de Tesorería, si bien este aspecto queda resuelto con la remisión que al final de este artículo se efectúa al ordenamiento vigente.

Quizás sea oportuno poner de relieve, al menos para evitar posibles confusiones, que las operaciones de crédito tendentes a cubrir necesi-

dades transitorias de tesorería no tienen una correspondencia totalmente exacta con la emisión de Deuda de Tesorería a corto plazo con esta misma finalidad. La Deuda de Tesorería, con ser un recurso importante para financiar los déficits, no es la única posibilidad de hacer frente a esas necesidades de liquidez, cabe también la concertación de operaciones de tesorería no plasmados en una emisión de títulos-valores pero destinados a dotar de liquidez a la tesorería de la Comunidad. El artículo 50 se refiere ampliamente a todo el conjunto de operaciones de tesorería realizadas con este fin.

Antes de pasar a definir qué se entiende por operaciones de tesorería y cuál es la modalidad que en cada caso resulta la más conveniente para atender un posible déficit momentáneo, es oportuno señalar cuáles son las funciones básicas a desempeñar por la tesorería de la Comunidad y cuál es el origen de estas situaciones de necesidad.

A la Tesorería de la Comunidad Autónoma le corresponde primordialmente desempeñar una función básica de doble vertiente. Por un lado, la de recaudar todos los ingresos a favor de la Comunidad de cualquier fuente que provengan y por cualquiera de los medios de pago reglamentariamente admitidos, y, por otro, atender puntualmente los pagos derivados de las obligaciones asumidas por la Comunidad Autónoma, procurando para su satisfacción el grado de liquidez necesaria en cada momento y lugar donde deban realizarse. El artículo 108 de la Ley General Presupuestaria relaciona con mayor detalle en sus distintos apartados las funciones encomendadas al Tesoro Público, todas ellas predicables respecto a la tesorería de la Comunidad Autónoma a excepción de la que se menciona en el apartado *e)*, puesto que a tenor del artículo 149.11 de la Constitución el Estado tiene competencia exclusiva sobre el sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y, en su número 13 se señala que son asimismo de competencia exclusiva del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por tanto, esta función del Tesoro del apartado *e)* del artículo 108 que encuentra su desarrollo posterior en el artículo 114 de la propia Ley General Presupuestaria es un objetivo que escapa a la competencia de las Comunidades Autónomas.

Para conseguir la liquidez necesaria en cada momento, la Comunidad Autónoma puede concertar la prestación de los servicios financieros de tesorería de forma total o parcial con cualquiera de entre las entidades de crédito y ahorro que operen en la Comunidad (o varias de ellas), y preferentemente con el Banco de España —en el caso de que el convenio para la prestación de estos servicios a favor de la Comunidad tuviera lugar—, Entidades Oficiales de crédito, Cajas de Ahorro o Bancos establecidos en la Comunidad. Estos servicios de Tesorería pueden comprender operaciones de pago y custodia de fondos, la apertura de una cuenta de depósito, la negociación en nombre y por cuenta de la Comu-

nidad Autónoma de su cartera de títulos, etc., incluso la posibilidad de acceder más fácilmente a un anticipo de fondos en una situación de déficit momentáneo. Se echa en falta aún una regulación respecto a la concertación y prestación de los servicios ordinarios de tesorería. La LOFCA no hace ninguna alusión al respecto quizá manteniendo la postura de conceder, de este modo, mayor libertad a las Comunidades en su organización financiera. A título de ejemplo podemos citar la regulación que sobre este tema se encuentra en el artículo 60 de la Ley 10/1982 del Parlamento de Cataluña, de 12 de julio («BOE», 4 de septiembre) de Finanzas Públicas de la Generalidad, que determina quién actuará como Tesoro en su región. «La Tesorería de la Generalidad situará los caudales de la misma en el Banco de España y en las entidades de crédito y ahorro que operen en Cataluña, remitiendo a determinación reglamentaria los servicios que se podrán concertar con las indicadas entidades». Conscientes de esta necesidad y con objeto de que quedaran contempladas las operaciones de tesorería habitualmente necesarias en la gestión administrativa diaria se añadió al artículo 11 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1984, su actual apartado 3.º en el que «se autoriza al Consejero de Economía y Hacienda para concertar operaciones financieras activas y pasivas por plazo no superior a seis meses cuando tengan por objeto colocar excedentes o cubrir necesidades transitorias de tesorería. Estas operaciones tendrán carácter extrapresupuestario y sólo tendrán reflejo en el Presupuesto de intereses activos y pasivos que se deriven de tales operaciones». Por otra parte, e independientemente de los convenios de colaboración concertados para la prestación de los servicios de tesorería, la Comunidad puede acudir en determinadas circunstancias que así lo aconsejen a entidades privadas de crédito para la concertación de una determinada operación de tesorería, a la apertura de una nueva cuenta corriente o a la solicitud de un préstamo a largo plazo que lleve consigo el establecimiento de un servicio de tesorería referido a esa operación cuya prestación pueda reportarle facilidades.

Sin embargo, habitualmente, aunque el Presupuesto de la Comunidad Autónoma se cerrase en equilibrio en cada ejercicio y la actuación de los servicios de tesorería fuese impecable, las diferencias de vencimientos de los pagos respecto a los ingresos pueden ocasionar situaciones de falta de liquidez de tesorería —o incluso excedentes en algún momento— que aconsejen la concertación de operaciones tendentes a recabar en ese momento los fondos necesarios para cubrirlas. Tales situaciones pueden, no obstante, preverse mediante la elaboración de un plan anual de vencimiento de obligaciones y derechos que ponga de relieve los posibles déficits que puedan aparecer en el desarrollo del ejercicio.

Las operaciones de tesorería, refiriéndose a las realizadas por las Corporaciones Locales fueron definidas en una Circular de la Jefatura Nacional del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporacio-

nes Locales de 11 de enero de 1958 como «aquellas operaciones de crédito a muy corto plazo que tienen por finalidad el obtener las disponibilidades necesarias para cubrir un déficit momentáneo de caja, derivado de la diferente periodicidad de devengo de los ingresos ordinarios en relación con los gastos de la misma índole. El objeto de la operación de tesorería es el de obtener anticipos a cuenta de ingresos ordinarios que figuren en el Estado del Presupuesto de la Comunidad para atender también gastos ordinarios y excepcionalmente cumplir la misma función respecto a presupuestos extraordinarios».

Los déficits de Caja que aparecen con motivo de los desajustes entre el momento de los ingresos y el de los pagos, debe intentar cubrirlos la Comunidad escogiendo el tipo de operación de crédito a favor de la tesorería que en cada ocasión considere más oportuno o resulte más accesible de entre los siguientes:

a) Anticipos del Banco de España a la tesorería de la Comunidad, siempre que así se acordara mediante el correspondiente convenio con éste.

Si el convenio tuviere lugar, nos encontraríamos sin duda ante una operación de crédito a favor de la Comunidad por la cual ésta obtendría determinadas cantidades como anticipos a cuenta de la percepción de los ingresos ordinarios que figuran en sus Presupuestos y con el objetivo de cubrir un déficit monetario de carácter transitorio.

En el ámbito estatal el Tesoro Público puede obtener anticipos del Banco de España con esta misma finalidad mediante la utilización a su favor de una cuenta de crédito abierta a su nombre hasta un determinado porcentaje de los créditos autorizados en los Presupuestos Generales en el mismo ejercicio (art. 112.*a)* de la Ley General Presupuestaria). En este caso el Estado no utiliza su crédito sino que es facultad que posee el Tesoro derivada de la prestación gratuita de estos servicios de tesorería por el Banco de España. Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, Ley 44/1983, de 29 de diciembre, ha plasmado esta posibilidad que brinda la Ley General Presupuestaria, en su artículo 24.6. De la lectura de su contenido se deduce que, respecto a la financiación del déficit del Estado para 1984, continúa la línea ya iniciada en 1983 de reducción o contención del recurso al Banco de España por medio de mayores emisiones de títulos a corto plazo (Pagarés del Tesoro).

Por supuesto, en estos supuestos de posibles anticipos del Banco de España a la Comunidad no nos encontraríamos ante operaciones constitutivas de Deuda pública en su sentido estricto jurídico.

También el Tesoro, en determinadas circunstancias previstas en el artículo 65 de la Ley General Presupuestaria y, con carácter excepcional, puede conceder anticipos de tesorería para atender gastos inaplazables. Un ejemplo de utilización de esta facultad prevista en el artículo 65 nos lo da el actual artículo 18 de la Ley de Presupuestos Generales del Esta-

do para 1984, por el que se autoriza al Tesoro para efectuar anticipos a las Comunidades Autónomas a cuenta de los recursos que hayan de percibir de los Presupuestos Generales del Estado para cubrir sus desfases transitorios de tesorería, como consecuencia de las diferencias de vencimientos de los pagos e ingresos derivados de la ejecución de su Presupuesto, anticipos que deberán quedar reembolsados al finalizar el ejercicio económico correspondiente.

Esta obtención de anticipos con cargo al Tesoro tendría su enclave más adecuado en el apartado *b)* que mencionamos a continuación:

b) Operaciones de tesorería concertadas con Entidades de Crédito y ahorro.

La solicitud de crédito por la Comunidad puede dirigirse tanto a Entidades públicas (Tesoro, Entidades Oficiales de crédito) como a Instituciones privadas (Bancos, Cajas de Ahorro, Sociedades de crédito que operan en su territorio, etc.), incluso cabría la posibilidad de obtener medios de financiación exteriores, aunque la trascendencia de la utilización de crédito exterior supone en la práctica el cumplimiento de fines de inversión y no de atender necesidades transitorias de tesorería (hasta el momento dos Comunidades Autónomas: Cataluña y Andalucía han acudido a este tipo de financiación, la Generalidad de Cataluña solicitó el crédito acudiendo a la sindicación internacional de créditos firmando un contrato de crédito con un consorcio de entidades bancarias españolas y extranjeras y, la Junta de Andalucía ha acudido a un crédito otorgado por el Banco Europeo de Inversiones, en ambos casos el importe de los préstamos va destinado necesariamente a desarrollar sendos Programas de Inversiones).

A su vez la propia Tesorería de la Comunidad puede conceder anticipos en determinadas circunstancias y bajo ciertas condiciones de seguridad y operatividad. En el preámbulo de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1984 se menciona esta posibilidad como un instrumento más a su disposición que contribuye a fomentar el desarrollo económico y social en su ámbito territorial en la medida en que se trata de paliar los problemas financieros de las pequeñas y medianas empresas. Su plasmación se encuentra en el artículo 13 de esta Ley: «Con la finalidad de fomentar el desarrollo económico y social en el ámbito del territorio aragonés, la Diputación General de Aragón, por razones de urgente necesidad transitoria de tesorería de las pequeñas y medianas empresas aragonesas que tengan concedidas subvenciones con resolución firme de los respectivos órganos de la Administración del Estado, pendientes de pago, podrá conceder anticipos sobre dichas subvenciones hasta un límite global máximo de 50 millones de pesetas en los presupuestos y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente».

c) Emisión de Deuda de Tesorería.

Este tipo de operaciones son constitutivas de Deuda pública en su

sentido jurídico, si bien para las Comunidades Autónomas este tipo de Deuda atiende tan sólo a una de las dos finalidades que posee la Deuda del Tesoro emitida a favor del Estado y señaladas en los artículos 112.1 y 114.1 de la Ley General Presupuestaria; cumple exclusivamente la finalidad de cobertura de los déficits monetarios de tesorería, pues como ya hemos apuntado le está vedada la utilización de este tipo de Deuda a muy corto plazo como instrumento de política monetaria. Así como en el ámbito estatal la Deuda del Tesoro desempeña en este aspecto un papel cada vez más importante, sobre todo, tras la desaparición de los Certificados de Regulación monetaria; la función que la Deuda de Tesorería desempeña para las Comunidades Autónomas es la función tradicional asignada a la Deuda del Tesoro: hacer frente a los gastos cuando aún no se han recabado los ingresos suficientes para cubrirlos. En el plano estatal lo que ha sucedido, como indica el profesor Ferreiro, es que las funciones del Tesoro no han dejado de ensancharse; el Tesoro es el encargado en la generalidad de los países no solo de hacer frente a los déficits definitivos del Presupuesto, sino también de controlar los mercados financiero y monetario, de mantener el equilibrio entre la demanda y la oferta de capitales, entradas y salidas de moneda extranjera, etc., y la posibilidad de emitir empréstitos a corto y a medio plazo es un arma poderosa para el logro de estos fines. Esta evolución en sus funciones ha hecho que la Deuda del Tesoro haya roto los estrechos límites en que se movía en sus orígenes, límites que siguen existiendo para las Comunidades Autónomas dada la competencia exclusiva del Estado sobre las funciones que desempeña el Tesoro interviniendo en la política monetaria.

La Deuda de Tesorería, cuyo plazo deberá ser igual o inferior a un año para la Comunidad (normalmente a 6 ó 12 meses), deberá destinarse necesariamente a atender déficits transitorios de tesorería, y deberá quedar cancelada en el período de vigencia del Presupuesto de la Comunidad.

De lo expuesto se deduce que dentro del concepto de Deuda pública de nuestra Comunidad deberíamos distinguir dos modalidades en atención a la finalidad de los recursos conseguidos a su través y al plazo de amortización de los títulos: Deuda de Tesorería, representada en títulos valores cuyo plazo seráa igual o inferior a doce meses y destinada únicamente a cubrir déficits transitorios y Deuda pública de la Comunidad Autónoma de Aragón formalmente documentada con plazo de reembolso superior a un año y destinada a financiar gastos consignados en sus planes de inversión.

La autorización para la emisión de Deuda de Tesorería deberá contenerse en la Ley de Presupuestos de la Comunidad y podrá ser acordada por el Consejero de Economía y Hacienda. El principio de legalidad es menos rígido en el ámbito de la Deuda de Tesorería al igual que ocurre con la Deuda del Tesoro quizá por la necesidad de hacer frente de forma

rápida a necesidades de carácter esencialmente coyunturales y transitorias.

Podríamos preguntarnos, por otra parte, si existe un límite cuantitativo para la emisión de Deuda de Tesorería y, en general, para la concertación de operaciones de tesorería. Tampoco la LOFCA contiene una respuesta a esta pregunta. De nuevo da la sensación de que en lugar de establecer un criterio uniforme prefiera dejar que cada Comunidad establezca su límitea decuado en función de las circunstancias y necesidades de cada ejercicio, acudiendo para ello a sus leyes de Presupuestos o bien dejando que plasmen sus propios criterios en este punto en sus futuras Leyes de Hacienda. Demostrativo del desarrollo propio de este tema es la Ley de Finanzas de la Generalidad de Cataluña de 12 de julio de 1982, que establece la condición de que si estas operaciones destinadas a atender las necesidades transitorias de tesorería pasan de un 5 por 100 del estado de gastos del Presupuesto, será necesario dar cuenta de ello al Parlamento catalán y remite a la Ley de Presupuestos de su Comunidad la fijación del límite máximo y sus características, pudiendo delegar esta potestad en el Consejo Ejecutivo, el cual la ejercerá a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda. La incorrección inicial de la LOFCA y el Estatuto ha desaparecido al abordar esta cuestión la correspondiente Ley de Finanzas. Hasta su promulgación en nuestra Comunidad, las cuestiones en torno a límites, características y control de las emisiones de Deuda de Tesorería quedan planteadas. Recientemente Antón Pérez, tras poner de manifiesto la inconcreción de las normas en estos puntos, y debido a ello, manifiesta su deseo de que en la órbita de las Comunidades no aparezcan las tensiones y problemas que han surgido en el ámbito estatal al abusar de este tipo de operaciones utilizándolas como elemento de cobertura de su déficit estructural con los consiguientes riesgos y problemas para el que actúa como prestamista a corto plazo, situación que ha tenido lugar debido también a la amplitud de la autorización concedida al Ministro de Hacienda para la determinación de las características esenciales de la emisión de Deuda de Tesorería. Ferreiro ha considerado esta autorización excesivamente general, ya que no contiene límites de ningún tipo, de ahí que su margen de maniobra sea amplísimo y puedan ocasionarse las tensiones y problemas aludidos.

Ante esta falta de regulación o en tanto se completa en cada Comunidad Autónoma, algunos autores se han mostrado partidarios de someter tales operaciones a coordinación efectiva con la política de endeudamiento del Estado y de las demás Comunidades Autónomas a través del organismo a quien compete el desempeño de esta función: el Consejo de Política Fiscal y Financiera; según Antón Pérez «aun con carácter exclusivamente consultivo y de deliberación (art. 3.º de la LOFCA), habrá de tener una importancia de primer orden, hasta el punto de que me atrevo a pensar si en el futuro no habrá de darse carácter vinculante a

alguna de sus decisiones». Sin embargo, otros autores en atención a razones de carácter práctico no consideran viable llevar a cabo la coordinación respecto a todo tipo de operaciones, como vamos a ver a continuación.

Con respecto a si es necesaria la coordinación con la política de endeudamiento del Estado y de otras Comunidades Autónomas para este tipo de Deuda, cabe señalar que tal coordinación no se encuentra prevista de forma específica para las Operaciones de Tesorería y entre ellas para la emisión deDeuda de Tesorería. Con carácter general, el artículo 14.4.º de la LOFCA establece que «las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera». Una interpretación literal de este artículo sometería a coordinación todo tipo de operaciones de crédito concertadas por la Comunidad, lo cual en el plano práctico parece excesivo. En opinión de Muñoz López-Carmona, entre otros, «sólo será factible la coordinación de algunas operaciones de crédito, las de las diferentes Deudas públicas de las Comunidades Autónomas, es decir, las que se documenten formalmente en títulos-valores», porque —según este mismo autor— «desde un punto de vista práctico no parece que vaya a ser posible coordinar todas las operaciones de crédito que realicen las Comunidades Autónomas; por ejemplo, las operaciones a corto plazo que se instrumenten a través de préstamos de entidades financieras. La coordinación deberá centrarse en las emisiones de Deuda pública, es decir, en las emisiones de títulos-valores que son las que realmente inciden en los mercados financieros». Quizá cabría añadir aquí que la incidencia de la Deuda de Tesorería sobre el mercado financiero sería muy escasa en relación con la Deuda de la Comunidad a medio y largo plazo destinada a financiar inversiones que, efectivamente, donde se pone de manifiesto la necesidad de coordinación con toda su fuerza es en la Deuda de la Comunidad a medio y largo plazo, máxime teniendo en cuenta, como ya sabemos, que la Deuda de Tesorería no puede cumplir la función de instrumento de política-económica como lo hace la Deuda del Tesoro; sin embargo, según el texto legal y la opinión citada, quedaría sometida a coordinación quizá porque al hallarse instrumentada en títulos-valores y aún cuando su destino exclusivo sea cubrir las necesidades transitorias de tesorería —como señala nuestro Estatuto—, ejerza, aún sin pretenderlo como objetivo, una influencia en el mercado con efectos difíciles de precisar y controlar respecto al conjunto si no se lleva a cabo la coordinación de sus características fundamentales o bien se regulan adecuadamente límites, control y contenido de estas operaciones.

ART. 51. La Comunidad Autónoma, mediante Ley de Cortes de Aragón, podrá recurrir a cualquier tipo de préstamo o crédito, emitir deuda pública o títulos equivalentes para financiar gastos de inversión, con sujeción al Ordenamiento vigente.

El volumen y características del endeudamiento se establecerán por Ley deCortes de Aragón, de acuerdo con la Ordenación general general de la política crediticia y en coordinación con el Estado.

Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos.

Por C. ALDAMA BAQUEDANO

COMENTARIO:

En su apartado 1 el Estatuto contiene un amplio reconocimiento a la Comunidad para endeudarse con el fin de realizar gastos de inversión en el ámbito de su territorio. Podrá recurrir para ello a cualquier tipo de préstamo o crédito, haciendo mención expresa a su posibilidad de emitir deuda pública o títulos equivalentes.

Atendiendo a su fuente, los posibles créditos a los que puede acceder la Comunidad Autónoma, podrían edificarse así:

1. Créditos procedentes del sector público.

La Comunidad Autónoma puede obtener recursos para financiar inversiones por vía de la Administración Central, el Crédito Oficial, la actuación de las empresas públicas en Aragón, ej.: Empresas eléctricas, el I.N.I. y, a partir de 1984, la actuación de la Sociedad de Desarrollo Industrial de Aragón como instrumento financiero de primer orden en la promoción industrial de la región. Hay que observar que estas posibilidades de albergar fondos para financiar inversiones en la región no son deuda pública en sentido estricto. El recurso a la emisión y colocación de los títulos de la Deuda es el medio más importante que posee la Comunidad para obtener los recursos necesarios con los que hacer frente a las nuevas inversiones programadas para la región. El artículo 11 de

la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1984 *in fine* señala: «... Los recursos obtenidos a través de la emisión de Deuda Pública se destinarán, prioritariamene, a los objetivos fijados en el Programa Económico para Aragón». La autorización a la Diputación General de Aragón para la emisión de Deuda Pública contenida en este artículo, se condiciona a la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley específico en el que consten las características de la Deuda y las inversiones a realizar. De ahí la elaboración de un Programa Económico para Aragón para los años 1984-1987 cuyas Resoluciones fueron aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 7 de diciembre de 1984 («BOCA», núm. 48, 28 diciembre), y en donde se contienen las líneas generales del Programa, los objetivos finales a conseguir, y las medidas a adoptar, señalando en cada sector un orden de prioridades. Los programas de inversión y la dotación asignada a cada uno se han incluido en el artículo 2.° de la Ley de Emisión de Deuda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. La colocación de los títulos puede realizarse directamente lanzando sus títulos al mercano anónimo de capitales para que los suscriban quienes lo deseen (modalidad de colocación actualmente no exenta de riesgo) o mediante su adquisición por las Cajas de Ahorro con sede central en la región, computándose en los coeficientes de inversión obligatoria o, incluso, utilizando ambas modalidades conjuntamente hasta conseguir la total cobertura de la emisión. Esta ha sido finalmente la solución adoptada en la primera emisión de Deuda Pública de la Comunidad Autónoma aragonesa por un importe de dos mil millones de pesetas, cuyo proyecto de Ley se aprobó definitivamente por el Pleno de las Cortes en su sesión del día 21 de noviembre de 1984 («BOA», 30 noviembre. El texto de su artículo 1.*b)* a este respecto establece que «la emisión se destinará a la suscripción pública, siendo computables en sus coeficientes de inversión obligatoria los títulos suscritos por las Cajas de Ahorro, con sede en la Comunidad Autónoma de Aragón», sin embargo no era ésta la idea inicial del Proyecto de Ley, cuyo apartado B) del artículo 1, era del siguiente tenor: «La emisión se destinará *exclusivamente* (el subrayado es nuestro) a la suscripción por las Cajas de Ahorro con sede en la Comunidad Autónoma de Aragón, siendo computables los títulos en su coeficiente de Fondos Públicos». La opción final se debe a una Enmienda (la núm. 2) presentada por el Grupo Aragonés Regionalista a la Mesa de la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón de idéntica redacción que el texto definitivo. La solución final adoptada, efectivamente, no limita las posibilidades de suscripción como se razonaba en la presentación de la Enmienda pero esta apertura lleva consigo otros inconvenientes, p. ej., gastos de publicidad de la emisión de cara al público en general, y, probablemente escasa cobertura de la emisión por vía de la suscripción pública. El resto de los títulos no colocados por esta vía se suscribirían por las Cajas de Ahorro, computándolos en su coeficiente de inversión. Quizá más adelante, pasados estos primeros momentos en

la andadura política de nuestra Comunidad, y fortalecida la cociencia regional para brindar apoyo financiero a los proyectos de inversión regionales, fuera conveniente que las futuras emisiones no olvidasen tanto la modalidad de suscripción pública como el mercado secundario, que incluso puede llegar a potenciar el desarrollo del mercado primario. En base al Decreto 103/1983, de 1 diciembre, la Diputación General de Aragón puede computar valores de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro regionales. En la exposición del Programa Económico Regional para Aragón se ha destacado el papel que las Cajas de Ahorro pueden desempeñar en el futuro de cara al fomento de las inversiones en la región aragonesa. «Las Cajas de Ahorro van a ser un instrumento fundamental de cara al futuro desarrollo regional. A diferencia de lo que ocurre respecto a la Banca privada, el artículo 39 del Estatuto señala que a la Comunidad Autónoma de Aragón le corresponde la competencia exclusiva sobre las Cajas de Ahorro para el fomento del desarrollo económico de Aragón, en el marco de la ordenación general de la Economía y de acuerdo con las disposiciones, que en uso de sus facultades, dicte el Estado. De ahí la aparición del Decreto 93/1983, de 25 octubre, por el que la Diputación General de Aragón pasaba a asumir toda una serie de competencias sobre las Cajas de Ahorro cuyo domicilio social radicase en la Comunidad Autónoma. Entre ellas la de control de su actividad y computabilidad de inversiones obligatorias. Este es un aspecto fundamental, ya que tanto a través de la emisión de títulos de la Deuda por parte de la Comunidad como por la calificación de obligaciones emitidas por empresas privadas se puede facilitar una mayor regionalización del ahorro captado en Aragón. A ello contribuirá también la calificación de inversiones para ser computados en el coeficiente de préstamos de regulación especial». Esta posibilidad de actuación para la Comunidad Autónoma de Aragón se abre con la aparición del Real Decreto 360/1984, de 8 febrero, sobre calificación por las Comunidades Autónomas de créditos computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial. Esta posibilidad de incluir los títulos emitidos o calificados por la Comunidad en los coeficientes de inversión obligatoria de las Cajas constituye una garantía de colocación de los mismos sobre todo cuando las condiciones sociales y económicas no aconsejen la suscripción abierta al público. En estos casos quizá cabe plantearse hasta qué punto queda alterada la naturaleza de la Deuda pública. Con su establecimiento lo que se pretende, sin duda, es favorecer la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro, aunque para ello se limite un tanto su libertad puesto que la adquisición de los títulos emitidos, computándose en el coeficiente de Fondos Públicos, resulta casi obligatoria.

Muy ilustrativa y de gran interés, respecto al papel que desempeñan las Cajas de Ahorros, resulta la lectura de las discusiones parlamentarias en torno al apartado 2 bis) del artículo 14 del proyecto de la LOFCA, apartado introducido en la Ponencia con un texto que sintetizaba el

contenido de las tres Enmiendas presentadas a favor de su inclusión. Este apartado rezaba así: «Con objeto de contribuir a la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro, las operaciones de crédito que las Comunidades Autónomas realicen dentro de sus respectivos territorios con estas entidades serán computables en sus coeficientes de inversión, en la forma que legalmente se establezca». Tras el correspondiente debate en el dictamen de la Comisión, cuya lectura recomendamos, finalmene se suprimió del texto del artículo 14 este apartado 2 bis) al aceptarse la defensa del voto particular del Sr. Nieves Borrego.

En cuanto al coeficiente de fondos públicos, éste se definió ya por la Ley 19 de junio 1971/13, como el porcentaje que representa el total de la cartera de fondos públicos y de créditos o efectos especiales sobre sus recursos ajenos, dejando a la decisión del Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda la fijación de los valores que tendrán la consideración de fondos públicos.

Los coeficientes de inversión obligatoria en fondos públicos existen tanto para la Banca privada como para las Cajas de Ahorro y dentro de los valores computables en este Coeficiente, una parte se destina a inversión obligatoria en títulos de la Deuda. El Real Decreto-Ley 6/1984, de 8 junio, fijó para la Banca privada el coeficiente de inversión en títulos de la Deuda Pública del Tesoro o del Estado por razones excepcionales de política monetaria y el Real Decreto 1.142/1984, de 13 junio, desarrolló la obligación de los Bancos y Cajas de Ahorro de invertir en pagarés del Tesoro establecida por el Real Decreto-Ley anterior. A su vez el Real Decreto 2.869/1980, de 30 diciembre, reguló las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas, en el coeficiente de Fondos públicos de las Cajas de Ahorros, el orden de prioridad en la suscripción de valores computables (exceptuados actualmente en 3,25 % de sus pasivos que se ha de aplicar a la adquisición de cédulas para inversiones) es el siguiente:

En primer lugar, los títulos de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, los títulos de renta fija emitidos por las Corporaciones Locales; posteriormente los títulos de renta fija calificados por las Comunidades Autónomas y finalmente otros valores emitidos por empresas públicas y sociedades de Desarrollo Regional.

Según este Real Decreto 2.869/1980, del porcentaje mínimo que deben destinar las Cajas de Ahorros de entre sus valores mobiliarios a inversiones en la región en la que tengan su sede central, al menos un 30 por 100 de las nuevas adquisiciones de valores computables en el coeficientede Fondos públicos, se destinaría a la compra de títulos de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas y calificados por ellas. Por tanto, los títulos emitidos por la Comunidad, junto con los calificados por ellas serán complementarios hasta agotar el mínimo de adquisición de nuevos valores computables en el coeficiente obligatorio de inversión de fondos públicos de las Cajas de Ahorro. Y, en definitiva, la

integración de las obligaciones de empresas privadas calificadas como computables por la Comunidad, resultará complementaria de la inclusión de los títulos de Deuda pública emitidos por la propia Comunidad. El problema se planteará —y de ahí la aplicación del orden de prelación en el cómputo de los títulos— en caso de insuficiencia de los coeficientes para garantizar la cobertura de todos ellos. De hecho el problema se planteó a nivel de Estado-Comunidad Vasca como cuestión de competencia planteada ante el Tribunal Constitucional, que resolvió por Sentencia 1/1982, de 28 enero, desestimando las peticiones del Gobierno vasco y declarando finalmente que la colocación en el coeficiente de Fondos públicos de los títulos del Estado tiene preferencia sobre los de las Comunidades Autónomas en el improbable supuesto de agotamiento o escasez del coeficiente. Todo ello en base a los argumentos que fundamentan el fallo de la sentencia, a cuya lectura nos remitimos.

A este respecto, Antón Pérez opina que «falta un diseño claro en cuanto a las facultades de los entes comunitarios y locales en cuanto a la posibilidad de beneficiarse de la existencia de los coeficientes, máxime cuando nada se dice respecto de la programación temporal de las emisiones, de tal manera que bien podría ocurrir, en casos de insuficiencia de los coeficientes, que se desatara una carrera en la emisión de títulos por parte del conjunto de posibles entes beneficiarios para poder tener mayores facilidades en su colocación».

En cuanto a la facilidad de colocación de sus títulos por este sistema, dependerá en parte de la potencia económica de sus entidades financieras y consecuentemente de la cifra de su coeficiente de inversión obligatoria en fondos públicos, cuanto mayor sea la cifra, mayores posibilidades de colocación de los títulos de Deuda habrá para la Comunidad.

2. Créditos para la financiación de inversiones provinientes del sector semipúblico.

Aquí, dadas las peculiaridades jurídicas, se incluyen los recursos que provengan de las Cajas de Ahorro aragonesas o incluso de las Cajas Rurales, al margen de su posible adquisición de títulos de Deuda computables dentro de los coeficientes obligatorios de inversión. Por lo que se refiere al conjunto de inversiones que pueden llevarse a cabo al margen de los coeficientes obligatorios, es fundamental, según el análisis que se realiza en el Programa Económico para Aragón, promover la demanda de créditos en el interior de la región aragonesa, ya que, de lo contrario, no existirían garantías de inversión racional del ahorro aragonés; para el logro de este objetivo puede ser fundamental la actuación de entidades como SODIAR demandantes de recursos no sólo directamente y con cargo, por tanto, a los coeficientes de inversión, sino también de manera indirecta en la medida que contribuyan a la creación de pequeñas y medianas empresas.

3. Créditos procedentes del sector privado (Bancos) sobre los cuales la Comunidad Autónoma no tiene posibilidad legal de intervenir en cuanto a la fijación de los objetivos a cubrir con su actuación. Sin em-

bargo, dada su elevada participación en la obtención de recursos en la región resulta fundamental plantear la necesidad de actuaciones indirectas encaminadas a posibilitar el mayor grado posible de reinversión regional de estos recursos.

4. Créditos por vía de financiación internacional acudiendo, cuando sea posible, a Organismos o Fondos creados para fomentar el desarrollo regional, corregir desequilibrios, creación de infraestructuras que potencien nuevas inversiones en determinados sectores, etc. Ej.: El Banco Europeo de Inversiones, el Fondo de desarrollo regional, el Fondo Europeo de desarrollo regional, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía agrícola, el Fondo Social Europeo, etc.

Acercándonos, de nuevo, al texto del artículo 51 del Estatuto, cuyo comentario nos ocupa en estos momentos, cabe señalar que en su redacción no se menciona la posibilidad de concertar operaciones de crédito en el extranjero cuyas obligaciones deban satisfacerse en moneda extranjera, sin embargo, la expresión genérica «cualquier tipo de préstamo o crédito, deuda pública o títulos equivalentes» los incluye; por lo tanto, las Comunidades Autónomas podrán solicitar también préstamos exteriores; no obstante, en los casos de emisión de deuda pública por la Comunidad, cuyo pago deba realizarse en divisas (art. 101.4 de la Ley General Presupuestaria), se precisará la autorización del Estado (artículo 14.3 de la LOFCA). En este punto tiene interés el conocimiento de las discusiones parlamentarias que se mantuvieron en torno a este artículo hasta su redacción definitiva, especialmente la defensa por el Sr. Tamames del voto particular del Grupo Comunista, fundamentalmente apoyado en la enmienda número 127 inicialmente presentada al Proyecto de Ley criticando la exigencia de autorización del Estado para las operaciones de crédito en el exterior y proponiendo su supresión.

Por otra parte, la emisión de deuda pública exterior probablemente tenga mayores problemas reales de colocación que la Deuda interior. Como señala el profesor Tejerizo «El hecho de que se deba colocar en el extranjero la Deuda pública regional no es *a priori* un inconveniente. Si las condiciones de la emisión son atractivas y la solvencia del ente regional resulta acreditada, yo no veo ningún inconveniente para que se realice, será, en definitiva, el mercado el que sancione el éxito o el fracaso de la emisión. Los inconvenientes si es que se pueden considerar como tales, vienen de otra parte: la necesidad de respetar la normativa en materia de exportación de divisas, con la complicación técnica que supone la intervención de numerosos órganos de la Administración; y sobre todo la necesidad (no jurídica, sino económica), mejor aún la conveniencia de que tales emisiones gocen del aval del Estado, el cual lo concede a numerosas emisiones de obligaciones exteriores de entes paraestatales (Renfe, Instituto Nacional de Industria) porque es la única manera de conseguir su colocación.

Se observa que también nuestro Estatuto sigue un criterio amplio en cuanto a la forma de documentación de la Deuda pública (paralelamente

a los arts. 101.2 de la LGP, respecto a la formalización de la Deuda pública del Estado, y al 14.2 y 5 de la LOFCA), ya que no sólo se hace mención de la deuda pública tradicional sino que también alude a títulos equivalentes a la misma. Se admite la formalización de Deuda pública en cualquier documento distinto de un título-valor, o en una cuenta que formalmente la reconozca (art. 101.*e)* de la LGP), y, por supuesto, cualquier modalidad de documentación ofrecerá idénticas garantías en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que de ellas se deriven, básicamente la devolución de capital prestado y el pago de sus correspondientes intereses.

Los ingresos conseguidos a través de la vía de emisión de títulos de la Deuda, han sido considerados tradicionalmente como extraordinarios. Este carácter se hace derivar de la necesidad del ente público emisor de hacer frente a gastos extraordinarios —de inversión, entendiendo que su carácter extraordinario se deriva de su finalidad o destino y no de su excepcionalidad en el tiempo, aunque parece que indirectamente lo lleve aparejado—, y de su imposibilidad de forzar más los ingresos ordinarios. La Comunidad Autónoma no puede emitir Deuda pública para financiar gastos corrientes, sino que su emisión resulta procedente para hacer frente a las inversiones de capital y en alguna ocasión incluso se ha llegado a decir que no se debe recurrir a la emisión de Deuda si los ingresos tributarios resultan suficientes para sufragar los gastos públicos.

Su destino «para financiar gastos de inversión» es una nota fundamental, es un requisito o condición necesaria para la validez de la emisión, y, así quedó ya plasmado en la redacción del artículo 14.2 de la LOFCA, que establece como requisito necesario que su importe total sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión, frente a la amplitud de destino de la Deuda del Estado cuyo fin es la financiación de los gastos públicos (en general) o del crédito oficial (art. 101.3 de la LGP). Ahora bien, hasta qué punto sea necesario o muy conveniente la realización de inversiones en un momento determinado con este tipo de financiación y el que parezcan más adecuadas unas que otras, una vez estudiadas y valoradas convenientemente sus características (costos, dificultades de realización, efectos socioeconómicos, etc.), tales cuestiones son, en última instancia, decisiones políticas a tomar previamente por la Comunidad a la vista del Programa Económico elaborado para la región en donde se detallen con suficiente concreción los objetivos de política económica que se pretendan conseguir y las medidas a adoptar, los concretos programas de inversiones propuestos y su correspondiente orden de prioridades. El Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 7 diciembre 1984, aprobó las Resoluciones adoptadas en relación con el Programa Económico de Aragón para los años 1984-1987, cuyas líneas generales y objetivos finales, aprobados a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista se pueden resumir en los siguientes:

1. Conseguir un mayor grado de integración en el sistema socioeconómico aragonés.

2. Fomentar la reestructuración de las actividades productivas y promover actividades dinámicas que generen empleo.
3. Conseguir un modelo territorial más equilibrado.
4. Lograr un mayor grado de solidaridad interregional que permita una distribución más justa de la renta y la riqueza.

También deben tenerse en cuenta los efectos que una emisión de títulos pueden producir, tanto los pretendidos —encaminados a conseguir el éxito de la emisión, para lo cual ésta debe realizarse en el momento oportuno y con características competitivas respecto a otros activos financieros— como los efectos indirectos sobre determinados aspectos o sectores económicos, por ejemplo: sobre el ahorro, la inversión, la producción, la oferta y demanda del crédito, el tipo de interés, etc. La emisión de Deuda pública por una Comunidad puede producir efectos distorsivos sobre las magnitudes mencionadas dentro de su territorio y fuera de él, de ahí la necesidad de coordinar sus decisiones en el seno de un organismo adecuado con representaciones sociales y políticas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que deben resolverse los problemas de coordinación que se planteen: nivel adecuado de endeudamiento, momento oportuno de las emisiones, coordinación de los planes de inversión regional en pro de una mayor eficacia, etc.

La capacidad de endeudamiento de cada Comunidad Autónoma emitiendo Deuda pública será distinta y variará en función de su solvencia económica y de su capacidad de inspirar confianza a los posibles suscriptores en el cumplimiento de sus obligaciones. Probablemente las Comunidades con más recursos y mayor desarrollo económico podrán obtener también mayor volumen de ingresos y en mayores condiciones que aquellas Comunidades de menores recursos que, por otra parte, serán las que estén más necesitadas de recurrir a esta vía de financiación de inversiones.

Por otra parte, un endeudamiento excesivo de una Comunidad de escasos recursos, podría comprometer seriamente sus presupuestos futuros, de ahí la necesidad de limitar el volumen de las emisiones hasta allá donde la Comunidad pueda responder en relación con la cuantía de sus ingresos ordinarios. Variará, por tanto, el tope de Deuda admisible para cada Comunidad, teniendo un margen mayor de maniobra en el empleo de este recurso las Comunidades mejor dotadas económicamente.

El peligro, incluso para las Comunidades más fuertes, puede resultar de la utilización habitual y continuada de este recurso, lo que podrá provocar una situación de cara al futuro excesivamente gravosa que acumularía continuas cargas financieras derivadas de los empréstitos emitidos —pago de intereses y amortización de capitales en el momento de su vencimiento—, para cuyo pago, en último extremo, se haría necesario recurrir a la emisión de nuevos títulos.

En el estudio de la Deuda pública, como vemos, se mezclan criterios políticos que priman en el momento de la adopción de determinadas

decisiones, condicionantes y efectos económicos de la emisión que deben estudiarse con detenimiento y someterse a coordinación, y criterios jurídicos en cuanto que la actividad del ente público emisor esté regulada jurídicamente, así como los propios títulos en que se documenta. En este momento es conveniente precisar que debe distinguirse entre la regulación jurídica del contrato de Deuda pública, condiciones, requisitos materiales y formales a los que está sujeto este especial contrato de préstamo y, el régimen jurídico del título-valor que lo documenta.

Prescindiendo de las cuestiones políticas y económicas que se entremezclan en el estudio de la Deuda pública. Jurídicamente, para averiguar su naturaleza y llegar a una definición jurídica del contrato de Deuda pública, es necesario preguntarse sobre si las obligaciones que contrae la Comunidad por razón de la emisión de Deuda encuentran su fundamento en la voluntad unilateral del ente emisor (la Comunidad Autónoma de Aragón en este caso) —tesis unilateralista del acto de soberanía— o en un contrato de préstamo nacido de la concurrencia de dos voluntades (ente emisor y cada uno de los suscriptores de los títulos) —tesis contractualista que sostiene que la naturaleza contractual de las obligaciones no se desnaturaliza por el hecho de que la emisión deba ser autorizada por una Ley que fije unilateralmente las condiciones básicas de las futuras relaciones, ni la indeterminación de los futuros suscriptores en el momento de la emisión (ya que ambas posibilidades caracterizan respectivamente al contrato de adhesión y a la oferta de contrato), ni tampoco la desvirtúa la posibilidad de que legislativamente se modifiquen algunas características iniciales (ej. las derivadas de una posible conversión), aunque esta última objeción haya provocado desacuerdos entre los mantenedores de la tesis contractualista (dominante en la doctrina), acerca de qué tipo de contrato de constituye, puesto que no hay que olvidar que quien contrata es el ente público emisor que actúa como tal ente público y no como un particular en el sentido de que no se coloca en un plano de igualdad con el particular, que actúa con el fin de favorecer la inversión pública colectiva y bajo normas de Derecho público administrativo.

Según lo expuesto, y siguiendo la tesis contractualista, podemos concluir con Ferreiro que jurídicamente «la Deuda pública hace referencia a un contrato real, unilateral y de Derecho público por el que una de las partes, que puede ser un ente público o un particular, entrega a un ente público una cantidad de dinero, comprometiéndose éste a reembolsar la cantidad e intereses, a pagar sólo los intereses o una determinada cantidad durante un cierto tiempo».

No podemos desconocer, sin embargo, la influencia de los temas de política económica (política presupuestaria, monetaria, etc.) que si no desnaturalizan el contrato básico al menos lo dotan de características, entre ellas la presencia de las llamadas «cláusulas exorbitantes», que supone la concesión de ventajas y alicientes, algunos de los cuales sólo puede concederlos un ente público, los privilegios que se conceden a los

prestamistas, la prescripción especial, la jurisdicción que entienda de los litigios que en torno a estos contratos se promuevas, etc., y también el hecho de que la suscripción de toda una emisión esté reservada a una concreta entidad bancaria ejemplo una Caja de Ahorros con sede central en la región.

La decisión de la Comunidad Autónoma de Aragón de emitir Deuda pública por plazo superior a un año con la finalidad de financiar inversiones, deberá plasmarse en una Ley de Cortes de Aragón, según prescribe el apartado 1 del artículo 51 del Estatuto. El que su autorización deba realizarse mediante Ley de la Asamblea legislativa de cada Comunidad Autónoma (las Cortes de Aragón en nuestra Comunidad) es algo no previsto en las disposiciones de la LOFCA, salvo la mención contenida en su artículo 17.*d)*, pero sí en las disposiciones de cada uno de los correspondientes Estatutos, el nuestro en este punto es claro. Convenimos con Muñoz López-Carmona en que «el sometimiento al principio de legalidad está plenamente justificado, ya que en estas operaciones forman parte de la actividad financiera del Estado en la vertiente del ingreso cuando se recibe el dinero tomado a préstamo y en la vertiente del gasto cuando posteriormente hay que reembolsar el capital tomado a préstamo y los intereses devengados, y para que hubiera concordancia con lo dispuesto por la Constitución en sus artículos 133.4 y 134.1 que establecen la necesaria aprobación del Presupuesto por Ley, y que la contracción de las obligaciones financieras y la realización de gastos se haga de acuerdo con las leyes, era imprescindible que estas operaciones fueran autorizadas por Ley». Es necesaria, pues, una Ley de Cortes que autorice la emisión, ahora bien, esta autorización o acuerdo de emisión ha de tener un contenido que varía, según las opiniones doctrinales y que va desde la simple iniciativa, pasando por lo que el profesor Ferreiro entiende como contenido mínimo, en el que incluye la cantidad que debe ser emitida y la clase de Deuda, hasta la exigencia de que queden plasmados en él las características esenciales de la emisión, al menos, en opinión de Tejerizo, la cuantía máxima de la Deuda y las condiciones de la emisión, sobre todo los intereses que se establezcan y el plazo máximo de devolución del principal. Una vez aprobada la Ley de Emisión el Gobierno regional dictará las normas que completen la regulación de la emisión. Así se ha hecho en la primera emisión de Deuda pública realizada por la Comunidad Autónoma aragonesa. La emisión se ha dispuesto mediante Ley de Cortes, ejerciendo la autorización contenida en el artículo 11 de la Ley 5/1984, de 23 julio, de Presupuestos de la Comunidad para 1984. En este artículo se autoriza a la Diputación General de Aragón para que emita Deuda pública hasta un importe de dos mil millones de pesetas y destinados a financiar inversiones reales, conforme a lo previsto en los artículos 51 del Estatuto y 14 de la LOFCA, y dicha autorización a la Diputación General de Aragón se condiciona a la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley en el que consten las características de la deuda y las inversiones a realizar.

La emisión no debe sobrepasar el límite cuantitativo previsto en la Ley de Presupuestos que la autorice y, por otra parte, debe cumplir con los trámites y requisitos previstos en el Ordenamiento vigente en este tema, como expresamente recuerda el apartado 1 «in fine» del artículo 51 que comentamos: «La Comunidad Autónoma mediante Ley de Cortes podrá... emitir Deuda pública... con sujeción al ordenamiento vigente», fundamentalmente los preceptos contenidos en la Constitución y la LOFCA que le imponen el cumplimiento previo de los correspondientes trámites de coordinación y la necesaria autorización estatal.

Respecto a la autorización prevista en el apartado 3 del artículo 14 de la LOFCA, tanto para las operaciones de endeudamiento interior, como exterior, se planteó desde un principio (ya en el propio debate parlamentario) la pregunta sobre a qué órgano del Estado debía corresponder otorgar la autorización, ya que el texto de la Ley sólo mencionaba al Estado sin concretar más. Inmediatamente surgieron opiniones a favor de que el órgano autorizante en las operaciones de endeudamiento interior fuese el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo, de deliberación y con una adecuada representación en su seno tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que de este modo vería potenciadas sus funciones, sin embargo, el obstáculo principal con el que tropezaba el Consejo para desempeñar este cometido era su propia naturaleza o carácter, determinado de forma clara en el artículo 3 de la LOFCA, consultivo y deliberante, por tanto no decisorio. Como indica Muñoz López-Carmona, el mismo Consejo de Política Fiscal y Financiera, en sus reuniones de 12 noviembre 1981 y 29 julio 1982, entendió que puesto que aún no se habían sentado las líneas básicas de coordinación de la política de endeudamiento, las solicitudes de emisión de Deuda de las Comunidades fuesen autorizadas por el Consejo de Ministros, ateniéndose al estricto cumplimiento de los requisitos previstos en la LOFCA. Esto supone que el Consejo de Política Fiscal y Financiera prevé que cuando se fijen las bases de la coordinación de la política de endeudamiento el Consejo de Ministros pueda autorizar las operaciones sujetas a autorización de un modo no individualizado y siguiendo unas pautas que interpreten, aclaren y posiblemente amplíen los requisitos ya establecidos en la LOFCA.

Posiblemente ésta sería la respuesta a la cuestión que se planteó acerca de si existía o no una exigencia de autorización del Estado, en base a lo dispuesto en este apartado 3 del artículo 14, para cada emisión individualizadora de Deuda de las Comunidades o bastaría con una autorización de carácter general. Aunque la necesidad de una Ley que autorice la emisión encuentre su fundamento en la trascendencia que tiene la Deuda pública en la política económica general y ésta sea competencia exclusivamente del Estado (arts. 131, 149.1, 11, 13 y 14 de la Constitución especialmente), en opinión de Tejerizo no resulta claro que deba defenderse a ultranza la necesidad de una Ley para emitir Deuda pública.

Es cierto que tal emisión afecta al sistema económico nacional y que debe existir una dirección unitaria en el sector público, pero los intereses generales se salvaguardan suficientemente, en su opinión, señalando en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución los límites sustanciales y formales que tienen las Comunidades para emitir Deuda pública. Según esto, bastaría una norma genérica para regular esta materia, sin que se necesitase una Ley formal cada vez que las Comunidades quisieran acudir al empréstito público.

Las restricciones a la facultad de endeudamiento a medio y largo plazo de una Comunidad, vienen dadas por la vía del acatamiento a los principios básicos de la autonomía versus unidad nacional y coordinación de un lado, y, de otro, a causa de las limitaciones económicas reales que impiden, por el momento, que este sistema de financiación despliegue su máxima eficacia.

Centrándonos en las limitaciones jurídicas a las facultades de la Comunidad en materia de Deuda pública, podemos afirmar que tanto los límites materiales (que afectan al contenido esencial del contrato en el que se configura la emisión de Deuda pública) como los límites formales se derivan en último término de la debida sumisión de la Comunidad a los preceptos constitucionales que se refieren a este tipo de operaciones (fundamentalmente los arts. 131, 138.1, 149.1, 149.11, 149.13, 149.14, 150.3, 156.1 y 157.3), en los que se establece la competencia exclusiva del Estado en la alta dirección y planificación de la actividad económica financiera, además de observar que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias se llevará a cabo con arreglo a los principios de coordinación con el Estado y solidaridad interterritorial.

Conforme a los principios recogidos en la Constitución, la LOFCA ha plasmado en su regulación los dos requisitos básicos de carácter material a los que debe atenerse el contrato en el que se disponga la emisión de Deuda pública de toda la Comunidad Autónoma (apartado 2 del artículo 14), ha dispuesto cuál ha de ser la regulación y condiciones de los títulos (apartado 5 del art. 14) y, finalmente, se ha hecho eco de los principios de coordinación y solidaridad que predica la Constitución en el apartado 4 de este mismo artículo 14.

Nuestro Estatuto en su artículo 51.2 resulta incluso más sencillo y escueto que los apartados 2 y 4 del artículo 14 de la LOFCA que acabamos de mencionar.

Recordemos su texto: «El volumen y características del endeudamiento se establecerán por Ley de Cortes de Aragón, de acuerdo con la Ordenación general de la política crediticia y en coordinación con el Estado».

Se efectúa, en realidad, una remisión a los principios constitucionales y a su correspondiente concreción en cada caso, en lo que afecta al volumen y características de las futuras emisiones.

En cuanto al volumen del endeudamiento parece lógico que la capacidad total de un ente para endeudarse deba coincidir con la capacidad

de garantía que éste posea, que a su vez estará en función de su propia riqueza. Ahora bien, siguiendo a Rincón Olivares, es incuestionable el que las Comunidades Autónomas no puedan aspirar a alcanzar dicho nivel, pues ello supondría la congelación de la riqueza nacional. Por todo ello, debe atenderse a otros criterios para determinar hasta dónde puede endeudarse un ente regional. No nos encontramos, pues, ante un problema de autorización, sino que adentrándonos por el camino de hallar elementos objetivos que determinen un nivel apto de autonomía de las Comunidades Autónomas, nos situemos en la vía que permita que las mismas puedan llevar a cabo su propia política de endeudamiento.

El criterio sobre cuál es el nivel apto de endeudamiento para una Comunidad ha sido concretado por el artículo 14.2 de su párrafo *b)*, cuyo contenido no ha sido recogido en el apartado 2, del artículo 51 de nuestro Estatuto. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 14 de la LOFCA, «Las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documente, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: «... b) que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma».

En la referencia a la cantidad de ingresos corrientes, cuyo 25 por 100 habrá de ser el límite al volumen efectivo de endeudamiento anual para la Comunidad (que comprenderá la amortización de capital e intereses), habremos de incluir aquellos ingresos que así se definan por las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio, por ejemplo, los ingresos patrimoniales, tasas, transferencias corrientes, el producto de los impuestos cedidos, etc.

El límite del 25 por 100 (cuya fijación desde el 15 por 100 en el primer Proyecto de Ley Orgánica dio origen a un interesante debate parlamentario) al ser un porcentaje idéntico a aplicar a los presupuestos de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, supondrá un límite variable para cada Comunidad en función de la cuantía que alcancen sus propios Presupuestos, a mayor cantidad de ingresos corrientes mayor será también el límite que una posible emisión —o emisiones— de Deuda puedan alcanzar.

El establecimiento de un límite cuantitativo al endeudamiento regional tiene sus precedentes en la legislación local, incluso actualmente el porcentaje límite para el endeudamiento de las Comunidades es idéntico al que se les reconoce a las Corporaciones locales.

La finalidad del establecimiento de una medida de este tipo, evidentemente, es tratar de evitar un excesivo endeudamiento que pudiera comprometer de forma alarmante sus presupuestos futuros. Es evidente, como afirma Linares, que estas formas de recursos tienen cierta mala prensa, consecuencia de haber sido causa o efecto de los grandes déficits de entes locales que se han producido dentro y fuera de nuestras fronteras, lo que ha determinado no sólo las limitaciones a que antes se

aludía, sino incluso recelos constitucionales. A este respecto, este mismo autor, opina que quizá la LOFCA, en este sentido, no ha confiado en exceso en los órganos representativos de las Comunidades, que hay que esperar serán conscientes de los problemas que comporta esta forma de financiarse. A su juicio, el sometimiento al principio de legalidad, la necesaria coordinación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y las limitaciones exógenas que comporta el mercado de capitales, hubieran sido suficientes en relación con los créditos interiores propiamente dichos. Debemos añadir que el debate parlamentario en torno al establecimiento de este límite porcentual fue muy encontrado y que se defendieron todo tipo de posturas desde la eliminación del límite pasando por su ampliación, reducción e incluso conformidad total tanto en su establecimiento como en el porcentaje propuesto.

No obstante todo lo que antecede, está generalizada la opinión (avalada por la realidad práctica de la creciente utilización del recurso al empréstito) de que como forma de financiación de aquellas inversiones de capital que superan con creces los recursos ordinarios de los entes territoriales pero que pueden estimular la actividad económica y colaborar al desarrollo (obras de infraestructura, regadíos, etc.), pueden ser de gran utilidad. De cualquier manera, la «cooperación» en forma de coordinación con la política financiera del ente central, es una exigencia por todos reconocida. En nuestro ordenamiento y de conformidad con el mandato constitucional, el artículo 2.1 de la LOFCA manifiesta de forma clara que «la actividad se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado», añadiendo en su apartado *b)* que «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado que es el encargado de adoptar las medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español». La exigencia de coordinación con la Hacienda del Estado lleva consigo la delimitación de competencias económicas y su asignación al Estado o a la Comunidad Autónoma, si bien dicha distribución puede dar lugar a conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas a resolver por el Tribunal Constitucional, como los resueltos por la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 enero 1982 y, recientemente, la número 96/1984, de 19 octubre.

Pero no sólo es necesaria y preceptiva la coordinación con el Estado, también es necesaria la coordinación de las Comunidades entre sí en el seno del organismo a quien se destina el cumplimiento de esta función: El Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3.º2 de la LOFCA), independientemente de que además de esta coordinación entre Comunidades se desarrolle el principio de solidaridad interterritorial recogido en el artículo 2.º de la Constitución. Aparte de la operatividad de este principio a través del Fondo de Compensación Interterritorial y de otras asignaciones presupuestarias, el principio de solidaridad debe inspirar

la coordinación entre Comunidades sin que ello menoscabe su autonomía fnanciera. La solidaridad, en palabras del profesor Palao, es una viva expresión de la unidad y una manifestación de la igualdad en cuanto excluye la existencia de intolerables diferencias económicas y fiscales interterritoriales. La coordinación entre distintas Haciendas públicas no sólo es necesaria para alcanzar determinados objetivos de política económica, sino también para respetar los principios de justicia tributaria material que hoy consagran todas las Constituciones modernas y la necesidad de coordinar actuaciones a todos los niveles —estatal, interregional e incluso intrarregional— es, además, una exigencia lógica si se quieren conseguir niveles óptimos de eficacia en el empleo de los recursos (aunando medidas en una misma dirección, complementando actuaciones o programas, adecuando en el tiempo su realización, evitando despilfarros al duplicar esfuerzos, etc.). La autonomía financiera alcanzada debe suponer para cada Comunidad estar en mejor situación de conseguir el mayor nivel posible de desarrollo, evitando causar o fomentar desequilibrios en otras Comunidades y velando por conseguir su propio equilibrio territorial.

La región aragonesa es consciente de esta necesidad de coordinación y no como una imposición, sino como una exigencia inevitable de las circunstancias. En este sentido la redacción del Programa Económico para Aragón recuerda algo que parece obvio y es que «la política regional tiene, inevitablemente, una capacidad de actuación limitada frente a la crisis económica. Y esto es así por un doble motivo. 1.º) está enmarcada en un sector más poderoso que es la política-económica del Estado, la cual tiene competencia exclusiva en determinados campos (especialmente, las políticas macroeconómicas tradicionales como la monetaria, la fiscal o la de sector exterior) para preservar la necesaria unidad de mercado; recordemos también aquí que a una determinada parte de la política económica del Estado se le van a superponer las competencias que la CEE posee, en el momento de la integración española. De otro lado, la política económica tiene, en todo momento y lugar, unas posibilidades limitadas de influir en la dinámica económica que es de por sí considerablemente autónoma y lo es más en la actualidad donde la interdependencia creciente hace que la actividad económica se desarrolle en un escenario mundial. En este sentido, y así se ha recogido en el Programa Económico Regional, la política regional debe contar con las previsiones que se hacen sobre la evolución de la economía española, de la coyuntura internacional y de la política económica del Estado. No cabe, pues, pedir milagros a la política regional aunque sí una acción coherente y consecuente en favor de la economía de Aragón».

Sin embargo, la coordinación respecto a todo tipo de operación de crédito que realice la Comunidad, por muy conveniente que fuese y aunque los términos que se utilizan en la LOFCA y el Estatuto sean tan amplios que las influyan, en la práctica probablemente la tarea sea ex-

presiva y es preferible que la coordinación se lleve a cabo en profundidad respecto a las operaciones de crédito de más importancia y complejidad: las emisiones de Deuda y las operaciones de crédito en el exterior.

Los criterios o directrices a seguir para la coordinación de la política de endeudamiento de las Comunidades deben elaborarse por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, teniendo en cuenta las condiciones de política presupuestaria y los objetivos de la política de inversiones, así como el volumen de endeudamiento de la Administración local. Por su composición y función este órgano tendrá a su alcance la información necesaria tanto del Estado como del resto de los entes territoriales que componen la actual organización territorial, de ahí su capacidad para evitar o corregir posibles desequilibrios, efectos negativos en el mercado financiero o en la balanza de pagos, posible encarecimiento de la colocación de las emisiones de Deuda por la competencia entre ellas, etc. (coordinación negativa o mejor tendente a evitar efectos negativos), y llamémosle coordinación positiva a aquellas actuaciones del Consejo directamente encaminadas a lograr el desarrollo armónico de la política de endeudamiento de las Comunidades en su conjunto en las mejores condiciones posibles, por ejemplo, a través de acuerdos claros respecto a las características de las futuras emisiones, el volumen conveniente de cada una de ellas, fecha adecuada de emisión, plazos de amortización, tipo de interés, condiciones de colocación, etc.

En sus sesiones deben examinarse los problemas comunes, los objetivos de interés general, deben analizarse y estudiarse las necesidades y propuestas de cada Comunidad y llegar a determinar unas líneas básicas de actuación para que la política de endeudamiento de cada Comunidad se adecúe a ellas. El diálogo entre el Estado y las Comunidades debe desarrollarse con ánimo de cooperación para el logro de las directrices que allí se determinen, reconociendo sus competencias propias, admitiendo la variedad de objetivos y el establecimiento de un orden de prioridades y dulcificando las posibles tensiones que determinadas decisiones puedan provocar. Es aquí donde se han de hacer realidad los principios de unidad, autonomía y solidaridad que establece la Constitución.

También cabe mencionar otros límites o requisitos a los que debe atenerse la Comunidad Autónoma en la realización de sus operaciones de crédito y en la emisión de Deuda, entre los que cabe destacar los que puedan afectar a la documentación de la deuda, a la regulación de los títulos-valores si se ha adoptado esta forma de documentación, a la concesión de determinados incentivos, ventajas o garantías adheridas al título, su transmisibilidad, sus posibilidades de conversión y su extinción, aspectos todos ellos que requerirían un comentario más detallado.

El apartado 3 del artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Aragón no hace referencia a la regulación que se habrá de aplicar a los títulos representativos de la Deuda de la Comunidad, es una cuestión resuelta por la LOFCA en el apartado 5 de su artículo 14: «La Deuda pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equiva-

lente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas... que la Deuda pública del Estado». Por tanto, los títulos-valores en los que se documente la Deuda regional tendrán también la consideración de bienes muebles, negociables en Bolsa y transmisibles en las mismas condiciones que los títulos de Deuda estatal. La regulación de los títulos en cuanto tales debe seguir la normativa general prevista en la Ley General Presupuestaria. Sin embargo, junto al contenido básico del contrato de préstamo que subyace en una emisión de Deuda pueden incluirse, con el fin de hacer más atractiva la emisión, toda una serie de incentivos, ventajas o garantías que pueden alterar la regulación general y que se adhieren como obligaciones accesorias y las dos principales que contrae la Comunidad una vez creados, emitidos y suscritos los títulos en los que se formaliza la Deuda: Devolver el capital prestado y pagar los intereses convenidos. Toda esta serie de posibles ventajas o garantías que la emisión de Deuda regional lleve consigo, pueden afectar de forma exclusiva a la Comunidad o también al Estado en cuanto para él pueda suponer una merma de la percepción de recursos (por razón de la concesión de exenciones y bonificaciones), imponerle obligaciones, o incluso afectar a las condiciones de política económica y crediticia en general. ¿Qué criterios se deberían seguir respecto a la concesión de este tipo de incentivos en los que se implicado el Estado? Por otra parte, respecto a algunos de ellos incluso habría que añadir la dificultad de que se encuentran bajo el principio de reserva de Ley.

Lo cierto es que la Deuda emitida por la Comunidad debe ofrecer ventajas económicas y garantías similares a las del Estado con el fin de hacerla atractiva en términos de rentabilidad y seguridad, ya que sin duda ambos aspectos son los móviles principales de los suscriptores. Es necesario que el Estado acceda a dejar parte del espacio económico hasta ahora cubierto por la Deuda estatal en exclusiva y soporte, al menos, una pequeña parte del costo económico de la emisión, aquella que representan los incentivos ofrecidos a los suscriptores.

De hecho la mayoría de los Estatutos de Autonomía recogen en su regulación, en mayor o menor medida, lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 14 de la LOFCA, que la Deuda pública de la Comunidad y los títulos en que se formalice —o equivalentes— gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda del Estado. Debe darse su equiparación económica a la Deuda estatal y ello comporta, entre otros aspectos, el que los títulos de Deuda regional sean computables en los coeficientes de inversión obligatoria en fondos públicos exigidos a Bancos y Cajas de Ahorro, de ahí la declaración que el apartado 3 del artículo 51 de nuestro Estatuto efectúa con este fin: «Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos».

ART. 52. En el supuesto de que el Estado emita deuda que, total o parcialmente, esté destinada a la creación o mejora de servicios situados en Aragón y transferidos a la Comunidad Autónoma aragonesa, ésta estará facultada para elaborar y presentar el programa de obras y servicios beneficiarios de la emisión.

Por C. ALDAMA BAQUEDANO

COMENTARIO:

A la Comunidad Autónoma de Aragón le compete la ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de sus competencias. Así lo reconoce el artículo 35.1.14 del Estatuto, si bien la exclusividad de su competencia en esta materia no supone su ejercicio de forma aislada. La planificación de la actividad económica general por el Estado obliga a todas las Comunidades a desarrollar sus planes regionales en el marco de los objetivos marcados por la política-económica nacional. A su vez y a tenor del artículo 131.2 de la Constitución: «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas...». De acuerdo con el texto constitucional, el apartado *e)* del artículo 16 del Estatuto reconoce como competencia de las Cortes de Aragón «La fijación de las previsiones de índole política, social y económica que haya de suministrar la Comunidad Autónoma de Aragón al Gobierno de la Nación, para la elaboración de los proyectos de planificación». Esta interacción nos conduce de forma directa al desarrollo al máximo del principio de coordinación con el Estado. La potenciación de todo tipo de medidas tendentes a la coordinación redundará, sin duda, en una mayor eficacia de los objetivos económicos que la Comunidad pretenda conseguir.

Esta es la idea básica que inspira el contenido del artículo 52. La elaboración y presentación de un programa de obras y servicios, presta una valiosa información sobre donde sería más oportuna la aplicación de tales recursos a juicio de la propia Comunidad; en él se habrán de poner de manifiesto cuáles serían las decisiones —opciones políticas en última instancia— acerca de la colocación de los recursos, en qué

tipo de servicios de entre los transferidos y en qué cuantía para cada uno de ellos.

Esta proposición respecto a cuáles sean las obras o servicios beneficiados es una facultad de la Comunidad, no tiene carácter preceptivo, ni se dice cuál ha de ser la postura estatal respecto a las decisiones contenidas en el programa propuesto.

El supuesto que da lugar al ejercicio de esta facultad por la Comunidad Autónoma en aras de la coordinación, lo describe claramente el artículo 52. Se produce en el caso de que los fondos procedan de la emisión de deuda pública por el Estado, cuyo destino sea la creación o mejora de servicios situados en Aragón y transferidos a la Comunidad.

Conviene previamente señalar que la transferencia de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma debe acompañarse de los recursos suficientes que garanticen su adecuada financiación. El nivel adecuado supone que tales recursos deberán aportarse al menos en una cantidad mínima equivalente al coste efectivo del servicio en el momento en que se transfiere. La aportación de estos fondos se realiza a través de la fijación a favor de la Comunidad de un porcentaje de participación en la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos no cedidos, incluidos los monopolios fiscales (art. 48.3 del Estatuto en conexión con la Disposición Transitoria Nueve). Para llegar a la fijación de este porcentaje, se deberán tener en cuenta tanto los costes directos como indirectos de los servicios transferidos, así como los gastos de inversión que correspondan. He aquí, pues, una nueva vía de financiación de inversiones que necesariamente habrá de llevarse a cabo en los servicios situados en Aragón y ya transferidos a la Comunidad. Ahora bien, lo que se pretende con esta solución —fijando transferencias para inversiones a través de la asignación de un porcentaje de participación— es garantizar el funcionamiento adecuado de los servicios, lo cual parece estar en la idea del mantenimiento del nivel de prestación del servicio que se hubiera logrado en el momento en que fue transferido a la Comunidad Autónoma; sin embargo, la creación de nuevos servicios complementarios a la mejora de los ya existentes (aunque a veces su distinción de los gastos de mantenimiento resulte muy difícil), suponen un esfuerzo adicional, al margen del porcentaje de participación que garantiza el nivel de mantenimiento, y en la medida en que este esfuerzo económico del Estado a favor de los servicios transferidos se realice a través de la emisión de deuda pública estatal, en su totalidad o en parte, conviene sacar el máximo partido del mismo, brindándole la Comunidad a la que va dirigido los estudios y opciones, a su juicio idóneos, para su colocación, máxime cuando, en definitiva, la realización de las inversiones deberá correr a cargo de la Comunidad.

Precepto análogo al artículo 52, que ahora comentamos, es el 55.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobar por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y, con un contenido en cierto modo equiparable encontramos el artículo 56.4 del Estatuto de Autonomía de la Comuni-

dad valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, según el cual «Si el Estado emite deuda que afecte a un servicio traspasado a la Generalidad Valenciana, ésta tendrá derecho a una participación en función del servicio que presta». Las diferencias con el contenido de nuestro artículo 52 radican tanto en el punto de partida como en la solución final adoptada. El supuesto de partida es que el Estado emita deuda pública *que afecte* a un determinado servicio transferido, no como en el artículo 52 del Estatuto de Autonomía de Aragón en el que la deuda estatal *se destina a la creación o mejora de servicios,* en este caso se da una afectación de tales ingresos, conseguidos a través de la emisión de deuda, a la realización efectiva de inversiones en los servicios de competencia de la Comunidad —creación o mejora—, no sólo los afecta, sino que la emisión, o parte de ella, se destina a este fin. La solución que se adopta también es distinta, mientras que la Comunidad Valenciana recaba para si una participación en función del servicio que presta, la Comunidad Autónoma de Aragón opta por la unidad de objetivos económicos a conseguir proponiendo un programa en el que se detallen los que a su juicio deban ser las obras y servicios a los que deban aplicarse los ingresos derivados de la emisión.

ART. 53. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón velar por los intereses financieros de los Entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 dela Constitución, y de acuerdo con el artículo 35.1.2.° de este Estatuto.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

La Constitución española de 1978 ha garantizado la autonomía, para la gestión de sus intereses propios, no sólo de las Comunidades Autónomas que se constituyan sino, también, la autonomía de los entes locales, concretamente, provincias y municipios (arts. 137 y 140 de la Const.). Este reconocimiento —y garantía— de autonomía de los entes locales para la gestión de sus propios intereses ha determinado una profunda transformación de las tradicionales técnicas y mecanismos de tutela que sobre aquellas, con arreglo a la legislación vigente al momento de la aprobación del texto constitucional, venía ejercitando el Estado.

Es preciso recordar, no obstante, que ese conjunto de técnicas y mecanismos de tutela no han quedado total y absolutamente eliminados, sino más bien reacomodados a la nueva situación constitucional. En este sentido, es preciso recordar que, si bien el Tribunal Constitucional, ya desde su inicial sentencia de 2 de febrero de 1981 (dictada a consecuencia del recurso de inconstitucionalidad planteado sobre determinados preceptos de la Ley de Régimen Local de 1955), ha declarado la incompatibilidad del principio de autonomía de los entes locales con la existencia de controles genéricos o indeterminados que sitúen a las entidades locales en posición subordinada o de «dependencia cuasi-jerárquica» de la Administración del Estado —o de las Comunidades Autónomas, podía añadirse—, ello no es obstáculo para que el propio Tribunal Constitucional afirme que la autonomía hace referencia a un poder limitado, circunscribiéndose el poder autónomo a la «gestión de su interés propio (interés del municipio, de la provincia...) y asumiendo el Estado, por ello mismo, una posición de superioridad (consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación), de manera que, esa posición de superioridad «permite afirmar (...) que el principio de autonomía es

compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias», siempre que, reitero, esos controles no sean genéricos e indeterminados.

Reconocimiento, pues, de que la autonomía de los entes locales no es inconciliable con la existencia de determinados controles sobre su actividad, es la primera idea a retener a fin de situar en sus justos términos el alcance del artículo del Estatuto que ahora ocupa nuestra atención.

Sucede, sin embargo, que la admisibilidad de esos controles quedará constreñida en términos generales —que admiten en todo caso excepciones—, a aquellos casos en los que la actividad local no sólo constituya infracción de las leyes, sino, además, «incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad» (según señala la sentencia del T.C. de 2 de febrero de 1981), o, en formulación más restrictiva del propio Tribunal Constitucional en su sentencia de 29 abril 1981, «afecte a materias de la competencia» del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente. Se perfila de este modo el alcance de la tradicional potestad de tutela del Estado sobre los entes locales, con arreglo a un criterio bastante restrictivo que la Ley 40/1981, de 28 octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales ha concretado en sus artículos 8 y 9. Potestad estatal de control, por otra parte, que pasa a compartirse con las Comunidades Autónomas en cuanto que, según los casos, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 148.1.°2.ª y 149.1.°18.ª del texto constitucional, también ostentan competencias en relación al régimen local.

Si este es el marco general en el que hay que situar en la actualidad las tradicionales potestades de control y supervisión de la actividad general de las entidades locales, es preciso añadir, de inmediato, que la autonomía de tales entidades en su vertiente económico-financiera presenta cierta singularidad.

Por de pronto, hay que tener bien presente la doctrina del Tribunal Constitucional (sentencia de 2 febrero 1981), doctrina del máximo interés que, a pesar de su extensión, creo oportuno transcribir literalmente:

> «La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución, al decir que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.

> En consecuencia, dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariaded, *es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio como con la utilización de los procedentes de otras fuentes*».

Y añade el Tribunal Constitucional:

> «Por otro lado, y en conexión con los límites de la autonomía enmateria económico-financiera, se plantea un tema clásico que es el relativo a la defensa del patrimonio del Estado o de los entes públicos frente a sus administradores, defensa que lleva a limitar los poderes de disposición de las Administraciones públicas, sujetándolas a un control incluso de oportunidad.
> El principio de defensa del patrimonio está presente en la Constitución, cuyo artículo 132 se refiere a la administración, defensa y conservación del Patrimonio Nacional o del Patrimonio del Estado, por lo que debe sostenerse que idéntico principio habrá de aplicar al patrimonio de las Corporaciones Locales.
> En definitiva, y en virtud de las consideraciones anteriores, debe sostenerse que no es posible declarar —en abstracto— la inconstitucionalidad de la *existencia de controles que valoren incluso aspectos de oportunidad, siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio, como sucede en los actos de disposición. En los demás supuestos sólo será admisible la existencia de controles de legalidad*».

Es así, en base a los criterios expuestos, como el Tribunal Constitucional estimará que no pueden considerarse contrarios a la Constitución los artículos 189.2.°, 659, 685, 686, 790 y 723.4.° (posteriormente han sido derogados por la Ley 40/1981, de 28 de octubre), todos de la Ley de Régimen Local de 1955.

Esta clara posición del Tribunal Constitucional, admitiendo la existencia de controles de legalidad —o controles tipos— sobre la actividad económico-financiera de las entidades locales e, incluso, la posibilidad misma de controles de oportunidad en supuestos concretos y específicos, con arreglo a lo dispuesto en la legislación reguladora del concreto sector de la actividad pública que nos ocupa, ha sido por lo demás reiterada en dos sentencias posteriores, en las que se discutirá, no ya la constitucionaliad de las previsiones contenidas en el artículo 163 del Real Decreto 3.250/1976, de 30 diciembre, sino la titularidad del ejercicio de la competencia en el mismo establecida. Concretamente, se trata de las sentencias números 56 y 57, ambas de 28 de junio de 1983 (publicadas en el «BOE» del día 15 julio) y que resolverían dos conflictos positivos de competencia planteados por la Generalidad de Cataluña frente

al Gobierno de la Nación respecto, en el primero de ellos, a la autorización concedida por el Director General de Coordinación de las Haciendas Territoriales por delegación del Ministerio de Hacienda al Ayuntamiento de Sabadell para una operación de aval, y, en el segundo de los conflictos, a la resolución emanada de la misma Dirección General sobre competencia de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones Locales.

Pues bien, aclarado que la actividad económico-financiera de las Entidades locales puede ser objeto de determinadas modalidades de control o tutela, sin que ello contradiga para nada el principio de autonomía que constitucionalmente se les garantiza a dichas entidades, hay que precisar a quién corresponden esas facultades de tutela, si al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas. La cuestión no es de fácil solución dados los términos generales en los que se sitúa este comentario. Quiere decirse, pues, que habrá de analizar supuesto por supuesto, caso por caso, en cuanto que, según cuales sean esas actividades o actuaciones, la competencia será estatal o autonómica. La razón es bien sencilla. Aun cuando la tutela financiera sobre las entidades locales pueda corresponder a la Comunidad Autónoma (así, por ejemplo, véase art. 48.1.° del Estatuto catalán), ello no quiere decir que el Estado pierda la competencia relativa a la aprobación o al control previo de determinadas operaciones financieras que puedan realizar los entes locales, en la medida en que las mismas entren en el círculo de materias (como es el caso, entre otras, de la relativa a la ordenación del crédito) cuya competencia constitucionalmente ha quedado reservada al Estado (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional más arriba citada, núm. 57/1983, de 28 de junio).

No es el momento, sin embargo, de intentar examinar singularizadamente los diversos supuestos que puedan plantearse. Si que es necesario ya concretar que la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en orden a «velar por los intereses financieros de los Entes locales» se ejercitará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1.°2.ª del propio Estatuto, lo cual significa que, en estos primeros cinco años, hasta que, en su caso, el Estatuto sea objeto de reforma y la Comunidad pueda ampliar sus competencias en el marco del artículo 149.1.° de la Constitución, la Comunidad Autónoma aragonesa sólo podrá ejercitar aquellas funciones que, correspondiendo al Estado sobre las Corporaciones Locales, sean transferidas o delegadas por la legislación de Régimen Local. Habrá que estar, por tanto, a lo que establezca la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local para precisar qué funciones estatales de carácter fiscalizador y tutelante de la actividad financiera de las Coroaciones Locales aragonesas pueden ser ejercidas por la Comunidad.

ART. 54. La Comunidad Autónoma de Aragón gozará del mismo tratamiento fiscal que la Ley otorgue al Estado.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El artículo 54 del Estatuto de Aragón reproduce lo que con carácter general dispone el número 3 del artículo 2 de la LOFCA. En el proyecto de la LOFCA remitido por el Gobierno no existía un precepto semejante; su introducción se realizó durante la fase de discusión parlamentaria como consecuencia de la presentación de la enmienda número 73.

Se trata de un precepto de inequívoco significado jurídico-político, en tanto pretende la equiparación de la Comunidad Autónoma, a efectos fiscales al Estado.

Ello no obstante, puede ser problemático delimitar cual es el alcance exacto de tal equiparación; la dificultad interpretativa deriva, sobre todo de la ambiguedad de los términos «tratamiento fiscal», que constituye la materia sobre la que se produce la equiparación.

La expresión de referencia puede entenderse, en una primera acepción, en el sentido de considerar aplicables a la Comunidad Autónoma todas las exenciones o beneficios fiscales que las Leyes tributarias otorgan al Estado. Así, en el Estatuto de Autonomía para Canarias se afirma que «la Comunidad Autónoma gozará de los mismos beneficios fiscales que corresponden al Estado». Así entendido, tal expresión viene a consagrar una corriente ya plasmada en algunas Leyes tributarias posteriores a la Constitución. Pueden citarse, a este respecto, las normas reguladoras de los Impuestos sobre Sociedades o sobre el Lujo que expresamente declaran exentos al Estado y las Comunidades Autónomas, o las normas propias del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que declaran exentos al Estado y las Administraciones públicas territoriales, entre las que deben incluirse las Comunidades Autónomas. El precepto ahora comentado del Estatuto será especialmente operativo respecto de los tributos que se rigen por normas anteriores a la Constitución y que, obviamente, no contenían referencias a las Comunidades Autónomas; tal ocurre con las normas reguladoras del Impuesto sobre Sucesiones o

en la Contribución territorial rústica que declaraba exento al Estado; exención que, tras la LOFCA y el Estatuto de Autonomía habrá de entender aplicable también a la Comunidad Autónoma.

Más dudoso es si la expresión «tratamiento fiscal» se refiere también a otros privilegios que el ordenamiento financiero otorgó al Estado; por su significado se debe mencionar lo establecido por el artículo 44.1 de la Ley General presupuestaria, de 4 de enero de 1977: «los tribunales, Jueces y Autoridades Administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública». También debe aludirse, en este sentido, a las especiales prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce al Estado para hacer efectivos sus derechos de crédito de naturaleza tributaria, así como a las garantías que se reconocen a favor del crédito tributario. Se trata, en todo caso, de cuestiones que deberán ser abordadas por la futura Ley regional reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

ART. 55. 1. El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único, de carácter anual, e incluirá la totalidad de los gastos e impuestos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

INTRODUCCIÓN

Tan solo un artículo, el 55, consagra el Estatuto de Aragón a la regulación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. El régimen jurídico que en él se contiene es notoriamente insuficiente; tan sólo se contienen algunas referencias a los principios básicos que deben inspirarlo, a la competencia para su elaboración y aprobación y al control; quedan sin regular, por lo tanto, todo un importante repertorio de temas que se plantean al hilo de la institución presupuestaria; es ésta, en consecuencia, una de las materias más necesitadas de un rápido desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma; en tanto no se dicten tales normas, serán aplicables con carácter supletorio y atendiendo a su sentido, las normas estatales, en especial la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, y disposiciones que la complementan. A ello habrá que añadir, naturalmente, los preceptos que sobre los Presupuestos se contienen en la Constitución española.

La facultad que en este artículo se reconoce a la Comunidad Autónoma para que elabore y apruebe sus propios Presupuestos no es sino una manifestación o aspecto de la autonomía financiera que con carácter general se reconoce en el artículo 46 del Estatuto y en el 156 de la Constitución. Como ya hemos señalado al comentar el citado artículo del Estatuto, tal autonomía significa que, al menos, la Comunidad Autónoma puede decidir el empleo que va a dar a sus recursos, es decir, a que atenciones va a dedicar su gasto público; ello se traduce, jurídicamente, en la facultad de elaborar, aprobar y ejecutar su propio presupuesto.

Pasemos, a continuación, a analizar los tres apartados del artículo 55.

El precepto que comentamos no ofrece, con buen criterio una definición del presupuesto de la Comunidad Autónoma. Como punto de

partida puede servirnos la que respecto a los Presupuestos Generales del Estado se establece en el artículo 48 de la Ley General presupuestaria: «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio». En parecidos términos se pronuncia el artículo 2.° de la Ley 32/1981, de 10 de julio, por lo que se determina el régimen presupuestario y patrimonial de los Entes Preautonómicos.

De todo ello se deduce que en el presupuesto de la Comunidad Autónoma, a semejanza de lo que ocurre en el del Estado, deben diferenciarse dos grandes apartados. El denominado «Estado de ingresos», en el que se incluyen las estimaciones o previsiones de los distintos derechos económicos o ingresos de la Comunidad Autónoma a liquidar durante el ejercicio; y el llamado «Estado de gastos» en el que figuran debidamente especificados, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de sus obligaciones.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el significado y los efectos de la Ley de Presupuestos varían profundamente según se tomen en consideración los ingresos o los gastos.

Respecto de los primeros, el presupuesto supone una mera previsión, una estimación o cálculo contable, pero carece de relevancia jurídica; la cifra de ingresos que se establezca en el presupuesto puede o no coincidir con la que resulte de su ejecución.

Mayor trascendencia revisten los presupuestos respecto a los gastos; con relación a estos últimos, el presupuesto no contiene una mera estimación, sino, y esto caracteriza a una Ley de Presupuestos, una autorización; autorización otorgada por el órgano legislativo —las Cortes en este caso como representantes del pueblo— al ejecutivo para que realice determinados gastos. El presupuesto adquiere así, en el moderno Estado de Derecho, su máxima expresión como exponente del control de carácter jurídico y político del parlamento sobre el Ejecutivo.

Pero la autorización para efectuar los gastos que se otorgó por la Ley de Presupuestos conlleva también y necesariamente una serie de limitaciones; tales limitaciones son, sobre todo, de tres clases:

a) Temporal: el presupuesto concede créditos para realizar gastos y cumplir las obligaciones durante un determinado período de tiempo; transcurrido este período de tiempo, será necesaria una nueva autorización plasmada en una nueva Ley de Presupuestos. En este sentido, el precepto aquí comentado establece que el presupuesto de la Comunidad Autónoma será «de carácter anual». El presupuesto se aprueba, por lo tanto, para un determinado ejercicio económico, que según el ordenamiento presupuestario español debe coincidir con el año natural.

b) Cualitativo: el presupuesto sólo autoriza a gastar en los conceptos y en las atenciones que en él se expresan, pero no en otras; los créditos especificados en el estado de gastos deben destinarse exclusivamen-

te a la finalidad específica para la que se autorizan; si bien, en algunos supuestos taxativamente enunciados, se permite realizar transferencias.

c) Cuantitativa: en el presupuesto se expresa el montante máximo que puede gastarse durante un período determinado; la cifra indicada en el presupuesto no puede por lo tanto ser superada en la ejecución del presupuesto por la Diputación General. Los créditos concedidos por la Ley de Presupuestos tienen por tanto carácter limitativo.

El carácter de límite cuantitativo que la Ley de Presupuestos comporta produce importantes consecuencias de naturaleza jurídica. En efecto, dado el carácter limitativo de los créditos autorizados, no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y disposiciones adoptadas que infrinjan dicha norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar. Esta consecuencia aparece expresamente prevista por el artículo 3, número 2, de la Ley de 10 de julio de 1981, sobre régimen presupuestario y patrimonial de los Entes Preautonómicos, y había sido establecido previamente y con carácter general por el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria.

Debe indicarse, sin embargo, que, excepcionalmente, algunos créditos pueden tener el carácter de ampliables, pudiendo, en tal caso, incrementarse su cuantía hasta donde resulta procedente; se trata, por lo común de créditos concedidos para gastos cuya cuantía exacta no puede conocerse en el momento de elaborar los presupuestos.

El apartado aquí comentado establece una serie de principios que informan el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

El primero de ellos es el principio de unidad. El presupuesto de la Comunidad Autónoma, recordemos, será único. Significa tal principio que solo puede existir un único presupuesto; todos los ingresos y gastos a realizar deben figurar en un único documento; tal principio constituye, desde una perspectiva financiera, una regla de orden y de claridad, en cuanto que permite conocer el estado de la situación financiera de la Comunidad Autónoma; mayor importancia reviste dicho principio contemplado desde un punto de vista político: en la medida en que la Ley de Presupuestos es un instrumento de control del legislativo sobre el ejecutivo, la existencia de un único presupuesto permite que el legislativo se forme una idea más completa del plan financiero y posibilite un control más eficaz.

El precepto recoge también el principio de universalidad, que constituye una regla complementaria de la unidad; el presupuesto en efecto, «incluirá la totalidad de los gastos de la misma». En parecidos términos se expresa también respecto de los Presupuestos Generales del Estado, el artículo 132.2 de la Constitución.

Aunque el Estatuto guarda silencio sobre este punto concreto, parece que en el Presupuesto deberán indicarse también el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos de la Comunidad Autónoma.

Así viene establecido, con relación a los Presupuestos Generales del Estado por el citado artículo 134.2 de la Constitución. En similares términos se expresa también, y con respecto a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, el artículo 21.1 de la LOFCA. Con ello se pretende, sobre todo, conocer el importe a que pueden ascender los beneficios fiscales, tales como exenciones, bonificaciones, desgravaciones, etcétera, e indirectamente, limitar su otorgamiento a los casos justificados.

Tampoco recoge el Estatuto los criterios a que debe acomodarse la estructura de los presupuestos. Creemos que será también aplicable lo establecido por el artículo 21.3 de la LOFCA: «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado». Idéntico precepto recogió, posteriormente, la Ley sobre régimen Presupuestario y Patrimonial de los Entes Preautonómicos en su artículo 2.º Se pretende así, que la estructura de los presupuestos generales del Estado y la de las Comunidades Autónomas responda a idénticos criterios. Con ello se puede conseguir una información más detallada y completa del plan financiero a realizar.

En el precepto comentado se recoge, por último, el principio de anualidad a que ya nos hemos referido al tratar de los límites que establece el presupuesto.

ART. 55. 2. Corresponde a la Diputación General la elaboración y ejecución del presupuesto, y a las Cortes su examen, aprobación y control. El proyecto de presupuesto deberá presentarse antes del último trimestre del ejercicio en curso.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

Regula este precepto las diferentes fases que componen el ciclo presupuestario: elaboración, aprobación, ejecución y control. La razón de ser de tal precepto radica en que, pese a aprobarse los presupuestos por medio de una Ley, las especiales características de la materia regulada aconsejan que la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos se aparte en algunos aspectos del régimen general. Expondremos a continuación el régimen jurídico de las citadas fases.

La elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos corresponde a la Diputación General. Se adopta así en el ámbito regional un criterio semejante al establecido en el ámbito estatal por el artículo 134.1 de la Constitución que encomienda la elaboración de los presupuestos al Gobierno. Ello supone una excepción a la regla general establecida por el número 3 del artículo 15 del Estatuto, según la que «la iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General en los términos que establezca una Ley de Cortes».

Las razones por las que se reserva al órgano de gobierno, la Diputación General, la competencia para elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos son de diversa índole. Baste citar aquí, por todas, la complejidad de las leyes de presupuestos, en especial de sus estados de gastos; es el órgano de gobierno quien, por su mejor conocimiento de la administración y sus necesidades, está en situación adecuada de preparar el proyecto. Por otra parte, en la medida en que el presupuesto expresa el plan de la actividad financiera de la Comunidad Autónoma, debe presentar una homogeneidad más fácilmente alcanzable si su preparación se encomienda al órgano ejecutivo.

El precepto ahora comentado del Estatuto dispone que el proyecto de presupuestos elaborado por la Diputación General deberá presentarse ante las Cortes «antes del último trimestre del ejercicio en curso»; tal norma tiene su precedente en el artículo 134.3 de la Constitución. Su razón de ser estriba en que, debiendo de aprobarse los presupuestos por las Cortes antes del período para el que van a regir, es decir, antes del primero de enero de cada ejercicio, parece conveniente que se depositen en las Cortes con la suficiente antelación, al objeto de que estas puedan proceder a un examen detenido del proyecto antes de emitir su aprobación. Para posibilitar que la Ley de Presupuestos esté aprobada antes del 1 de enero de cada año, el número 2 del artículo 135 del Reglamento de las Cortes de Aragón establece que el citado proyecto de Ley de Presupuestos gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de las Cortes.

No se contienen en el Estatuto más precisiones acerca del procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos. Por su parte, la Ley del Presidente de la Diputación y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón encomienda en su artículo 26.*g)* a los Consejeros la facultad de «elaborar el anteproyecto de Presupuesto de su Departamento».

Será la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón la que deba regular con más detenimiento los trámites y plazos de elaboración del Presupuesto. En algunas de las Leyes de Hacienda ya aprobadas en otras Comunidades Autónomas —por ejemplo la Valenciana— es la Consejería de Economía y Hacienda la que una vez examinados los anteproyectos de gastos de cada Consejería y la estimación de ingresos, debe elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuesto y someterla a la aprobación del Consejo.

La aprobación de los Presupuestos corresponde a las Cortes; así está previsto no sólo por el artículo ahora comentado, sino también por el artículo 12.1 del Estatuto.

La facultad de aprobar conlleva también, como es obvio, la facultad de enmendar. Esta facultad de enmienda sufre, sin embargo, importantes limitaciones cuando se refiere al proyecto de Ley de Presupuestos. Tales limitaciones persiguen, ante todo, dos finalidades: de una parte, evitar alteraciones sustanciales en el proyecto presentado por el Gobierno; la atribución de una indiscriminada facultad de enmienda a las Cortes, podría trastocar el plan financiero expresado en el presupuesto y tan cuidadosamente preparado; de otra, evitar que el derecho de enmienda otorgado a las Cortes se traduzca en el incremento injustificado del gasto público; como ha puesto de relieve la propia realidad, los Parlamentos suelen ser más sensibles a las peticiones de los electores que demandan un mayor aumento del gasto público en aquellas actividades que les favorecen.

Para evitar que este tipo de presiones desequilibren el presupuesto son los propios Parlamentos quienes dictan normas restringiendo sus facultades en materia de gasto público. Es significativo a este respecto que las limitaciones al derecho de enmienda se contengan en el propio Reglamento de las Cortes de Aragón. Así, el número 3 de su artículo 135 dispone que «las enmiendas al proyecto de Ley que supongan un aumento de créditos, además de cumplir los requisitos generales, deberán proponer una baja de igual cuantía». Se pretende con ello que las enmiendas que puedan aprobar las Cortes no rebasen el volumen de gasto público previsto en el proyecto enviado por el Gobierno.

La complejidad de la Ley de Presupuestos determina que su tramitación parlamentaria se acomode a un procedimiento especial, previsto en el artículo 137 del Reglamento de las Cortes, a cuya lectura remitimos al lector interesado.

Pero las limitaciones impuestas a las Cortes, no se refieren sólo al momento del examen y aprobación de la Ley de Presupuestos. Incluso al margen de la Ley de Presupuesto, si las Cortes pretenden tramitar una enmienda o una proposición de Ley que suponga un aumento de gastos públicos o una disminución de los ingresos presupuestarios, deberá solicitar la conformidad de la Diputación General, según establece el artículo 14.*f)* de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma. Tal norma, inspirada en el artículo 134.6 de la Constitución, responde a la necesidad de evitar que las Cortes, por su propia voluntad y una vez aprobada la Ley de Presupuestos, puedan alterar el equilibrio presupuestario alcanzado en aquella.

A pesar de los mecanismos que, como hemos visto, se establecen para que la Ley de Presupuestos sea aprobada antes del 1.° de enero del ejercicio para el que va a regir, cabe la posibilidad material de que la citada Ley no haya sido aprobada en la mencionada fecha. La ausencia de una regulación expresa del Estatuto debe salvarse acudiendo a lo dispuesto por el artículo 21.2 de la LOFCA que, en armonía con lo dispuesto por el artículo 134.4 de la Constitución establece que: «Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores».

La tercera de las fases, la ejecución del presupuesto, aparece encomendada a la Diputación General. Se trata, sin embargo, y pese a su importancia, de una materia apenas regulada. Tan sólo algunos preceptos de la citada Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma aluden al órgano competente para la autorización del gasto. También aquí será preciso esperar a lo que disponga la futura Ley sobre la Hacienda de la Comunidad Autónoma; mientras tanto deberá aplicarse con carácter supletorio la Ley General Presupuestaria.

La cuarta y última fase está constituida por el control sobre la ejecución del presupuesto. El tema será analizado con más detalle en el comentario al apartado siguiente de este mismo artículo. Nos limitaremos ahora a indicar como la atribución genérica que de esta facultad se realiza a las Cortes no debe ser obstáculo para que, en el futuro, la propia Diputación General establezca sus propios órganos y procedimientos para efectuar el control interno.

ART. 55. 3. Una Ley de Cortes de Aragón regulará las normas de organización y procedimiento para asegurar la rendición de cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberán someterse a la aprobación de aquellas, sin perjuicio del control que corresponde al Tribunal de Cuentas.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El apartado 3 del artículo 55 del Estatuto se refiere a un tema clave de importancia creciente en el ámbito financiero: el control de la ejecución del presupuesto, el control de la realización del gasto público.

Se trata, como puede comprenderse, de un tema especialmente significativo. No basta con que el presupuesto sea elaborado y aprobado siguiendo unos determinados trámites y ante unos determinados órganos políticos como hemos visto en el apartado anterior: se requiere también su ejecución, que su realización, se someta a unos determinados controles, previstos, por la Ley, al objeto de garantizar que su aplicación práctica se realice de acuerdo con lo previsto en la Ley de Presupuestos. El control del presupuesto pasa a ser, así un elemento consustancial y básico del propio presupuesto.

La existencia del control en la ejecución del presupuesto se suele justificar atendiendo a un doble orden de razones. Por una parte, a consideraciones políticas; como hemos visto en el apartado anterior, la aprobación del presupuesto corresponde a las Cortes, en tanto que su ejecución está atribuida a la Diputación General; se pretende así comprobar la correcta aplicación de la decisión de las Cortes, impidiendo que la Diputación General, como poder ejecutivo actúe sin acomodarse a las autorizaciones concedidas. Por otra, a consideraciones financieras, tratando de evitar la mala gestión de los caudales públicos.

El ordenamiento jurídico español conoce diversas modalidades de control de la ejecución del gasto público, según sea la naturaleza del órgano a quien se encomienda o la propia actividad de control. Existe, así un control de carácter administrativo o interno, llevado a cabo por

un órgano integrado en el seno de la propia Administración, la Intervención General de la Administración del Estado. Una segunda modalidad de control es la llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas; se trata de un órgano, ajeno a la propia Administración del Estado, que fiscaliza y enjuicia la ejecución del gasto público; dadas las competencias que se le reconocen, suele afirmarse que ejerce un control de carácter jurisdiccional. Por último, también las Cortes Generales ejercen un control, de carácter predominantemente político, que se plasma en el examen y aprobación en su caso de la Cuenta General del Estado y que se verifica una vez concluida la ejecución del presupuesto, con lo que se cierra el ciclo presupuestario.

También se distingue, en nuestro ordenamiento entre un control de legalidad y el control de eficacia. El primero trata de comprobar que la realización del gasto público se acomoda a las disposiciones jurídicas vigentes. Por su parte, el control de eficacia examina la racionalidad, desde la perspectiva económica, del procedimiento del gasto público; su fundamento se encuentra en el artículo 31.2 de la Constitución: «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y economía».

Tras esta visión forzosamente esquemática, se pone de manifiesto el contenido parcial e incompleto del precepto comentado; se limita este último, en efecto, a anunciar una futura Ley de Cortes de Aragón que regulará la aprobación por ésta de las cuentas de la Comunidad Autónoma, y a realizar una referencia al control que corresponde realizar al Tribunal de Cuentas.

Con ello, claro está, no se establece una regulación completa del control del gasto público. Para ello, será necesario acudir a otras normas complementarias. Merece citarse, a este respecto, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, denominada de Proceso Autonómico, que en su artículo 13.1 dispone lo siguiente: «en tanto que una Ley del Estado no establezca un régimen distinto en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, serán de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos y Empresas que de ella dependan las mismas reglas sobre contabilidad y control económico y financiero aplicables a la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades que derivan de los respectivos Estatutos». El precepto coincide, literalmente, con el artículo 19 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de agosto de 1983, ha precisado el alcance de dicho precepto; se trata, por una parte, de un régimen aplicable a todas las Comunidades Autónomas, incluidas las de mayor relieve de autonomía; por otra parte, el citado precepto habría de ser interpretado en el sentido de que las reglas aplicables serán las de carácter básico dentro de las actualmente vigentes y «puesto que el apartado se fundamenta en la competencia re-

servada al Estado por el artículo 149.1.18 de la Constitución, su contenido se entenderá referido a aquellos aspectos del control económico y financiero de las Comunidades Autónomas que puedan incluirse dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

El Estatuto de Autonomía deja a salvo el control que corresponde al Tribunal de Cuentas. La competencia de este último para controlar el gasto público de las Comunidades Autónomas aparece ya prevista por la Constitución así, su artículo 136 lo define como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público». De una manera más directa, el artículo 153.*d)* de la Constitución dispone que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: «por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

Con posterioridad, la competencia del Tribunal de Cuentas ha sido revalidada por otras normas; así, el artículo 22 de la LOFCA, establece que «además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y, en su caso, las que por la Ley se autorizan en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas». También la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982, explicita esta competencia al incluir dentro del sector público junto a la Administración del Estado las Comunidades Autónomas.

Por último, la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, ha tratado de adecuar la organización del Tribunal de Cuentas al cumplimiento de su función de control sobre las Comunidades Autónomas; dispone, en efecto, su artículo 14, que recoge literalmente lo que ya preveía el artículo 20 del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que «el Tribunal de Cuentas, órgano supremo de control externo de la gestión económica y financiera del sector público, establecerá secciones territoriales para el ejercicio de las funciones que le asignó su Ley Orgánica en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

Debe observarse, para concluir, que el Estatuto de Autonomía de Aragón, a diferencia de los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas, no establece un órgano específico de control de las cuentas de la Comunidad Autónoma. Ejemplos tales de estos órganos los suministran el Estatuto de Cataluña que en su artículo 42 crea la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el Estatuto de Galicia que en el artículo 53 establece el Consejo de Cuentas, así como la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agtos, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que en su artículo 18 se refiere a la Cámara de Cómptos, órgano de gran tradición histórica.

La existencia de tales órganos específicos de control, perfectamente válidos de acuerdo con la Constitución, ha originado, sin embargo, fun-

dadas críticas; con carácter general se ha observado que tales órganos suponen una innecesaria duplicación de medios y funciones y pueden dar lugar a no pocas complicaciones de carácter procedimental si no se delimitan rigurosamente sus competencias con respecto al Tribunal de Cuentas. Por ello, la mayor parte de los Estatutos prescinden de establecer órganos específicos de control, limitándose a reconocer la competencia del Tribunal de Cuentas.

ART. 56. El ejercicio por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma de las competencias de naturaleza económica que con carácter de exclusivas o concurrentes se le reconocen en el presente Estatuto, serán actuadas de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado en el marco de los objetivos de política social y económica del Gobierno de la Nación y con respeto pleno al principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución, sin que en ningún caso dicho ejercicio pueda suponer, directa o indirectamente, fraccionamiento o ruptura de la unidad económica del mercado nacional.

V. arts. 35.1.14.°, 36.2.*f)*, 39 y 57.

Por F. López Ramón

COMENTARIO:

I. Introducción

Trata este precepto de encauzar las competencias en materia económica de la Comunidad Autónoma conforme a tres grandes criterios: la primacía estatal, la libertad de empresa y la unidad del mercado nacional.

La primacía económica estatal y la unidad del mercado nacional son elementos directamente vinculados al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia económica. De esta manera, podría decirse que constituyen la afirmación de un sustrato unitario inherente al reparto de competencias económicas; es decir, aunque se parcelen sectores de la actividad económica entre diversas instancias de poder político, se trata de asegurar un nivel mínimo de coherencia. Un nivel mínimo de coherencia, que viene determinado por la necesidad de mantener una realidad que no se quiere romper —la unidad del mercado nacional— y también un mínimo de coherencia que viene garantizado por la atribución de un control básico del gobierno de la economía a una determinada instancia de poder político —la estatal—.

Junto a esos criterios relacionados con la distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el precepto estatutario menciona expresamente la libertad de empresa, uno de los elementos que conforman la denominada Constitución Económica. En este punto, y sin dudar del papel central que la libertad de empresa tiene en el conjunto de decisiones económicas de nuestro texto fundamental, cabe pensar que el Estatuto ha sido excesivamente parco, olvidando otros elementos de la Constitución Económica que hubieran merecido ser mencionados. De esta manera, se ofrece una imagen parcial acerca de los grandes principios que configuran el orden económico. Ciertamente, esa imagen parcial puede ser superada teniendo en cuenta el contenido de otros preceptos estatutarios —señaladamente del art. 57 del Estatuto—. Pero, aun así, dado el carácter general a que sistemáticamente parece obedecer el artículo 56, hubiera sido más correcto incluir en el precepto unas referencias menos incompletas de la Constitución Económica.

II. La Constitución Económica y la libertad de empresa

Variadas cuestiones suscita la referencia estatutaria al «respeto pleno al principio de libertad de empresa reconocido en el art. 38 de la Const.» en «el ejercicio por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma de las competencias de naturaleza económica».

Ante todo, debe decirse que la libertad de empresa es uno de los elementos que componen la denominada Constitución Económica.

1. *Concepto de Constitución Económica*

Los textos constitucionales de matriz más puramente liberal, congruentes con una teórica separción entre el mundo político y el mundo económico, no se planteaban la cuestión del sistema económico, aunque sí establecían unos derechos y libertades que creaban un orden objetivo para la acción económica de los particulares. Aunque probablemente el modelo económico liberal, de abstencionismo público, fue más ideal que real, lo cierto es que hasta el constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial no se encuentra un sustento generalizado, al máximo nivel normativo, para las medidas de política social y económica que, paulatinamente, fueron agregándose por el legislativo y el ejecutivo.

En efecto, son las Constituciones posteriores a 1945 las que mayor atención prestan a la economía, aun cuando puedan encontrarse precedentes importantes en alguna Constitución anterior, como la de la Alemania de Weimar en 1919. Pero más significativa que la extensión ma-

terial que los textos constitucionales dedican a los preceptos económicos, es la adquisición de la conciencia de su importancia en la doctrina, que formula el concepto de Constitución Económica.

El TC ha asumido plenamente ese concepto, afirmando en la STC 1/1982, de 28 enero:

> «En la Constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir en las Constituciones liberales del siglo XIX, y de forma semejante a lo que sucede en las más recientes Constituciones europeas, *existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o* constitución económica formal».

Con anterioridad, el Voto particular a la STC de 16 noviembre 1981, había utilizado la misma terminología para formular el concepto de Constitución Económica, añadiendo.

> «En ella se define el orden económico en sus fundamentos esenciales y se establecen normas que sirven de parámetros para la acción de los operadores económicos. Así entendida, la constitución económica contenida en la constitución política *no garantiza necesariamente un sistema económico* ni lo sanciona. Permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a los parámetros y sólo excluye aquellos que sean contradictorios con los mismos».

Aun cuando la declaración esté contenida en un Voto particular, parece un elemento consecuente con la caracterización inicial de la Constitución Económica como «marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica». Es decir, ese marco fundamental debe consentir opciones diversas. En tal sentido, podría afirmarse que la Constitución Económica proporciona, ante todo, el diagnóstico de una situación y los medios, los instrumentos, las técnicas para superarla; pero sin imposiciones rígidas, sin modelos definitivamente perfilados, abriendo cauces a las diversas opciones políticas que legítimamente puedan expresarse.

El artículo 1 de la Constitución, al declarar que «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho», conforma el horizonte a asegurar. A primera vista, el artículo plantea una suerte de paradoja, puesto que la referencia a la democracia implica un fortalecimiento de las libertades individuales, con el consiguiente incremento de las limitaciones a la actuación estatal; por el contrario, el término social invita al recorte de algunas libertades individuales como consecuencia de la ordenación pública de la economía. Hay aquí una compleja síntesis conceptual que viene determinada por una experiencia histórica demostradora de la insuficiencia de las libertades formales.

El reto que tiene planteado el Estado español viene muy bien reflejado en el artículo 9.2 de la Constitución, cuando se dice que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». El precepto parte de un diagnóstico de la situación actual: el orden económico-social no es justo. E impone a los poderes públicos remover los obstáculos que impiden la existencia de una libertad real. Por eso la doctrina suele referirse al artículo 9.2 de la Constitución con la denominación de «cláusula de transformación». Cláusula que no supone un proyecto concreto de modelo económico-social, sino un cauce que puede servir para la realización de diferentes proyectos.

2. *Elementos de la Constitución Económica*

Sobre la base de los principios generales que incorpora la cláusula del Estado social, deben entenderse otras previsiones constitucionales en relación con la economía. Son muchas las materias que aquí podrían incluirse, pero, en todo caso, parece que las más importantes, siguiendo al profesor García Pelayo (hoy Presidente del TC), serían las referentes a la propiedad, a las formas de relación entre los actores económicos y a la función del Estado en materia económica.

a) *La propiedad.*

El derecho a la propiedad privada está reconocido como un derecho fundamental en el artículo 33 de la Constitución, aunque se trata de un derecho rodeado de un amplio marco condicionante que la propia Constitución perfila.

Para empezar, el contenido del derecho de propiedad viene delimitado por la actualización que del concepto de función social realicen las leyes, lo cual parece ser una exigencia del carácter social del Estado definido en el artículo 1 de la Constitución. Sin embargo, a modo de contrabalance, el artículo 53.1 de la Constitución impone al legislador el respeto por el contenido esencial del derecho de propiedad.

La Constitución ha previsto incluso, directamente, algunas formas de propiedad que cumplen una importante función social y que se configuran así como expresión de la cláusula de transformación del artículo 9.2 de la Constitución. Piénsese, en este sentido, en el importante artículo 129.2 de la Constitución, que impone a los poderes públicos promover «eficazmente las diversas formas de participación en la em-

presa» y el fomento de las sociedades cooperativas, determinando que «también establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción». O piénsese en el artículo 47 de la Constitución, que exige a los poderes públicos regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

Propiedad privada, sí, aunque también se reconoce la propiedad del sector público, al que pueden reservarse recursos o servicios esenciales (art. 128.2 de la Const.), gozando determinados bienes públicos de un régimen jurídico privilegiado (art. 132 de la Const.).

Propiedad privada delimitada por su función social, propiedad pública, y a modo de cierre, la importante cláusula del artículo 128.1 de la Constitución, que subordina toda la riqueza del país, cualquiera que sea su titularidad, al interés general.

b) *La libertad de empresa y la economía de mercado.*

Otro derecho fundamental recogido en la Constitución es «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» (art. 38).

En la STC de 16 noviembre 1981, se planteó el alcance de la libertad de empresa, en relación con algunos preceptos de la Ley vasca 3/1981, de 12 febrero, sobre Centros de Contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías. El TC entendió que tal libertad constituía uno de los límites, dentro de los cuales necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. Límite constitucionalmente asegurado a través de la doble garantía que supone la reserva de Ley y el respeto al contenido esencial de la libertad de empresa (art. 53 de la Const.). En el caso de la Ley vasca citada no se cuestionaba la alteración del contenido esencial de la libertad de empresa, sino el respeto a la reserva de Ley. El TC estimó que esa reserva de Ley debía entenderse realizada en favor de las Cortes Generales cuando se tratara de una regulación que afectara a las condiciones básicas de la libertad de empresa. De acuerdo con ello, razonaba el TC, la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley vasca en cuestión no derivará de que la Ley autonómica afecte a las condiciones en que se ejerce la libertad de empresa, sino de la circunstancia de que esa afección conlleve una modificación de las condiciones básicas en que es ejercida por el resto de los empresarios españoles; razonamiento que se aplicó por el TC a los preceptos denunciados de la Ley vasca, estableciendo en cada caso si se alteraban o no las condiciones básicas.

Muy distinto fue el tenor del Voto particular a esa STC. Entendían los tres magistrados discrepantes que el artículo 38 de la Constitución establece «los parámetros del orden económico, pero no reglas jurídicas

de libertad de actuación de las empresas en los concretos aspectos de la actividad económica». No habría razón entonces para encajar en la violación del artículo 38 de la Constitución toda modificación de la situación de los empresarios; de la misma manera que no para cualquier limitación de la libertad de actuación de un empresario operará la reserva de Ley del artículo 53 de la Constitución. Al concebir, pues, la libertad de empresa sólo como un principio inspirador del orden económico, el Voto particular podrá afirmar que su contenido esencial sólo será alterado cuando se adopte un sistema económico ajeno a los parámetros constitucionalizados. Pero no habrá alteración del artículo 38 por la imposición de obligaciones concretas a empresarios determinados en especiales sectores de la actividad económica.

En cualquier caso, ese Voto particular no parece cerrar la puerta a un cierto entendimiento de la libertad de empresa como derecho subjetivo: el derecho a participar libremente, por la aportación de recursos privados, en la fundación, mantenimiento y reproducción de empresas económicas. Junto a ese derecho, ciertamente, y esto lo admite la STC citada, la libertad de empresa es un principio de ordenación económica del que derivaría la facultad de cada empresa para decidir sus objetivos y establecer su propia planificación en función de sus recursos, de las demandas actuales y potenciales del mercado y de otras variables a considerar.

En este sentido, siguiendo a García Pelayo, la libertad de empresa no opone el sector público al privado, sino la autonomía de decisión y planificación a la «economía de mando» o de planificación centralizada e imperativa, en la que las empresas son simples ejecutores de las decisiones tomadas por el centro planificador.

La libertad de empresa significa la presencia de un orden económico pluricéntrico frente a un orden económico monocéntrico. Pluralidad de agentes económicos que se designa con la denominación de economía de mercado.

Ahora bien, la expresión economía de mercado tiene matices equívocos, puesto que con frecuencia quiere identificarse con la exclusión de los poderes públicos de la amplia gama de sujetos que actúan en el mercado. Esto es, se pretende utilizar como sinónimo de propiedad privada de los medios de producción. Tal cosa no parece exacta, ya que no hay uno, sino varios sistemas a los que se designa como economías de mercado. Cabe, en efecto, hablar de una economía libre de mercado, donde el Estado se limita a crear un orden jurídico objetivo para la acción económica, pero dejando al propio mercado la regulación del proceso económico. Habrá también sistemas de economía social de mercado, que partiendo de que la libre competencia es el mejor de los sistemas para asegurar el bienestar de todos, admiten no obstante, con pragmatismo, la intervención del Estado en ciertas materias (para garantizar la libre competencia, para estabilizar los precios, con políticas

anticíclicas...), previendo una política social que corrija las disfuncionalidades del sistema. Por último, está el sistema de economía dirigida o controlada de mercado, donde se parte también de la libertad de decisión de las empresas y de la coordinación espontánea de su actividad a través de los mecanismos del mercado; pero reconociendo, de una parte, la existencia de casos en que lo insatisfactorio de esa autoregulación aconseja el intermedio de correcciones estatales; y estimando, de otra parte, que ciertas finalidades económicas nacionales deben ser aseguradas por la acción estatal, a través de planificaciones sectoriales y generales.

Según el Voto particular a la STC de 16 noviembre 1981, cualquiera de estos sistemas cabría en los parámetros constitucionales. Los magistrados discrepantes afirman: «nos parece que la norma del artículo 38 y la referencia a la libre empresa en el marco de la economía social de mercado permite un sistema económico de economía plenamente liberal, una economía intervenida y una economía planificada por lo menos a través de una planificación indicativa». Sin embargo, quizá parece preferible, a la vista de otros preceptos constitucionales, excluir de la gama de posibilidades el sistema de economía plenamente liberal de mercado.

c) *La función de los poderes públicos en materia económica.*

Resultaría, ciertamente, difícil conciliar con los parámetros de la Constitución Económica un sistema de economía de mercado que obedeciera al más puro estilo liberal, de absoluta abstención del poder público. El mismo artículo 38 de la Constitución, tras reconocer la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, indica que «los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». Hay aquí una exigencia de intervención pública, que podrá alcanzar cotas más o menos elevadas, pero que, desde luego, impide una posición pasiva general de los poderes públicos.

Los parámetros constitucionales indisponibles por el legislador en materia económica, vienen constituidos, ante todo, por una serie de objetivos a que debe tender la acción pública, de acuerdo con la «cláusula de transformación» del artículo 9.2 de la Constitución. Estos objetivos vienen expresados en los artículos 39 y siguientes de la Constitución, bajo el rótulo «De los principios rectores de la política social y económica» (p. ej., el art. 40 impone la promoción de «las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica», realizando especialmente una política orientada al pleno empleo) y también en los artículos 129 y 130 de la Constitución.

La expresión constitucional de esos fines que los poderes públicos deben perseguir supone, necesariamente, la intervención pública en la economía. El grado de esa intervención puede variar; a tal respecto, la Constitución se limita a proporcionar instrumentos utilizables para la consecución de los objetivos económico-sociales. Instrumentos como la iniciativa pública en la actividad económica, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, la intervención de empresas (art. 128.2 de la Const.), la planificación económica (arts. 38 y 131 de la Const.).

3. *El entendimiento constitucional de la referencia estatutaria a la libertad de empresa*

La mención del artículo 56 del Estatuto al «respeto pleno al principio de libertad de empresa» en el ejercicio de las competencias económicas de Aragón, debe ser considerada, en consecuencia, como una referencia sintética a la Constitución Económica. Sólo dentro de un tipo de economía de mercado de diseño social cabe entender la libertad de empresa. Así lo entiende explícitamente la STC de 16 noviembre 1981, al afirmar que el contenido de la libertad de empresa que reconoce el artículo 38 de la Constitución, «ha de ser compatible con el principio declarado en el apartado 1 del artículo 128 y con las habilitaciones específicas que al legislador confieren tanto el apartado 2.° de este mismo artículo como el apartado 1 del artículo 131»; sólo «en conexión» con esos preceptos cobra su verdadero sentido el artículo 38 de la Constitución.

En definitiva, la exigencia insoslayable que deriva de la libertad de empresa es la necesidad de una pluralidad de actores económicos con capacidad de decisión y planificación en el marco de unas relaciones competitivas. En ese sentido, puede entenderse que la mención estatutaria a la libertad de empresa constituye una síntesis de la Constitución Económica. El pluralismo político supone y conduce al pluralismo económico, sin exclusión de los poderes públicos del juego del mercado.

III. La primacía económica estatal y la unidad del mercado nacional

Al comentar las competencias de Aragón en materia económica se ha hecho referencia a los títulos competenciales que, en cada caso, amparaban una intervención estatal más o menos intensa (V. arts. 35.1.10.°, 14.°, 17.°; 36.1.*b), d);* 36.2.*f);* 39 del Estatuto). El conjunto de esos títulos competenciales en favor del Estado, conforme al artículo 149.1 de la Constitución, permite afirmar la existencia de una general e intensa primacía económica estatal. Así lo reconoce el Estatuto al prever en su artículo 56 que el ejercicio de las competencias económicas de la Comunidad será actuado «de acuerdo con la ordenación de la actividad eco-

nómica general y la política monetaria del Estado en el marco de los objetivos de política social y económica del Gobierno de la Nación».

El artículo 149.1 de la Constitución pone en manos del Estado, por de pronto, «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (13.ª). Si bien el contenido de lo básico depende, en cierta medida, de opciones políticas y está sujeto a variaciones, la consecución de algunos objetivos económicos requiere «la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional», en expresión de la STC 1/1982, de 28 enero, que ejemplifica con los artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1 de la Constitución.

Junto a ese principio general, debe recordarse que el Estado goza de competencias instrumentales completas en relación con el comercio exterior, el régimen aduanero y arancelario (art. 149.1.10.ª de la Const.), el sistema monetario, divisas, cambio (11.ª), hacienda general y deuda del Estado (14.ª), régimen económico de la Seguridad Social (17.ª). En otras materias, se le atribuye la competencia para establecer las bases de ordenación: crédito, banca y seguros (art. 149.1.11.ª de la Const.), pesca marítima (19.ª), comunicaciones (21.ª), aprovechamientos forestales (23.ª), minas y energía (25.ª)...

Todo ese variado bloque competencial del Estado, justifica las medidas de coordinación de las decisiones económicas que han previsto las Leyes Orgánicas de Financiación de las Comunidades Autónomas y del Fondo de Compensación Interterritorial: Consejo de Política Fiscal y Financiera para coordinar las políticas presupuestarias, de endeudamiento e inversiones, autorización del Estado para la emisión de deuda o recurso al crédito, reglas mínimas presupuestarias, coordinación de inversiones públicas...

La primacía económica de los poderes centrales obedece, en definitiva y al margen ya de los datos jurídico-positivos, a la necesidad de formular una política económica común que entienda a todo el territorio como un mercado único. Esa es la tendencia general, observable en todas las Federaciones, como ha puesto de relieve el profesor García de Enterría.

Frente a las pretensiones de algunos grupos políticos de formular estrategias económicas propias y separadas para cada Comunidad Autónoma, con independencia del resto del país, el Estatuto Aragonés recuerda muy oportunamente que «en ningún caso» el ejercicio de las competencias económicas de la Comunidad «puede suponer, directa o indirectamente, fraccionamiento o ruptura de la unidad económica del mercado nacional». Se trata con ello de evitar el fraccionamiento económico del país en microeconomías llamadas fatalmente al estancamiento y a la pobreza.

Exigencia de que el orden económico nacional sea único en cada Estado que, como dice la STC 1/1982, de 28 enero, es más imperiosa en los Estados de estructura territorialmente compuesta. De ahí que nues-

tra Constitución haya exigido reiteradamente el carácter unitario de los principios del orden económico. En su mismo preámbulo, recuerda esa STC, el texto fundamental garantiza la existencia de «un orden económico y social justo», estableciendo en el artículo 2 «un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad; el 131.1, el 139.2 y 138.2, entre otros» (en igual sentido, las STC 39/1982, de 30 junio y 71/1982, de 30 noviembre).

Ciertamente, el principio de unidad de mercado no significa que las Comunidades Autónomas queden desplazadas del gobierno de la economía. Incluso es posible que en el ejercicio de sus competencias económicas las Comunidades adopten decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. Así lo admite la STC de 16 noviembre 1981 (confirmada por la STC 72/1983, de 29 julio):

> «La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarles, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

A renglón seguido debe recordarse, no obstante, que cuando no se trate de simples consecuencias de hecho o instrumentales, las Comunidades Autónomas no pueden intervenir en relaciones producidas fuera de su territorio, como afirma la STC 44/1984, de 27 marzo.

ART. 57. 1. La Diputación General de Aragón, en el ámbito del territorio aragonés, fomentará, como poder público, la modernización y desarrollo económico y social en el marco de lo dispuesto en los artículos 40 y 130.1 dela Constitución, así como las sociedades cooperativas y similares y las distintas formas de participación en la empresa, de acuerdo con las facultades reconocidas en el artículo 129 de la Constitución.

V. arts. 56 y 57.5.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

No hay en este precepto una atribución de competencias, ni a la Comunidad Autónoma, ni a su órgano ejecutivo, la Diputación General de Aragón. Simplemente, se recuerdan aquí algunos de los objetivos de la política económica previstos en la Constitución; objetivos que entran a formar parte de la Constitución Económica (V. art. 56 del Estatuto) y que vinculan a todos los poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas.

La persecución de esos fines, constitucionalmente impuesta, debe encarnarse en las concretas competencias económicas de la Comunidad Autónoma, de entre las cuales la más general es la de «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma», a que se refiere el artículo 35.1.14.º del Estatuto, con respaldo en el artículo 148.1.13.ª de la Constitución.

Al propio tiempo, debe significarse que el artículo tampoco tiene el significado de atribuir al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma, en exclusiva, el logro de los fines que se mencionan. La Diputación General de Aragón debe orientar su actividad hacia esos objetivos, pero dentro del respeto al principio de legalidad, como corresponde a la función ejecutiva que, característicamente, le encomienda el artículo 23.1 del Estatuto. Normalmente, la función ejecutiva debe entenderse enmarcada y limitada por las determinaciones asumidas en sede parlamentaria; por las Cortes de Aragón en nuestro caso.

Por otra parte, no sólo los objetivos deducibles de los artículos 40, 129 y 130.1 de la Constitución, especialmente mencionados en el precepto, conforman el espectro de finalidades económico-sociales de las autoridades aragonesas. Todos los principios económico-sociales de los artículos 39 y siguientes de la Constitución son un conjunto de objetivos básicos para la acción pública en materia económica; aunque, ciertamente, los artículos constitucionales mencionados en el Estatuto sean de especial relevancia.

Cierta literatura jurídica se ha referido a los principios del Capítulo 3.º, Título I de la Constitución (los principios rectores de la política social y económica de los arts. 39 y ss.) con mucho escepticismo, dudando de su eficacia y exigibilidad.

Es verdad que la Constitución no trata a los principios económico-sociales como derechos subjetivos; el ciudadano no dispone, en base al solo dictado constitucional, de una acción judicial para exigir el cumplimiento por los poderes públicos de lo dispuesto en los artículos 39 y siguientes de la Constitución. Así se deduce del artículo 53.3 de la Constitución, cuando afirma que «sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Sin embargo, aun cuando no sean derechos subjetivos, los principios son auténticas normas jurídicas, cuyo reconocimiento, respeto y protección, nos dice también el artículo 53.3 de la Constitución, «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos». Normas jurídicas, a las que están sujetos «los ciudadanos y los poderes públicos», en la expresión general, referida «a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», del artículo 9.1 de la Constitución. Normas jurídicas que aun no conformando directamente, por su regulación constitucional, situaciones de poder individual de los ciudadanos, se encuentran garantizadas en su efectividad por el TC, conforme a las técnicas de control de constitucionalidad de las leyes.

La expresa cita de los artículos 40, 129 y 130.1 de la Constitución en el Estatuto, merece, teniendo en cuenta lo dicho, una breve referencia al contenido de tales preceptos.

El artículo 40.1 de la Constitución compromete a los poderes públicos en una política de estabilidad económica que asegure «el progreso social y económico» y «una distribución de la renta regional y personal más equitativa». Instrumento clave de esta política de estabiblidad parece ser la exigencia de realizar «una política orientada al pleno empleo».

Como puede observarse, el artículo 40.1 de la Constitución persigue un desarrollo económico cualitativo, y no meramente cuantitativo. De ahí la oportunidad de ligar, en el Estatuto, la cita de ese precepto a la del artículo 130.1 de la Constitución, donde se dice que «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos», pero, en particular, de algunos sectores: la agricultura,

la ganadería, la pesca, la artesanía. El constituyente introduce aquí un importante criterio selectivo; un criterio que permite a los poderes públicos discriminar a los sectores económicos no expresamente mencionados. La razón de esa discriminación parte de una constatación, de un dato que el constituyente asume: las más difíciles condiciones de vida de agricultores, de ganaderos, de pescadores, de artesanos. Razón que, paladinamente, refleja el artículo 130.1 de la Constitución, al decirnos que si los poderes públicos deben potenciar «en particular» ciertos sectores económicos es «a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles».

En consecuencia, la mención estatutaria de «la modernización y desarrollo económico y social en el marco de lo dispuesto en los artículos 40 y 130.1 de la Constitución», debe encuadrarse en esas pautas de desarrollo cualitativo, orientado a una distribución más justa de la riqueza. Potenciando en Aragón aquellos sectores económicos —el pesquero no podrá ser, claro está— que expresamente ha considerado el texto fundamental.

Junto a esa filosofía de actuación económica, el Estatuto recuerda algunos instrumentos constitucionales previstos para hacer realidad el desarrollo cualitativo, la distribución más equitativa de la renta. Tales serían el fomento del cooperativismo y de las formas de participación en la empresa, conforme al artículo 129.2 de la Constitución. Y también otros instrumentos, como el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, que el artículo 129.2 de la Constitución cita expresamente, aunque no figura en el Estatuto.

En definitiva, el precepto estatutario y los artículos de la Constitución que refiere, se encuadran en ese proyecto de sociedad futura más igualitaria que sintéticamente contiene el artículo 9.2 de la Constitución (precepto que se transcribe en el art. 6.2.*a* del Estatuto). La igualdad real como meta de las políticas económicas, estatal y autonómica.

ART. 57. 2. La Diputación General de Aragón podrá constituir empresas públicas para la ejecución de sus funciones propias reconocidas en el presente Estatuto, así como instar del Estado la creación de empresas mixtas que estimulen la actividad económica aragonesa.

V. art. 35.1.14.°

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

En este precepto parece atribuirse al ejecutivo de la Comunidad Autónoma, a la Diputación General de Aragón, la potestad de crear un sector público regional, materia que genéricamente ya había asumido la Comunidad en el artículo 35.1.14.° del Estatuto.

No obstante, cabe expresar alguna duda al respecto, dado que la constitución de empresas públicas por la Diputación General de Aragón, según dice el precepto estatutario, es «para la ejecución de sus funciones propias reconocidas en el presente Estatuto». Las funciones propias de la Diputación, conforme al artículo 23.1 del Estatuto, consiste en ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de la Comunidad. Con lo cual, la traducción textual del precepto comentado nos llevaría a una cláusula difícilmente comprensible: algo así como que la Diputación puede crear empresas públicas para la ejecución de su función ejecutiva. Quizás sea ésta una manera muy defectuosa de expresar que la constitución de empresas públicas aragonesas se encuadra en los poderes ejecutivos de la Diputación.

Habría una alternativa hermenéutica: entender que la referencia a las «funciones propias» delimita el ámbito de actuación de las empresas públicas aragonesas a aquellos sectores que sean competencia de la Comunidad Autónoma. Pero, en tal caso, habría de sostenerse que la mención a la Diputación General de Aragón se identifica con la propia Comunidad, lo que no parece exacto. Además, la restricción del ámbito de operaciones del sector público aragonés sería poco conforme con la autonomía de gasto de la Comunidad; autonomía que le permite emplear sus recursos como tenga por conveniente. De ahí que parezca preferible

la interpretación anterior, según la cual nos encontramos ante una norma de distribución interna de competencias, una norma que atribuye la potestad de constituir empresas públicas al ejecutivo aragonés.

Esa interpretación, que no limita el ámbito de actuación del sector público aragonés, parece la más congruente con diversos datos jurídico-positivos:

a) De una parte, el artículo 128.2 de la Constitución ha arrinconado el llamado principio de subsidiariedad, al reconocer la iniciativa pública en la actividad económica. La empresa pública se convierte así en un instrumento de política económica utilizable, en principio, ilimitadamente.

No parece adecuado sostener que la actividad pública empresarial se opone a la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución. Ya se ha visto, en el comentario al artículo 56 del Estatuto que la libertad de empresa supone, básicamente, la garantía del pluralismo económico, pluralismo que no se ve afectado por la existencia de empresas públicas, siempre y cuando éstas no se beneficien de ventajas inaccesibles a la iniciativa privada.

Este último elemento, de respeto a la libre concurrencia por las empresas públicas, aparece respaldado en el artículo 90 del Tratado de Roma, pensando en el futuro ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Libre concurrencia que sólo se exceptuará para las empresas prestadoras de servicios de interés general y quizá para los monopolios fiscales.

b) El libre uso de la empresa pública por la Comunidad Autónoma de Aragón, sin limitar sus campos de actuación a los sectores de su competencia, se encuentra amparado en el título competencial de «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.13.ª de la Const.). Título competencial que justifica un amplio uso de la actividad empresarial pública, dado que ésta no entraña ningún privilegio de poder público, según acaba de decirse. Esto es, no hay una invasión de títulos competenciales del Estado por el hecho de que la Comunidad lleve a cabo una actividad empresarial en iguales condiciones que los particulares. Supongamos, por poner un ejemplo extremo, que la Comunidad Autónoma considera conveniente impulsar unas hipotéticas posibilidades de los recursos aragoneses para producir explosivos, constituyendo una empresa dedicada a su fabricación. Con ello no invade la competencia del Estado relativa al «régimen de producción de explosivos» (art. 149.1.26.ª de la Const.), porque para instalar la factoría, la Comunidad habrá de ajustarse al régimen estatal establecido, exactamente igual que sucedería en el caso de un particular: observando las autorizaciones, homologaciones, inspecciones... comunes.

c) Por último, la atribución de la potestad de crear empresas públicas aragonesas a la Diputación General, sigue la pauta de la legislación estatal. En efecto, en la actualidad, la creación de sociedades mercantiles

en cuyo capital sea mayoritaria la participación del Estado o de sus organismos autónomos corresponde al Consejo de Ministros (art. 6.3.° de la Ley General Presupuestaria). Argumento éste que simplemente se introduce a efectos comparativos; esto es, recordando la normalidad con que en otro ámbito de la actuación pública se atribuye al ejecutivo la creación de empresas públicas. Aunque también conviene significar que en el ámbito estatal la competencia del ejecutivo está prevista en una Ley ordinaria; quizás suponga una rigidificación excesiva incluir esa competencia de la Diputación General de Aragón en el mismo Estatuto de Autonomía.

La referencia final de este precepto estatutario a la potestad de la Diputación General de «instar del Estado la creación de empresas mixtas que estimulen la actividad económica aragonesa», nos introduce en fórmulas de cooperación auspiciables entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Fórmulas cuya efectividad, al menos en este caso, depende de factores extrajurídicos.

ART. 57. 3. De acuerdo con la que establezcan las leyes del Estado, la Diputación General de Aragón designará, en su caso, sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuyas competencias se extiendan al territorio aragonés y que, por su propia naturaleza, no sean objeto de transferencia a la Comunidad Autónoma.

V. arts. 56 y 57.2.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Persigue este precepto potenciar las fórmulas de colaboración o cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia económica, a través de la integración de representantes aragoneses en diversos entes estatales cuyas competencias se extiendan al territorio de la Comunidad y no sean, además, objeto de transferencia.

La cláusula final debe explicarse en el contexto del artículo 150.2 de la Constitución, que permite al Estado transferir a las Comunidades competencias «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia». Con independencia del significado de esa llamada a la naturaleza de las cosas (v. art. 37.2.*b* del Estatuto), parece que el Estatuto juega con la terminología, pues, literalmente entendido, supondría la obligación estatal de transferir todas las competencias económicas, salvo las no transferibles «por su propia naturaleza». Dado que de esta manera podrían tergiversarse los términos de voluntariedad con que la transferencia por el Estado se diseña en el artículo 150.2 de la Constitución, lo lógico es entender que el Estatuto se limita a expresar formalmente la disponibilidad autonómica para recibir las competencias económicas que el Estado le quiera transferir.

El precepto no impone una representación aragonesa en los entes económicos estatales, puesto que tal representación se produce «de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado». Lo que sí hace el precepto es concretar, dentro de la Comunidad, la competencia del ejecutivo aragonés, de la Diputación General, para designar esos representantes, en el supuesto de que estén previstos por la normativa estatal.

Un supuesto importante de organismo coordinador en materia económica viene dado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, previsto en el artículo 3 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El Consejo se compone de los Ministros de Hacienda, Economía y Administración Territorial y, además, de los Consejeros de Hacienda de todas las Comunidades Autónomas. Se define como órgano consultivo y de deliberación en una amplia serie de materias de indudable trascendencia económica: desde la coordinación de las políticas presupuestaria, de endeudamiento y de inversiones públicas, hasta la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial y otros aspectos.

ART. 57. 4. La Diputación General de Aragón intervendrá en la elaboración de los planes y programas económicos del Estado, en la medida en que afecten a Aragón, en los términos que señala el artículo 131.2 de la Constitución, y podrá constituir o participar en instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el territorio aragonés.

V. arts. 16.*e), j)*, 35.1.14.°, 36.2.*f)*.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Al margen de las previsiones relativas a la planificación regional, llevada a cabo por la propia Comunidad Autónoma (V. art. 35.1.14.° del Estatuto), este precepto persigue la intervención de la Comunidad en la formulación de los planes y programas económicos del Estado.

Esa intervención autonómica tiene respaldo constitucional en el artículo 131.2 de la Constitución, según el cual el Gobierno elabora los proyectos de planificación, «de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas», pero también con «el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas», debiéndose constituir «a tal fin» un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por Ley.

La filosofía cooperadora entre Estado y Comunidades Autónomas que encierra el diseño constitucional de la planificación ha sido destacada por diversos estudiosos (Vandelli, Tornos). Si, por una parte, el artículo 131.2 de la Constitución prevé la intervención de las Comunidades en la fase ascendente de la planificación, en el procedimiento de elaboración de los planes; por otra parte, de los artículos 148.1.13.° y 149.1.13.ª de la Constitución podría deducirse la posibilidad de una intensa intervención autonómica en la fase descendente de la planificación, al llevarse a ejecución sus determinaciones.

La participación de las Comunidades Autónomas en los planes económicos parece limitarse, en el artículo 131.2 de la Constitución, a pro-

porcionar los datos que sirven de base al Gobierno para elaborar los proyectos de planificación (aprobados por Ley, conforme al art. 131.1 de la Const.). La intervención autonómica supondría así un primer condicionamiento, aunque no mecánico ni absoluto, de la discrecionalidad del Gobierno en la confección del proyecto de plan económico. Un segundo condicionamiento vendría determinado por la valoración («asesoramiento y colaboración») de las previsiones autonómicas llevada a cabo en un Consejo formado por sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. Consejo en el que no participarían las Comunidades Autónomas.

Tal interpretación del artículo 131.2 de la Constitución aparece avalada en el artículo 16.*e)* del Estatuto, que atribuye a las Cortes de Aragón la competencia para fijar «las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, haya de suministrar la Comunidad Autónoma de Aragón al Gobierno de la Nación, para la elaboración de los proyectos de planificación».

Sin embargo, el presente artículo 57.4 del Estatuto atribuye no a las Cortes, sino a la Diputación General de Aragón la intervención en la elaboración de los planes estatales «en los términos que señala el artículo 131.2 de la Constitución». ¿Hay una contradicción entre los dos artículos del Estatuto? ¿Se refieren ambos preceptos —arts. 16 y 57— a un mismo tipo de intervención autonómica, estableciendo órganos diversos para llevarla a cabo? Es una posibilidad.

Aunque también cabría interpretar de manera diferente el artículo 131.2 de la Constitución, no excluyendo la intervención de las Comunidades Autónomas en el Consejo que asesora y colabora con el Gobierno en los proyectos de planificación. En tal caso, las previsiones del Estatuto no serían excluyentes. En el artículo 16.*e)* del Estatuto se atribuiría a las Cortes Aragonesas el suministro de «previsiones» al Gobierno; mientras que en el artículo 57.4 del Estatuto se concedería a la Diputación General de Aragón la participación en el Consejo del artículo 131.2 de la Constitución.

La solución del problema queda pendiente de la composición que para ese Consejo prevea la Ley de desarrollo a que se remite la Constitución.

En cuanto al inciso final del precepto, relativo a la facultad de la Diputación General de Aragón de «constituir o participar en instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el territorio aragonés», suscita cierta perplejidad.

En parte, la norma es redundante: los objetivos que asume ya estaban expresados en los artículos 6 y 57.1 y 2 del Estatuto, la constitución de empresas públicas por la Diputación General se preveía en el artículo 57.2 del Estatuto, y la participación del ejecutivo aragonés en cualesquiera instituciones económicas del Estado se promovía en el artículo 57.3 del Estatuto.

Ciertamente, la norma ahora comentada abarca en su redacción más cosas, dados los términos generales en que está redactada. Permitiría, por ejemplo, que la Diputación General de Aragón constituyera instituciones dedicadas a los fines que se mencionan. Incluso instituciones públicas, es decir, organismos autónomos.

Sin embargo, la creación de organismos autónomos por el ejecutivo parece contrariar una de las bases del régimen jurídico de tales Administraciones (competencia estatal, *ex* 149.1.18.ª de la Const.). En efecto, uno de los principios de la vigente Ley de Entidades Estatales Autónomas es la reserva al legislativo de la creación de organismos autónomos (art. 6.1 Ley 26 diciembre 1958).

ART. 57. 5. La Diputación General de Aragón velará por el equilibrio territorial de Aragón y por la realización interna del principio de solidaridad.

V. arts. 6.2.*c)*, 56 y 57.1.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Asume aquí el Estatuto determinados principios económico-sociales que ya estaban contenidos en otros preceptos: explícitamente en el artículo 6.2.*c)* e implícitamente en el artículo 57.1, con su referencia al artículo 40 de la Constitución. Baste ahora con la remisión a cuanto en los comentarios respectivos se ha dicho: sobre su consideración como objetivos o finalidades de la política económica y no como normas atributivas de competencia; con referencia también al respaldo constitucional de tales objetivos, a su caracterización normativa y, en fin, a su inclusión en el sistema económico de igualdad real que auspicia el texto constitucional.

En concreto, este precepto estatutario aplica al ámbito aragonés el principio de solidaridad a que se refiere de manera más general el artículo 138 de la Constitución. Una de las aplicaciones del principio viene dada por la corrección de los desequilibiros territoriales, tanto a nivel nacional, entre Comunidades Autónomas (a tal fin, se prevé el Fondo de Compensación Interterritorial en el art. 158.2 de la Const.), como a nivel regional, dentro de cada Comunidad.

Este último aspecto es el que tiene en cuenta el Estatuto, de manera reiterada como ya se ha dicho. Reiteración que, al margen de la falta de economía normativa que entrañe, debe suponer, desde luego, una decidida puesta en práctica por los poderes públicos del principio de solidaridad dentro de Aragón.

ART. 58. Corresponde a las Cortes de Aragón:
1. El establecimiento, modificación y supresión de:
a) Los tributos propios de la Comunidad Autónoma.
b) Los recargos propios sobre los tributos del Estado.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

En una primera aproximación podría pensarse que el precepto comentado es una norma jurídicamente superflua. En efecto: sí; como hemos visto al analizar el artículo 48 del Estatuto, la Hacienda de la Comunidad Autónoma se integra, entre otras, con los recargos propios y con los impuestos que establezca la propia Comunidad; y, puesto que en términos del artículo 15.1 del Estatuto, son las Cortes de Aragón quienes ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad; la consecuencia jurídica aparece con toda nitidez si ponemos en conexión ambos preceptos: serán las Cortes de Aragón quienes ostenten la facultad de establecer los tributos propios de la Comunidad Autónoma. Con arreglo a los postulados del moderno Estado de Derecho, el establecimiento de los tributos debe realizarse siempre por medio de una Ley; será, en pura lógica, el órgano a quien se reconoce la potestad legislativa con carácter general el encargado de su regulación. Así contemplado, el artículo 58 del Estatuto no sería sino una especificación o concreción en el ámbito tributario de lo dispuesto con carácter general por el artículo 15.

Esto no significa, sin embargo, que el precepto ahora comentado carezca de toda importancia o significado. Su presencia en el Estatuto de Autonomía puede justificarse atendiendo, sobre todo, a dos razones.

De una parte, el precepto tiene un indudable valor jurídico-público en cuanto realza el principio de legalidad en materia tributaria. Es consustancial a la configuración del Estado moderno que el establecimiento de tributos y otras prestaciones pecuniarias o personales sea aprobado por el órgano representativo de la voluntad popular. La vieja máxima «*No taxation without representation*», que prohibe el establecimiento de tributos sin contar con la aprobación de los ciudadanos expresado

por los cauces políticos adecuados, se convierte así en pieza clave del Estado democrático y como tal ocupa un lugar destacado en las primeras Constituciones de este signo de la época contemporánea. Por lo demás, la potestad tributaria ocupó un lugar central entre las competencias de que gozaban las Cortes medievales, entre ellas las Cortes de Aragón, a quienes correspondía la concesión al Rey de los subsidios extraordinarios. Según una conocida tesis, será precisamente la aprobación de nuevos tributos y la necesidad del monarca de solicitar nuevos subsidios lo que dará origen al nacimiento de las Cortes medievales. Desde estas perspectivas, el precepto ahora comentado no es sino una consecuencia de lo dispuesto por el artículo 12.1 del Estatuto, según el cual «las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés».

Por otra parte, el precepto comentado cumple la función de delimitar las competencias de las Cortes de Aragón, tanto respecto de las Cortes Generales como respecto de otros órganos de la propia Comunidad Autónoma.

Con relación a las Cortes Generales, el Estatuto clarifica la regulación un tanto ambigua del texto constitucional. De la redacción de los números 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución no se deduce con claridad si las Comunidades Autónomas pueden establecer directamente por sí mismas un tributo, o si es preciso que, con carácter previo, el Estado dicte una Ley en la que se fije el repertorio de tributos susceptibles de ser establecidos posteriormente por las Comunidades Autónomas. A su vez, el artículo 31, número 3 del texto constitucional, al plasmar el principio de legalidad en materia tributaria, exije tan sólo que tales prestaciones patrimoniales sean establecidas «con arreglo a la Ley», fórmula esta que, según una autorizada opinión, permite el establecimiento de tributos directamente por la propia Comunidad Autónoma. El precepto ahora comentado del Estatuto zanja definitivamente la cuestión al atribuir la competencia a las Cortes de Aragón.

Con respecto a los restantes órganos de la Comunidad Autónoma, los artículos 58 y 59 del Estatuto delimitan las competencias entre las Cortes de Aragón y la Diputación General. Tal delimitación de competencias, que responde al esquema clásico de división de funciones entre el legislativo y el ejecutivo, aparece como necesario si se tiene en cuenta que el artículo 17 de la LOFCA, preveía que las Comunidades Autónomas regulen «por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos» una serie de materias, entre ellas el establecimiento de tributos y recargos. El precepto de la LOFCA, fundadamente criticado por su injustificada vaguedad, precisaba ser completado por el Estatuto.

El contenido del artículo 58 del Estatuto responde, en lo esencial, a las formulaciones ya tradicionales del principio de legalidad en materia tributaria. Comparando el precepto con el artículo 31, número 3 de la Constitución, que incorpora el principio de legalidad tributaria en el ámbito estatal, se observa que el Estatuto alude no sólo al estableci-

miento de tributos, sino también a su modificación y supresión. Esta precisión carece, sin embargo, de verdadero alcance innovador, por cuanto tradicionalmente se ha entendido que la competencia para establecer tributos implica obviamente la competencia para modificarlos y suprimirlos.

Tampoco plantea excesivas dificultades la delimitación de su ámbito de aplicación, es decir, de los ingresos cuyo establecimiento corresponde a las Cortes. El precepto se refiere, de una parte, a «los tributos propios de la Comunidad Autónoma». Aun cuando la delimitación del concepto de tributo a efectos de precisar el ámbito del principio de legalidad es problemática, creemos que bajo el concepto de tributo deben incluirse no sólo los impuestos, sino también las tasas y las contribuciones especiales. Esta conclusión se apoya, de una parte, en el artículo 26 de la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963, según la cual «los tributos se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos», y, de otro, en el artículo 157.1.*b)* de la Constitución que menciona entre los recursos de las Comunidades Autónomas «sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales», expresión que debemos entender como equivalente a «tributos propios».

Esta conclusión es mantenida también por el Tribunal Constitucional. En su sentencia de 16 de noviembre de 1981, dictada como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre «centros de contratación de cargas en transportes terrestres de mercancías» el citado tribunal, tras poner de relieve que la competencia de una Comunidad Autónoma —la Vasca en este caso— para la creación de tasas es cuestión que ofrece pocas dudas, subrayó, sin embargo, que dicha creación debe realizarse con arreglo a la Ley, con lo cual reconoce la cobertura de la tasa por el principio de legalidad. Las dificultades surgirán al distinguir la tasa de otras figuras afines, tales como los precios a satisfacer por la prestación de determinados servicios, distinción que no siempre será fácil de efectuar.

Por otra parte, al exigir que los recargos propios se establezcan por Ley se alude, como es obvio, al número 6 del artículo 48 del Estatuto.

ART. 58. Corresponde a las Cortes de Aragón:

2. La determinación de los elementos cuantificadores de los ingresos tributarios citados, así como de las exenciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El precepto comentado pretende delimitar que elementos del régimen jurídico de los tributos deben ser regulados por Ley. Para que se cumplan las exigencias del principio de legalidad no basta, en efecto, que la Ley se limite a establecer un tributo; es necesario, además que la Ley regule algunos elementos estructurales del tributo. En este sentido, el número 2 del artículo 58 del Estatuto viene a concretar o desarrollar lo previsto con una fórmula genérica en el número 1 del mismo artículo.

El problema que trata de resolver el precepto ahora comentado se plantea porque el principio de legalidad en materia tributaria no tiene, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en materia penal, carácter absoluto, sino relativo. No todos los elementos del tributo deben ser, en consecuencia, regulados por una Ley de Cortes; basta que lo sean algunos de ellos, los más importantes, pudiendo ser los restantes objeto de regulación por normas de rango inferior, señaladamente por reglamentos dictados por el poder ejecutivo.

No existe, sin embargo, una opinión unánime acerca de cuales deban ser los elementos regulados directamente por la Ley. El Tribunal Constitucional, en la ya citada sentencia de 16 de noviembre de 1981, se limita a ofrecer unas pautas generales; así deberá ser el Parlamento de la Comunidad Autónoma el que fije los elementos esenciales del tributo; la Ley que aprueben las Cortes no puede limitarse a hacer una remisión en blanco al correspondiente reglamento, sino que debe fijar, al menos los límites dentro de los cuales el ejecutivo desarrollará su potestad reglamentaria.

Es preciso, por lo tanto, fijar cuales sean tales elementos. Generalmente se acepta que la Ley debe indicar no sólo el hecho imponible,

es decir, el presupuesto de hecho fijado por la norma y cuya realización hace surgir la obligación tributaria, sino también los sujetos pasivos. Ambos elementos, presupuesto de hecho y sujeto pasivo, permiten configurar cada tributo.

El precepto ahora comentado del Estatuto exige también que se regulen por Ley «los elementos cuantificadores de los ingresos tributarios». Con ellos se hace referencia en especial, a la base imponible y al tipo de gravamen. Ello no obstante, la Ley puede regular la base imponible y el tipo con una cierta flexibilidad; en el caso de la base, se admite que la regulación de algunos aspectos de detalle se remitan al reglamento; por lo que se refiere al tipo de gravamen, si bien es aconsejable que la Ley determine el tipo exacto a aplicar, no faltan opiniones que permiten que tal determinación se opere por el reglamento, siempre que la Ley haya fijado previamente los límites que no podrá sobrepasar el reglamento.

El Estatuto exige también que se determinen por Ley «las exenciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales». Se trata, como la anterior de una precisión innecesaria, por cuanto tradicionalmente se entiende que el reconocimiento de exenciones debe efectuarse por Ley. Se pretende con ello, sobre todo, asegurar la objetividad y la imparcialidad en la aplicación de la norma tributaria, evitando que el ejecutivo pueda otorgar beneficios tributarios sin el debido respaldo legal. Se aplica así, en el ámbito autonómico, lo dispuesto para la esfera estatal por el artículo 133, número 3 de la Constitución: «Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de Ley».

ART. 58. 3. La solicitud de cesión de tributos del Estado y, en su caso, de modificación y renuncia a los mismos.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

La cesión de los tributos es objeto de un detallado análisis en los comentarios al artículo 60 y a la Disposición adicional 2.ª del Estatuto. A ellos remitimos al lector interesado en el tema.

Nos limitaremos aquí únicamente a exponer el fundamento del precepto. Como es sabido, el artículo 48.2 del Estatuto considera como tributos cedidos no sólo los mencionados expresamente como tales en el Estatuto —vid. el tenor literal de la Disposición adicional 2.ª— aun cuando su alcance y condiciones deban ser especificados en la Ley posterior de cesión; por el contrario, aquel precepto permite que en el futuro pueda procederse a nuevas cesiones de tributos, cesiones que deberán ser solicitadas por las Cortes de Aragón y aprobadas por las Cortes Generales.

Creemos, sin embargo, que la posibilidad de ulteriores cesiones de tributos deberá respetar lo dispuesto por el artículo 11.2 de la LOFCA que prohibe ceder determinadas figuras tributarias; así, no podrán ser objeto de cesión, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades, los impuestos sobre la producción o las ventas, los que recaen sobre el tráfico exterior y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.

ART. 58. Corresponde a las Cortes de Aragón:

4. La determinación del régimen jurídico del patrimonio de la la Comunidad Autónoma y de su administración, defensa y conservación en el marco de la legislación básica del Estado.

Por J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

Al comentar el artículo 47 del Estatuto se ha explicado ya el concepto de patrimonio de la Comunidad Autónoma así como las porciones fundamentales que lo integran. Si en aquel precepto se lleva a cabo una descripción general de su contenido material, en este apartado se procede exclusivamente a asignar la competencia para la «determinación de su régimen jurídico», en sentido amplio, es decir, incluyendo todo lo relativo a «su administración, defensa y conservación».

Dos precisiones cabe hacer tan sólo al glosar este apartado: *a)* por una parte, se establece una *reserva legal* de forma explícita, pues son las Cortes de Aragón —dentro del sistema organizatorio de la Comunidad Autónoma (véase comentarios a los artículos 11, 12, 15 y 16 del Estatuto, especialmente el 15, apartado 1)— el órgano a quien corresponde determinar el régimen jurídico patrimonial, y no al órgano ejecutivo, cuya competencia, en todo caso, se limita al desarrollo normativo correspondiente y a la realización de los actos concretos de disposición sobre el patrimonio, dentro de los requisitos que aquel régimen establezca; *b)* por otra parte, se condiciona la «determinación» que las Cortes aragonesas adopten sobre el régimen jurídico del patrimonio, su administración, defensa y conservación, a lo que «marque» la legislación básica del Estado, de conformidad con la reserva competencial que, a tal efecto, figura en el artículo 149.1.8.ª y 18.ª de la Constitución, así como en el inciso final del apartado *e)* del artículo 17 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980.

Respecto a la primera observación, el precepto es suficientemente explícito, al igual que ocurre para el Patrimonio del Estado, en el párrafo 3 del artículo 132 de la Constitución. En relación con la segunda, el

Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya en varias ocasiones sosteniendo que «la competencia ... en relación con el Patrimonio ... ha de ejercerse de acuerdo con la legislación civil del Estado y las bases a que se refiere el artículo 149.1.18.ª de la Constitución española» (Sentencia de 26 de julio de 1984 —«BOE» de 24 de agosto—). No quiere ello decir, sin embargo, que la Comunidad Autónoma de Aragón haya de esperar a la promulgación de esa legislación básica, pues, como también ha recordado numerosas veces el Tribunal Constitucional, *las bases pueden ser inducidas de la legislación ya existente* (Sentencias, entre otras muchas, de 28 de julio de 1981 y 27 de julio de 1982).

Debe tenerse en cuenta, finalmente, que la propia Constitución da pautas para la regulación del «régimen de los bienes de dominio público» —principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación—, a las que habrá de atenerse también la Comunidad Autónoma aragonesa para los bienes de dominio público de que sea titular (véase comentario al artículo 47 del Estatuto). En la actualidad, tanto el Código civil —artículos 338 y siguientes—, como la Ley de Patrimonio del Estado cuyo texto articulado fue aprobado por Decreto de 15 de abril de 1964 (estas dos normas, de carácter general), y todo el conjunto legislativo sectoial —Ley de Aguas, Montes, Minas, Carreteras, Costas, Ferrocarriles, etc.—, contienen reglas básicas de las que deducir los principios necesarios para una correcta articulación del régimen de «administración, defensa y conservación» a que alude el apartado que comentamos. Dentro de estas reglas generales ha sido promulgada, por ejemplo, la Ley de Patrimonio de Cataluña, de 7 de diciembre de 1981 (y su Reglamento, aprobado por Decreto de la Generalidad, de 14 de julio de 1983), que —salvo en una disposición sobre los bienes «mostrencos» o vacantes (sin dueño conocido), que fue declarada inconstitucional en la citada Sentencia de 27 de julio de 1982— constituye un modelo de desarrollo válido y respetuoso con la «legislación básica del Estado».

ART. 59. Corresponde a la Diputación General aprobar:

1. Los reglamentos generales de sus propios tributos.

2. Las normas reglamentarias de los recargos propios sobre los Tributos del Estado.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

El precepto comentado constituye una aplicación en el ámbito tributario de lo dispuesto con carácter general por el artículo 23.1 del Estatuto, según el cual «La Diputación General ejerce... la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón». Dado que la potestad reglamentaria en el ámbito tributario es sustancialmente idéntica a la potestad reglamentaria general, remitimos al lector al comenario del citado artículo, limitándonos ahora a expresar las peculiaridades que plantea el artículo 59.

El artículo ahora comentado atribuye la competencia para dictar reglamentos a la Diputación General de Aragón. Cabe plantearse la duda de si esta atribución de competencia se produce de forma exclusiva y excluyente, de tal forma que sólo la Diputación General puede ejercer tales facultades; o si, por el contrario, tal atribución no excluye que otros órganos, en especial el Consejero de Hacienda pueda dictar, con ciertas limitaciones, normas reglamentarias. La cuestión se ha planteado en el ámbito estatal; así el artículo 97 de la Constitución indica que el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria en tanto que el arículo 6.º de la Ley General Tribuaria atribuye la potestad reglamentaria en materia tributaria no sólo al Consejo de Ministros, sino también al Ministro de Hacienda.

Dada la redacción del precepto comentado, creemos que puede concluirse que la atribución de la potestad reglamentaria en este ámbito a la Diputación General no se realiza con carácter exclusivo. La Diputación General es la competente para dictar una serie de reglamentos, sin duda los más importantes; pero la enumeración establecida en el artículo 59 no agota el elenco de disposiciones reglamentarias susceptibles de producirse; disposiciones reglamentarias que, cuando se refieran a la materia

tributaria podrán ser citadas por el Consejero de Hacienda. Debe observarse, sin embargo, que el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejero competente estará sujeto a algunas limitaciones; así, puede entenderse que será preciso una norma habilitadora previa que así lo autorice, norma que puede contenerse en los propios reglamentos que dicte la Diputación General, autorizando a la Consejería a regular los aspectos de detalle. Por otra parte, la emanación de normas reglamentarias por la Consejería deberá respetar las competencias propias de la Diputación General; de la redacción del Estatuto parece desprenderse que, tras la aprobación de las leyes por las Cortes, será la Diputación General quien deberá dictar las normas reglamentarias mencionadas en el artículo 59, sólo entonces podrán los restantes órganos, el Consejero de Hacienda en este caso, dictar las normas reglamentarias procedentes.

El artículo 59 del Estatuto parece consagrar la necesidad de que, cuando la Comunidad Autónoma establezca tributos propios se dicten por la Diputación General reglamentos generales para cada tributo que desarrollen y ejecuten lo dispuesto en la Ley. La existencia de reglamentos generales propios de cada tributo tienen su antecedente en el ámbito estatal, en los artículos 9 y 17 de la Ley General Tribuaria. Ello no obstante, tal antecedente tiene un valor limitado en tanto que, desde la perspectiva de la jerarquía normativa, los «reglamentos propios de cada tributo» tendrán idéntico rango a los restantes reglamentos que sean aprobados también por medio de un Decreto. Por otra parte, durante la vigencia de la Ley General Tributaria no siempre se han dictado tales reglamentos, siendo frecuente la dispersión normativa en fuentes reglamentarias de alcance parcial.

Ello no obstante, la regulación del Estatuto de Autonomía, al exigir la presencia de reglamentos generales propios de cada tributo tendrá efectos favorables en la medida en que la regulación básica de cada figura tributaria deberá contenerse en dos normas fundamentales —Ley y reglamento general— evitando la dispersión normativa tan frecuente en materia tributaria, y potenciando así la certeza en la aplicación del derecho y, por ende, la seguridad jurídica. Todo lo cual no debe ser obstáculo a que ciertos aspectos específicos del régimen tributario puedan modificarse por reglamentos especiales cuando razones coyunturales así lo aconsejen.

Como venimos exponiendo, el artículo comentado atribuye competencia a la Diputación General para dictar los reglamentos generales de los tributos propios de la Comunidad Autónoma. Este precepto, sin embargo, no debe entenderse en un sentido restrictivo. Hemos visto anteriormente que la Diputación General ejerce la potestad reglamentaria en general; ello es plenamente aplicable al ámbito tributario y significa que el citado órgano podrá dictar todo tipo de reglamentos y no sólo los expresamente previstos en el artículo 59, la Diputación General,

podrá, por tanto, dictar reglamentos referidos a aspectos parciales de un tributo o que establezcan una regulación conjunta, en algunos elementos, a varios tributos.

El número 2 del artículo ahora comentado atribuye a la Diputación General la facultad de dictar las normas reglamentarias de los recargos propios establecidos por la Comunidad Autónoma sobre los tributos del Estado. A diferencia de lo dispuesto en el número 1 de este mismo artículo, no se distingue aquí entre reglamentos generales y otros tipos de reglamentos; ello es comprensible si se tiene en cuenta que, por la propia naturaleza de la materia a regular, no será preciso una gran complejidad normativa.

Los reglamentos en materia tributaria presentan peculiaridades, por último, por lo que a su ámbito de actuación y su contenido se refiere. La materia tributaria se caracteriza por el predominio del principio de legalidad; tal principio requiere que, como hemos expuesto al comentar el artículo 58, determinados elementos del tributo vengan establecidos y regulados por una Ley aprobada por las Cortes. Esta característica reduce considerablemente, en comparación con otros sectores del ordenamiento jurídico el repertorio de elementos del tributo susceptibles de regulación por vía reglamentaria. Respecto a los elementos cubiertos por el principio de legalidad, el reglamento deberá limitarse a concretar, a especificar lo dispuesto con carácter general en la Ley, pero en modo alguno podrá modificar lo en ella expuesto, ni ampliar o restringir su ámbito de actuación. Por el contrario, el reglamento tributario despliega su operatividad sobre los aspectos o elementos no amparados por el principio de legalidad, en especial sobre los aspectos formales o meramente procedimentales de la ejecución del tributo, que constituyen el campo tradicional de aplicación del reglamento.

ART. 60. 1. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma de Aragón, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

2. En el caso de tributos cedidos, la Comunidad Autónoma de Aragón asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión. La cesión de tributos comportará las transferencias de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de dicha gestión.

3. La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado recaudados en la Comunidad Autónoma, corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que aquella pueda recibir de ésta, y de la colaboración que pueda establecerse, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Por J. LINARES MARTÍN DE ROSALES

COMENTARIO:

El antecedente de este artículo es, una vez más, el Estatuto de Cataluña, concretamente su artículo 46, cuyo texto fue recogido por el artículo 19 de la LOFCA, con la única modificación de ampliar, en su apartado 2, las facultades delegadas del Estado en los tributos cedidos a la «*revisión, en su caso*» (según una enmienda en el Senado), siendo este último precepto asumido, de una u otra forma, por los distintos Estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen común. Si bien nuestro Estatuto de Aragón introduce, en el apartado 2 de este artículo 60 que comentamos, una innovación no contenida en ningún otro, al garantizarse, en la forma que comentaremos, que la delegación de la gestión de los tributos cedidos «comportará las transferencias de los medios personales

y materiales» para su ejercicio. Lo que implica una aproximación de dicha delegación a los demás supuestos de «traspasos» vinculados a las transferencias de los servicios del Estado a las Comunidades Autónomas.

Sistemática que se sustancia, para todas las demás Comunidades, en los oportunos Decretos de Traspasos que acompañan a la efectividad de la cesión, una vez cumplidas las condiciones —«conditio iuris» que analizaremos al tratar la adicional segunda del Estatuto— impuestas en la «Ley específica» de cesión de cada Comunidad —la Ley 38/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón—.

Con independencia de esta visión general, entendemos que este artículo 60 necesita un análisis diferenciado de cada uno de sus tres apartados, referentes respectivamente a: los tributos de titularidad regional, los cedidos de titularidad estatal relativa, puesto que su rendimiento se cede plenamente a la Comunidad Autónoma (cesión-delegación) y los de titularidad estatal absoluta (cuyo rendimiento permanece en el Estado). Y aunque, en principio, el precepto parece fuera de lugar en lo concerniente a sus apartados 1 y 3 (Tributos propios), puesto que si se tiene titularidad absoluta resulta innecesario y/o supone una extralimitación, según los casos, pronunciarse sobre la atribución de la gestión, no lo es tanto, como veremos, si se amplía la configuración de los tributos regionales a las tasas transferidas y se comprenden diversos tipos de delegación que exigen las correspondientes formas de coordinación y colaboración intersubjetiva (Estado-Comunidades Autónomas) en nuestra vigente Hacienda plural.

1. La gestión de los tributos propios

Parece evidente, que si la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas un poder tributario autónomo —potestad de *inventar* tributos—, sometido, al menos, al ámbito objetivo que para el mismo acota la LOFCA (arts. 6 al 9), tal posibilidad debe ir acompañada de las potestades ejecutivas de gestión que hagan factible conseguir la función teleológica encomendada al tributo; allegar recursos a la Hacienda de la Comunidad.

En consecuencia, y dado que así mismo nuestra Ley Fundamental reconoce en el artículo 156.1 —C.E.— que «Las Comunidades Autónomas *gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y la ejecución de sus competencias* (...) con arreglo a los principios de coordinación y solidasidad, en la medida que se cumplan tales principios y los demás consagrados con carácter general en la Constitución (artículos 31.1, 133.2, 157.2, etc., y Leyes Orgánicas que la desarrollan: LOFCA y Estatuto), la Comunidad Autónoma está facultada, como señala este artículo 60.1 del Estatuto, con «plenas atribuciones para la ejecución y organización (...)» de las funciones que comporta la gestión tributaria (en senti-

do amplio), comprensiva, no sólo de la liquidación, recaudación e inspección(únicas citadas en el precepto comentado por su mimetismo con el Estatuto de Cataluña y LOFCA), sino también de las facultades de *revisión* y resolución de reclamaciones económico-administrativas —vid. artículo 90 de la Ley General Tributaria—, aunque tales se omitan en el apartado 1 de este artículo 60. Ello es así, en virtud de lo establecido en el artículo 20.1.*a)* de la LOFCA, que encomienda a los órganos económico-administrativos de las Comunidades Autónomas el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados en materia tributaria propia o exclusiva por sus respectivas administraciones, si bien tal principio general encuentra una limitación en cuanto a los recargos propios de la Comunidad Autónoma sobre los impuestos del Estado —artículos 48.6 y 58.1.*b)* del Estatuto y 12 de la LOFCA—, según lo señalado en el apartado 1.*c)* del citado artículo 20 de la LOFCA.

Precisamente para instrumentar tales «plenas atribuciones para la ejecución y organización» de la gestión de los tributos propios, diversas Comunidades Autónomas —así, por ejemplo, Cataluña y País Valenciano— han dictado a través de sus respectivos Parlamentos regionales las oportunas Leyes Generales de sus Haciendas Autónomas, en las que se concretan la organización de sus funciones en el procedimiento tributario.

Por el momento, y hasta que Aragón cuente con su propia Ley de Hacienda, aspecto previsto, según nuestras noticias, por el Ejecutivo de la Comunidad, omitiremos cualquier comentario a la gestión tributaria propia o autónoma.

No obstante, queremos dejar constancia de que, en nuestra opinión, el ámbito objetivo de la futura norma financiera regional (que se extenderá a los aspectos presupuestarios, contables y de la intervención-fiscalización) en lo relativo a los tributos, no debe limitarse a los que pudieran ser creados por las Cortes de Aragón —artículo 58.1.*a* y *b*—, sino que ha de extenderse a las tasas transferidas que acompañan a las propias Transferencias de servicios, que aunque inicialmente fueran de titularidad estatal, pasan a convertirse en tributos propios de Aragón, según lo establecido en el artículo 7.2 de la LOFCA, al producirse una subrogación personal en la titularidad de los mismos. Buena prueba de ello es que el hasta ahora Proyecto de Ley reguladora de las tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón («BOCA», núm. 34 de 21-9-1984) concreta ya aspectos relativos a la gestión, inspección, recaudación, formas de pago, etcétera, en relación con las tasas transferidas.

II. La gestión de los tributos cedidos

El análisis del apartado 2 del artículo 60 del Estatuto de Aragón, exige conocer previamente el concepto y naturaleza de la cesión de tributos. No obstante, como tales aspectos los tratamos en nuestro co-

mentario a la Disposición adicional 2.ª de dicha norma, allí los remitimos, puesto que el estudio comprensivo de la Institución que nos ocupa —los tributos cedidos— hace inseparables ambos preceptos. Por tanto, nos limitaremos aquí a señalar que, tal y como queda configurada en la LOFCA —artículos 10, 11 y 19.2— y en los Estatutos, la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, no supone sólo la atribución de titularidad del producto de su recaudación, sino que comporta inexorablemente (tras el cumplimiento de ciertas condiciones legales —haber asumido un determinado volumen de coste efectivo por transferencias y una Ley específica—) la delegación de ciertas facultades de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, a concretar en dicha Ley específica (para el caso de Aragón, la citada Ley 38/1983, en coordinación con la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, general reguladora de la cesión a las Comunidades Autónomas —en lo sucesivo L.G.C.—) que establece, entre otras cosas, el alcance y condiciones de dicha delegación. Es por ello que, como diremos, resulta más propio hablar del binomio «cesión delegación» de tributos, que de simple cesión porque ésta comporta fatalmente aquella a la vista del carácter imperativo de los preceptos que la establecen. En tal sentido no debe olvidarse que tanto el artículo 19.2 de la LOFCA, como el 60.2 del Estatuto emplean, para referirse a tal delegación, un tiempo futuro simple —*asumirá*—, que hace que la delegación sea imperativa, aunque condicionada al tener que correr la misma suerte, también condicional, de la propia cesión. En resumen, podríamos decir que si hay cesión, hay delegación de la gestión.

A) *La naturaleza de la delegación de facultades en los tributos cedidos*

El análisis de esta materia presenta tal cúmulo de problemas que superaría con creces el ámbito propio de estos comentarios. Por tanto, nos limitaremos a glosar algunos de sus aspectos sustanciales.

Se trata, ante todo, de conocer la razón de ser de la *delegación* y que significa jurídicamente tal acto dispositivo del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, para pasar a determinar en qué se concreta.

Prescindiendo, por el momento, de una disección más acabada de la cesión de tributos (lo que esbozaremos, según dije, en el comentario a la adicional 2.ª del Estatuto), se ha de señalar que la autonomía financiera regional que se instrumenta en nuestra Constitución y en las normas que la desarrollan —LOFCA y Estatutos—, exclusión hecha de los supuestos de Concierto Económico y Convenio que no son del caso estudiar aquí, se identifica, en términos generales, con los llamados sistemas tributarios cooperativos o participativos, como especimen híbrido entre los puros «*sistemas de unión*» y «*separación*», en cuanto que procuran una cuasi monopolización del sistema tributario por el Estado

—dado el escaso margen de *invención* de tributos de las Comunidades Autónomas—, pero sin impedir su utilización, con distintas intensidades (y aquí las diferencias cuantitativas y cualitativas entre las Comunidades de régimen especial —con «Concierto» o «Convenio»— y de régimen común —sistema LOFCA—), por las Comunidades Autónomas, a fin de procurarles unos canales de financiación relativamente autárquicos y un cierto nivel de internalizacion de costes —dado que los tributos cedidos no son fácilmente exportables interregionalmente— y de adecuación de su mayor autonomía en las expensas, que les compense de su defecto de auténtica soberanía tributaria (que más bien sería propia de un Estado Federal, que no es nuestro caso). Todo lo que comporta, además de una redistribución de ciertos impuestos no cedidos, mediante el «porcentaje», *un fraccionamiento* de la institución *del tributo* en el que la *titularidad núcleo* permanece en el Estado, *su producto* se constituye en un *derecho económico* de las Comunidades Autónomas, bajo ciertas condiciones —derecho potencial o condicional— y *las facultades* y acciones en que se concreta el *procedimiento tributario,* aunque vinculadas a aquella titularidad núcleo estatal, *se delegan* a favor del titular de los frutos o productos —«la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias», de los tributos cedidos, según el apartado 2 de la Ley 30/1983 L.G.C.—, a fin de que las Comunidades Autónomas dispongan de los medios necesarios para el ejercicio de su derecho a la recaudación. Apareciendo, según veremos, una especie de *cotitularidad* sobre la gestión.

En consecuencia, diríamos que la última justificación política y jurídica, al mismo tiempo, de la delegación de la gestión de los tributos cedidos es la de compensar el defecto de auténtica autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas. Lo que se consigue *otorgándoles un derecho de disfrute de ciertos tributos y de las facultades para su ejercicio,* con lo que a su vez se les otorga, como ya dijimos «parte del poder político de coacción de hecho, que puede suponer el uso del tributo».

Vista, pues, la imperatividad de la delegación de la gestión como algo consustancial a la efectividad de la cesión (tras el cumplimiento de las condiciones legales establecidas —coste efectivo suficiente y Ley específica—), así como su justificación jurídico-política y teleológica, procede realizar ciertos apuntes sobre su significación jurídica.

Sabido es como en el ámbito del Derecho público y más concretamente del Derecho Administrativo, se refiere la institución de la *delegación,* bien para atribuir potestades normativas a poderes que no les son propias (delegación legislativa de homónimo poder a favor del ejecutivo —la legislación delegada del artículo 82 de la Constitución—), o bien para otorgar o *deferir abdicativamente* facultades ejecutivas o funciones desde el Organo o Institución —en sentido subjetivo— competente —titular de la competencia— a favor de otro, para que las ejercite. Siendo esta última tipología de delegación específica del Derecho de la Organización Administrativa la que interesa a nuestros efectos.

Prescindiendo de las clasificaciones de la delegación interorgánica —cuando la delegación se produce entre distintos órganos de un mismo ente público— o intersubjetiva —cuando delegante o delegatorio son diferentes personas jurídico públicas—, o de aquellas otras que atienden al sentido en el que se produce la atribución de facultades en relación con los niveles jerárquicos de los entes que intervienen en el acto de delegación —delegación vertical y horizontal—, etc., lo que interesa destacar es que la delegación a la que aquí nos referimos es a la *delegación intersubjetiva y vertical* —del Estado a las Comunidades Autónomas— que lo único que comporta es la *sustitución* en el mero ejercicio de las *facultades* y *funciones*, para actuar el *propio interés del delegatario.*

Trataremos de explicar lo que sucintamente acabamos de exponer y que no aparece ciertamente preciso en la norma que desarrolla el alcance y condiciones de la delegación de la gestión tributaria, que por imperativo de la LOFCA y del Estatuto ha de acompañar a la cesión de la recaudación en los tributos cedidos; la tan citada Ley 30/1983, que a nuestro entender se nos ofrece carente del suficiente rigor, siquiera sea terminológico, ya que si bien emplea de forma constante el término delegación, *tal la refiere a las competencias* —así en sus artículos 12, 13, 14, 16 y 17— y le asigna unos *efectos de subrogación personal* «en los derechos y obligaciones tributarias (...) en cuanto afecte a la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos» —así en la disposición transitoria primera de la L.G.C.—, que entendemos impropios de la sustantividad del acto delegativo. Para analizar tal cuestión es necesario plantearse sucintamente la diferencia entre transferencia y delegación y sus distintos efectos.

Contrariamente a diversas opiniones que sustentan la irrelevancia jurídica de la distinción propuesta, creemos no sólo que tal es transcendental a nuestro análisis, sino que además el curso tradicional de ciertos planteamientos se ha modificado por la orientación que, en nuestra opinión, se deduce de la visión que la Constitución ofrece de dicha distinción en el artículo 150.2, tan ampliamente debatido por nuestros constituyentes.

Sin pretender hacer un estudio pormenorizado del precepto citado, nos limitaremos a comentar parte de su exégesis. La redacción inicial del artículo de referencia, tanto en el Informe de la Ponencia, como en el Dictamen de la Comisión —en el Congreso— sólo señalaba que «El Estado podrá *delegar* en las Comunidades Autónomas, la ejecución de *funciones* de titularidad estatal. En consecuencia, para nada se hablaba hasta entonces de *transferencias* —retengamos este dato— y la delegación se otorgaba sólo para la *ejecución de funciones.* Fue en el curso de la discusión parlamentaria y como consecuencia de una enmienda «*in voce*» del Sr. Arzallus del P.N.V. que se añadió que «el Estado podrá *transferir* o delegar (...) *facultades* correspondientes a materias de titularidad estatal *que por su propia naturaleza sean susceptibles de trans-*

ferencia o delegación (...)». Sin embargo, el cambio propuesto no fue pacífico, ya que hubo que «aparcar» el precepto, y sólo una vez que se consiguió el «consenso» entre los partidos, con la excepción de Alianza Popular, sobre la Disposición adicional 1.ª —ya que aún latía el problema de los Derechos Históricos incluido el «concierto económico»—, tuvo vía libre la propuesta anterior que se corresponde con la redacción actual del artículo 150.2 de la Constitución, a pesar de reconocerse implícitamente que «una *transferencia* es algo mucho más fuerte y *definitivo* que una delegación» —Sr. De la Fuente— y llegarse a elucubrar, una vez que el Proyecto llegó al Senado, qué supuestos serían propios de *transferencia* y cuales de *delegación*. En tal sentido es ciertamente significativa la última interpretación que se ofreció en la Alta Cámara al entender que podrían ser objeto de *transferencia* las materias residuales no atribuidas expresamente al Estado, a las que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución, y por el contrario sólo podrían ser objeto de *delegación* algunas *facultades* correspondientes a materias de titularidad estatal —149.1 C.E.—, y ello puesto que la *delegación* es esencialmente *revocable*, pudiendo, por tanto, recuperar el Estado el ejercicio de tales facultades.

En consecuencia, a la luz de nuestra Constitución la distinción es trascendente, como lo fue para buena parte de la doctrina italiana —Miele, Agostini, Giannini, etc.— y de la española que resumidamente viene a entender que en la «*transferencia intersubjetiva*», lo que se produce es una auténtica *subrogación personal* en el ente público al que se atribuye la «*competencia*», en virtud de un mandato imperativo del Derecho objetivo que implica un *traspaso en bloque* de las facultades, funciones y medios necesarios para el ejercicio de dicha competencia, con carácter exclusivo. La «*competencia*» *desaparece en el ente originario* y aparece en el que le *sucede en la titularidad*. Tal es lo que ocurre en nuestro orden jurídico constitucional actual en relación con las materias del artículo 148.1 y de las del 149.3 *ocupadas estatutariamente* y que han sido *transferidas* a las Comunidades Autónomas, quienes tienen *competencia exclusiva* sobre las mismas —Vid. artículo 35 del Estatuto—.

Por el contrario, en la *delegación intersubjetiva* el ente delegante conserva la titularidad, que pudiéramos llamar «núcleo», sobre la «competencia», si bien se ceden determinadas facultades —normalmente de gestión— inherentes a la misma. De dónde se infiere que la revocación es consustancial a la delegación por el poder de control que mantiene el delegante (normalmente situado en un escalón jerárquico superior) a fin de recuperar la plena titularidad.

En sentido parecido se manifiesta Javier Salas, al entender que la «delegación no consiste en la mera cesión del ejercicio de la competencia, como creía la doctrina», sino en el traspaso de facultades inherentes a la competencia «como ha puesto en relieve la doctrina más moderna. Lo que ocurre es que al producirse la delegación, la competencia que

originariamente era unitaria (...)» *se fracciona,* permaneciendo en el delegante el poder de dirección y control y pasando al delegatario facultades para su ejercicio, cuya finalidad, entendemos, no es meramente operativa sino que (como ocurre en la sustitución procesal) faculta a *actuar «el interés propio»* del delegatario. Todo lo que hace aparecer una *cotitularidad* respecto de la materia delegada. Expresión ésta que no es ajena a nuestro Derecho, puesto que en la «Exposición de Motivos» (apartado 11.3) de la Ley de Bases de Régimen Local ya se decía que: «mediante la delegación se accede a una verdadera *cotitularidad* de funciones públicas y a una asunción de la gestión del servicio por parte de la Corporación delegataria, sin perjuicio de los poderes específicos de dirección, coordinación y control que el Estado se reserve al efectuar la delegación...».

También Luis Morell parece sustentar una opinión similar a la expuesta al reconocer que en la *delegación intersubjetiva* el delegante no desaparece de la esfera jurídica a que el acto delegativo se refiere. «Al contrario, dicho sujeto permanece en el interior de dicha esfera, ostentando específicos poderes y deberes».

Por todo ello, hemos sostenido en otros trabajos que la delegación que acompaña a la cesión es un auténtico supuesto de tal figura, dado que la titularidad de la *competencia* permanece en el Estado, como expresamente reconoce el artículo 11.1 de la Ley 30/1983 —L.G.C.—, quien se reserva no sólo ciertas facultades —Vid. el artículo 13.2 de la L.G.C.—, sino incluso los medios de control a través de Inspección de los Servicios por la Inspección General del Ministerio de Hacienda —artículo 11.2 L.G.C.—, que, en este caso, a diferencia de lo que ocurre con la llamada Alta Inspección —propia de ciertos supuestos de transferencia—, no se produce, como han señalado Ruigómez y Uriarte, de forma indeterminada, sino que se encomienda a un Organo específico de dicho Departamento ministerial.

En consecuencia, es por lo que la Ley 30/83 nos parece falta de rigor, puesto que pensamos que no se puede hablar con propiedad de *delegación de competencias.* La competencia se tiene o no se tiene, si es que se *transfiere.* Hubiera sido preferible usar la expresión *delegación de facultades,* puesto que como claramente señala el artículo 4 de nuestra vigente Ley de Procedimiento Administrativo, la competencia es irrenunciable. Lo que no impide el que en la cesión-delegación surja aquella *cotitularidad* sobre las facultades —que sólo son un atributo de la competencia—, al producirse una especie de escisión de la titularidad —cual ocurre en la esfera iusprivatista con los *«iura in re aliena»*—, permaneciendo la titularidad «núcleo» —la nuda propiedad de nuestro simil— en el Estado (de ahí la expresión del artículo 11.1 de la Ley 30/83 L.G.C.) y correspondiendo la titularidad del producto —derecho a los frutos— a las Comunidades Autónomas cesionarias de los tributos cedidos, así como *un derecho de uso compartido* sobre las facultades necesarias para

el ejercicio de dicho derecho de disfrute. Todo lo que viene a corroborarse en el reparto de funciones y facultades que se sustancia en el artículo 13 de la Ley 30/83, ya que parece hecho en función de la *posición* de cada cotitular respecto a su derecho específico. Así se comprende que las facultades próximas a la esencia del tributo y a su normación —consultas vinculantes, concesiones de exenciones regladas, etc.— permanezcan en el Estado, mientras que las facultades necesarias para el ejercicio del derecho económico al producto de la recaudación —incoacción de expedientes de valoración, liquidaciones, etc.— se otorguen a favor de las Comunidades Autónomas. Y ello con independencia de las reglas específicas arbitradas para el Impuesto sobre el Patrimonio en el artículo 12.2, 3 y 4 de la L.G.C., en el que la *cotitularidad de facultades* y *funciones* parece aún más evidente, al configurarse como un supuesto de coparticipación en la gestión, aunque no en el resultado final; el rendimiento del tributo.

Razones similares a las expuestas son las que nos determinan igualmente a censurar la expresión utilizada por la L.G.C., en su Disposición transitoria 1.ª al decir que «(...) cada Comunidad Autónoma se *subrogará* en los derechos y obligaciones tributarias de la Administración del Estado en cuanto efectúe la gestión, liquidación (...) de los tributos cedidos», máxime cuando el apartado 3 de este precepto demuestra que no existe tal subrogación que sería más propia de un supuesto de transferencia, que de delegación (al comportar la desaparición del ente subrogado de la esfera de las relaciones jurídicas con todas sus consecuencias, al haber absorbido el subrogante todos los derechos y obligaciones), ya que cada administración —central o regional— está obligada a devolver lo que indebidamente hubiera percibido. Lo que demuestra que los sujetos pasivos sólo se siguen relacionando con el titular del poder financiero que intervino en la primitiva exacción del tributo.

En sentido parecido se pronuncia Martínez Lafuente, al decir que «hubiera sido más técnico el empleo del término *sucesión*, en lugar de subrogación», que el autor citado lo achaca al mimetismo que se ha producido en la normativa de la cesión con los supuestos de Concierto económico y que entiende «no pueden trasladarse, sin más, al régimen jurídico (...) de la delegación recibida del Estado para gestionar tributos (...), ni tampoco identificarse (...) con el traspaso de servicios (...)».

Por nuestra parte, aún seguimos pensando que tampoco el término *sucesión* es el que cuadra a los efectos de la delegación de la cesión, sino el de *sustitución*, en su significación procesal, ya que como veremos existen distintas categorías de *delegación*, y la que aquí contemplamos es la que más se asemeja a aquella institución, puesto que la delegación de facultades de gestión se otorga *para actuar el propio interés de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su derecho exclusivo al producto de la recaudación.*

Por lo demás, no entraremos aquí en el tema de las similitudes y di-

ferencias entre delegación y traspasos consecuencia de transferencias de servicios, puesto que ya lo analizamos suficientemente en otras ocasiones, a donde nos remitimos (Vid. J. Linares en XXX Semana de Estudios de D. Financiero).

No obstante, de lo que sí queremos dejar constancia es de las diferencias existentes entre la delegación vinculada a la cesión y otros supuestos que pudieran parecer afines, como los regulados en el artículo 156.2 de la Constitución o los recogidos en el artículo 19.3 de la LOFCA, artículo 60.3 del Estatuto de Aragón y más expresamente en el artículo 20 de la Ley 30/83 —L.G.C.—, que como veremos no constituyen auténtica delegación, sino que más bien se trata de arquetipos de representación o de lo que hemos llamado *delegación impropia,* ya que la utilización de las facultades de gestión se actúan, *no en interés del representante,* sino del representado.

Para concluir este apartado, sólo queremos cubrir una breve referencia a la posibilidad de revocación de la delegación, que parece consustancial al acto delegante. Tal posibilidad, que estaba difusamente recogida en la derogada y/o modificada Ley 41/81, de 28 de octubre, de Cesión de Tributos a la Generalidad de Cataluña, en su adicional cuarta, al recordar *significativamente* que «en aplicación de la presente Ley se estará, en su caso, a lo previsto en el artículo 155 de la Constitución», ha desaparecido del texto de la norma que «cuasi literalmente» la ha sustituido; la tan citada Ley 30/83 L.G.C. Ahora bien, ello no significa en nuestra opinión, que no subsista la posibilidad de revocación de la delegación por el Estado, tanto si ésta es expresa, en virtud del precepto constitucional mencionado —artículo 155—, como la revocación tácita que comportaría la supresión, no ya de la delegación, sino del propio tributo cedido al que acompaña aquella —vid. la adicional segunda apartado uno, último párrafo del Estatuto—, y ello en virtud del principio de que «quien puede lo más, puede lo menos». Pero en este caso —que analizaremos más detalladamente en el comentario a dicha adicional segunda del Estatuto de Aragón—, si bien el derecho económico de la Comunidad Autónoma al producto de la recaudación queda salvaguardado, ya que la extinción-supresión del tributo cedido implicaría la modificación del «porcentaje» de participación en los impuestos no cedidos y la adopción de «las medidas de compensación oportunas», no así en lo relativo a la delegación de facultades de gestión que, por innecesaria habría de desaparecer. Lo que es acorde con la naturaleza que asignamos a la cesión-delegación, en cuanto que supone una auténtica transferencia respecto del derecho de disfrute de las Comunidades Autónomas al producto de la recaudación, de ahí que se garantice a ultranza tal derecho económico, y sólo implica una delegación de facultades, en estricto sentido, respecto de la parte del procedimiento tributario de gestión, que se considera necesario para el ejercicio del derecho a la recaudación. De tal manera, que si dicho derecho económico se cumple

por instrumentos distintos de la cesión —el porcentaje, por ejemplo—, produciéndose una especie de subrogación real, desaparece la delegación por falta del elemento teleológico que la motivó.

B) *Breve referencia a las facultades de gestión tributaria delegadas*

La claridad de los preceptos de la Ley 30/83 —L.G.C.— que regulan esta materia, pese a los defectos de rigor terminológico denunciados nos liberan de un comentario pormenorizado de los mismos, máxime si hemos de mantener permanentemente presente, que a las Comunidades Autónomas les están vetadas cualesquiera atribuciones normativas —incluso reglamentarias— sobre los tributos cedidos, según resulta de su artículo 3 en relación con el artículo 10.1 de la LOFCA.

De la sistemática seguida en la L.G.C. se deduce una primera conclusión; la especialidad que supone la cesión-delegación del Impuesto sobre el Patrimonio, cuya regulación se realiza un tanto inconcretamente en el artículo 12.2, 3 y 4, sin que vuelvan a aparecer menciones al mismo en los subsiguientes preceptos —artículos 13 al 17— que determinan el alcance de la delegación de facultades en relación con los distintos momentos del procedimiento tributario de gestión —en sentido amplio—.

De forma parecida se manifiesta Martínez Lafuente al señalar que el tratamiento del Impuesto sobre el Patrimonio responde «(...) a la problemática doctrinal ya conocida que plantea la cesión de este tributo, precisamente por la coordinación que ha de tener el aspecto formal del tributo con el aspecto sustancial que se deriva de estar en íntima conexión con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Quizá por las dificultades que comportaba llegar a una precisión exacta sobre el alcance de la delegación de la gestión del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, se acudió a una fórmula flexible de colaboración, que se ha visto plasmada en el artículo 12 de la Ley, a cuyo tenor: «Dos. Las declaraciones relativas al Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio se presentarán conjuntamente con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La Administración central y las Comunidades Autónomas acordarán lo que proceda en orden a la más eficaz tramitación de los expedientes en el ámbito de sus respectivas competencias.

Tres. Sin perjuicio de lo que dispone el apartado uno anterior, los Servicios de Inspección de Tributos del Estado podrán incoar las oportunas actas de investigación y comprobación por el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio con ocasión de las actuaciones inspectoras que lleven a cabo en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La instrucción y resolución de los expedientes administrativos, consecuencia de las actas anteriores, corresponderá a las oficinas competentes de la Comunidad Autónoma.

Cuarto. En relación con el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, la Administración Tributaria del Estado y la de la Comunidad Autónoma colaborarán facilitándose medios personales, coadyuvando en la inspección e intercambio toda la información que se derive de las declaraciones, censos y actuaciones efectuadas por la Inspección».

A la vista del artículo de referencia, el autor antes citado continúa diciendo que: «(...) Llegados a este punto hemos de manifestar que asimismo serán aplicables las normas sobre gestión y liquidación y sobre revisión de actos en vía administrativa al Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, en la medida que del resultado de la aplicación de los preceptos transcritos resulten competencias atribuibles a la Administración Tributaria de la Comunidad Autónoma; entendemos que esta integración de normas responde al significado de la Ley de cesión y supone poder precisar el grado de indeterminación con que el impuesto que nos ocupa aparece tratado en esta Ley (...)».

En cuanto a los demás tributos que la Ley 38/83, de 28 de diciembre —Ley específica de la Comunidad Autónoma de Aragón—, en conexión con la Ley 30/83 —L.G.C.—, declara cedibles, por el momento (Impuesto de Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Operaciones societarias. Lujo en destino, tenencia y disfrute de aeronaves y embarcaciones, y, en su caso, las Tasas sobre el juego), se distinguen, siguiendo los criterios del Título Tercero de la Ley General Tributaria, las facultades en relación con las cuatro fases del procedimiento tributario: gestión y liquidación —artículo 13 de la L.G.C.—, la recaudación —artículos 14 y 15—, la inspección —artículo 16— y la revisión de actos en vía administrativa —artículo -7—, adoptándose, como dijera el profesor Palao, una visión dinámica del Derecho Financiero en cuanto regulador del procedimiento de imposición o función tributaria. Nos referiremos brevemente a cada una de dichas fases o momentos.

1. *Alcance de la delegación en la gestión y liquidación.*

La distribución de las funciones en este caso atiende fundamentalmente, como ya apuntamos, a dotar a cada ente de los instrumentos necesarios para el ejercicio de su porción de derecho o titularidad excindida y/o cotitularidad, que surge de la cesión-delegación. Por ello que el artículo 13 de la Ley 30/83 —L.G.C.— regule respectivamente en sus dos apartados las funciones que se delegan a las Comunidades Autónomas y las que se reserva el Estado.

Efectivamente, el apartado 1 del precepto últimamente citado señala que: «(...) corresponderá a las Comunidades Autónomas:

a) La incoación de los expedientes de comprobación de valores utilizando los mismos criterios del Estado».

La mención a la igualdad de criterios de valoración entendemos que

hay que referirla a los criterios establecidos con carácter general en el artículo 52 de la Ley General Tributaria, por lo que allí remitimos su análisis. Por lo demás, resulta evidente la necesidad de delegar tales funciones, ya que el área de los tributos cedidos, por el momento, se circunscribe fundamentalmente a los impuestos *de* y *sobre* el patrimonio, que son indiscutiblemente los que están más necesitados del mecanismo de la *valoración* para poder proceder a su liquidación.

«*b)* La realización de los actos de trámite y de liquidación».

La mayor frecuencia de expedientes de trámite en el procedimiento de gestión, viene dada por la generalización del sistema de autoliquidaciones, que, excepción hecha del Impuesto de Sucesiones, afecta al resto de los impuestos cedidos. De ahí que tales actos de trámite, como: la solicitud de aportación de escrituras, certificaciones, corrección de errores materiales en la cumplimentación de las declaraciones-liquidaciones, etcétera, sean objeto de delegación. En definitiva, como ha dicho Martínez Lafuente, la Ley 30/83 en este caso «(...) ha querido referirse a los diversos actos de concreción de la deuda tributaria plasmados en las diversas modalidades de liquidaciones tributarias a que se refiere la normativa en vigor (...)» —Vid. artículo 120 Ley General Tributaria—.

«*c)* La calificación de las infracciones y la imposición de sanciones tributarias».

La delegación de dichas funciones deben completarse con lo señalado en el artículo 21 de la L.G.C., en relación con el procedimiento a seguir en los supuestos constitutivos de «delito fiscal», y lo establecido en su Disposición adicional 1.ª en cuanto a los antecedentes tributarios, en relación con la calificación y gradación de las infracciones y sanciones, puesto que, según la Disposición transitoria 1.ª, apartado 2, la cesión ni interrumpe plazos, ni produce efectos novatorios en las relaciones jurídicas.

Por otra parte, en cuanto que las sanciones tributarias pecuniarias conforman parte de la deuda tributaria —artículo 58.2.*e)* de la Ley General Tributaria—, resulta lógica la delegación de la potestad sancionadora, en la medida que concreta el derecho al producto del tributo de las Comunidades Autónomas.

«*d)* La facultad prevista en el artículo 49.5 del Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en tanto esté vigente dicho precepto».

Sabido es que la norma de referencia establece una especie de derecho de retracto a favor de la Administración, cuando los valores comprobados de los bienes transmitidos supere, en más del 50 por 100, el valor declarado.

Pues bien, el ejercicio de tal derecho debe ser cedido, que no delegado —cesión de derechos y acciones—, a las Comunidades Autónomas, en cuanto que constituye una forma de protección y garantía de su crédito tributario.

«*e)* La publicidad e información al público de las obligaciones tributarias y su forma de cumplimiento; y

f) En general, las demás competencias necesarias para la gestión de los tributos».

Destaca en estos apartados el tratamiento específico que se da a funciones puramente conexas —publicidad e información—, quedando, por el contrario, innominados aspectos muchos más transcendentales, como son, a título de ejemplo: los acuerdos de compensación de deudas tributarias, los expedientes de extinción y rehabilitación de las mismas, y los fraccionamientos y/o aplazamiento —recogidos asistemáticamente en el artículo 14.2 de la L.G.C.—, la demanda del cumplimiento del deber de colaboración con la Administración financiera —artículo 111 de la Ley General Tributaria—, la cesión de las demás garantías del crédito tributario —artículos 71 y siguientes de la Ley General Tributaria—, la facultad de evacuar consultas no vinculantes —vid. artículo 85 de la Ley General Tributaria—, etc.

Por su parte, el apartado 2 de este artículo 13 de la Ley 30/83 —L.G.C.—, que venimos comentando, concreta, en este caso, hay que entender que, limitativamente, las funciones y facultades que se reserva el Estado en relación con la gestión y liquidación de los tributos cedidos, al decir: «No son objeto de delegación las siguientes competencias:

a) La resolución de las consultas vinculantes».

No vamos a entrar aquí, puesto que no es nuestra misión en estos comentarios, en un análisis detallado del régimen de consultas vinculantes, regulado en el artículo 107 de la Ley General Tributaria (según la redacción resultante del artículo 21 del Decreto Ley 13/1975, de 17 de noviembre), ya que ello nos llevaría a plantearnos el tema de la legitimación de la Administración para irrogarse una u otra *seudo-jurisdicción* «ex ante» o la facultad de vincular los efectos de las relaciones tributarias a su interpretación de parte, a la que tan profusamente se nos ha tenido acostumbrados —cual si se tratara de otra instancia cuasi normativa y jurisprudencial—, con motivo de la reforma tributaria y sus «secuelas». Sin embargo, hay que rendirse ante la evidencia de los hechos, y estos demuestran que mediante esta actividad de la Administración financiera del Estado se está ofreciendo una función complementaria de la reglamentación del tributo, y en este sentido, es lógico, como expusiéramos, que se la reserve la Administración Central, aun cuando solo fuera por la necesaria unificación de criterios. No obstante, pensamos que debería haberse explicitado la necesidad de que fuera oída la opinión de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de evacuación de las consultas, ya que éstas son las titulares del derecho a la recaudación, y tienen, por tanto, un interés legítimo necesitado de mayor protección, puesto que como veremos, en el artículo 17 de L.G.C., no parece nítida la legitimación de las Comunidades Autónomas para reclamar, en el supuesto de que los efectos de la consulta vinculante les fueran perjudiciales.

«*b)* Los acuerdos de concesión de beneficios tributarios en los casos de asociaciones, agrupaciones y uniones temporales de Empresas y de fusiones de Empresas».

La concesión de los señalados beneficios (recogidos en el último párrafo del artículo 59.III del Reglamento del Impuesto de Transmisiones por remisión de la norma que los regula, la Ley 76/1980 de 26 de diciembre) como facultad reservada a la Administración del Estado, parece lógica a la vista de la mecánica de su concesión, atribuida al Ministro de Economía y Hacienda y en la que intervienen una Comisión informadora. Y ello con independencia de la consideración que merece el grado de discrecionalidad de tales concesiones de beneficios, que pueden suponer una bonificación de hasta el 99 por 100 de la cuota del Impuesto de Transmisiones en atención a circunstancias vinculadas al interés nacional, lo que constituye una parcela específica de la actuación de la Administración Central, aún en Estados Federales.

«*c)* La concesión de exenciones en el Impuesto sobre el Lujo, relativas a las adquisiciones de vehículos (...) condicionadas (...) a plazos de carencia o limitaciones en cuanto al número de vehículos a que afectan los beneficios».

Se trata, como es sabido, de determinadas exenciones reguladas en el artículo 16 del texto refundido del Impuesto de Lujo —apartados B) 6.°, 7.° y 8.°, etc.—. La razón de ser de la no delegación de la concesión de tales exenciones está en que en las mismas existen aspectos internacionales o de comercio exterior, ya que como ha señalado Martínez Lafuente, en estos supuestos es necesario mantener las facultades de la Administración del Estado por «(...) la conexión de estas adquisiciones con residencia o estancia en territorio extranjero o en zonas de protección aduanera dentro del territorio nacional, amén de poder centralizar el control de la exención, pues el beneficio fiscal puede afectar a una multiplicidad de vehículos a ser utilizados en el territorio de diversas Comunidades Autónomas (...)».

«*d)* La confección de los efectos estancados que se utilicen para la gestión de los tributos cedidos».

Como puede observarse, lo *único que no se faculta a las Comunidades Autónomas es la confección material* de ciertos efectos timbrados especiales, que son utilizados como instrumento de liquidación y pago en relación con determinados hechos imponibles de tributos cedidos —así, por ejemplo, en los arrendamientos de viviendas, los de local de negocio y las transmisiones de valores mobiliarios, según lo establecido en los artículos 12 y 13 del Reglamento del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales—. Confección ésta encomendada a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Pero el tenor del precepto comentado no impide, ni que siga utilizándose tal sistema de liquidación, lo que supondrá el penoso trámite para las Comunidades Autónomas de tener que solicitar ulteriormente a la Administración Central la reintegración de la recauda-

ción obtenida, que evidentemente les corresponde, ni que las Comunidades Autónomas encomendaran a la Administración del Estado la *confección de sus propios efectos timbrados*, que sería lo más racional para los arrendamientos, e incluso para las adquisiciones de valores mobiliarios, dado el tenor arbitrario en el «punto de conexión» de este hecho imponible —artículo 6.2.*a)* de la Ley 30/83—, manifiestamente perjudicial para las Comunidades sin Bolsa de Comercio, según veremos en nuestro comentario a la Disposición adicional segunda del Estatuto.

2. *Alcance de la delegación en la recaudación de los tributos cedidos.*

Esta es la materia en la que la Ley 30/83 ha introducido más variaciones respecto a lo inicialmente previsto en la Ley de Cesión a la Generalidad de Cataluña.

De los preceptos que regulan esta parcela —los artículos 14, 15 y transitoria cuarta de la L.G.C.— se deducen las siguientes conclusiones generales:

a) La especialidad que supone también en esta fase del procedimiento de gestión —en sentido amplio— la cesión del Impuesto sobre el Patrimonio, puesto que *su recaudación en período voluntario* en los supuestos de declaración-liquidación (autoliquidación) *no se delega* —vid. artículo 14.1.*b)* L.G.C.— y, por tanto, la seguirá realizando la Administración del Estado, lo que parece congruente por la necesidad de presentación conjunta de las declaraciones de Patrimonio y Renta —artículo 12.2 L.G.C.—. Por tanto, sólo en los supuestos de liquidaciones caucionales, por acta de Inspección, etc., practicadas por las Comunidades Autónomas, les corresponderá a éstas las funciones recaudatorias en período voluntario.

b) El alto grado de libertad que se arbitra para el ejercicio de las funciones de recaudación por las Comunidades Autónomas, siempre que se respete la normativa del Estado —Reglamento General de Recaudación—, quienes podrán incluso celebrar Conciertos con otras Administraciones públicas para el desarrollo de dichas funciones.

3. *Alcance de la delegación en relación con la Inspección de los tributos cedidos.*

Es este un aspecto al que hemos dedicado nuestra atención preferente (Vid. XXX Semana de Estudios de D. Financiero, ut sup. cit.), por lo que nos limitaremos a resumir aquí lo expuesto en otras ocasiones.

La singularidad de tratamiento del Impuesto sobre el Patrimonio y la falta de referencia al mismo en el precepto específico que regula la delegación de funciones en relación con la inspección —el artículo 16 de

la L.G.C.— no implica, en nuestra opinión, que las Comunidades Autónomas no tengan facultades delegadas en esta materia, respecto a dicho tributo, pues de otra manera no tendría sentido el carácter potestativo del artículo 12.3 de la Ley 30/83, cuando autoriza las actuaciones inspectoras de la Inspección del Estado *con ocasión* de la comprobación del Impuesto sobre la Renta. Por tanto, y a «sensu contrario», las actuaciones aisladas referidas sólo al Impuesto sobre el Patrimonio están delegadas a las Comunidades Autónomas. Otro tema distinto, en el que no vamos a entrar aquí, es el de la competencia funcional de ciertos funcionarios —Cuerpo de Subinspectores— en determinados supuestos, cuya solución está vinculada a que se interprete o no, si *la delegación intersubjetiva* que supone la *cesión-delegación* comporta al propio tiempo una *habilitación* para organizar las funciones, superando así o modificando la normativa preexistente respecto a las competencias funcionales de los cuerpos especiales de la Administración financiera del Estado.

Del análisis del artículo 16 de la L.G.C. que debe ser puesto en coordinación con el artículo 23 de dicha Ley, por cuanto se delegan también facultades investigadoras en relación con el llamado «*Secreto bancario*», se deduce que, con independencia de la delegación de *funciones* —y en este caso tal es la expresión utilizada por la Ley 30/73— a que se refiere el artículo 140 de la Ley General Tributaria y normas concordantes, la ejecución de la inspección ha de inspirarse en la coordinación interadministrativa. De ahí la necesidad de elaborar conjuntamente «planes de actuación inspectora», aspecto este reiterado en el artículo 19.2.*c)* de la L.G.C., así como de mantener con carácter permanente, «oficinas ejecutivas de colaboración, coordinación y enlace» —artículo 19.3—.

4. *Alcance de la delegación en relación con la revisión en vía administrativa.*

Sobre esta materia el artículo 17 de la Ley 30/83 establece que:

«Uno. En relación con la revisión de los actos en vía administrativa, relativos a los Impuestos Generales sobre Sucesiones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Lujo, cuando se devengue en destino, y a las tasas y demás exacciones sobre el juego, las Comunidades Autónomas serán competentes para:

a) Resolver los recursos de reposición.

b) Declarar la nulidad de pleno derecho, previo dictamen del Consejo de Estado.

c) Resolver los expedientes de fraude de Ley.

d) Declarar la lesividad de sus propios actos declarativos de derechos e impugnarlos en vía contencioso-administrativa, según previene el artículo 159 de la Ley General Tributaria.

Dos. Las Comunidades Autónomas gozarán de legitimación para recurrir:

a) Ante los Tributos Económico-Administrativos, los actos de gestión tributaria propios, por el correspondiente órgano de fiscalización interna.

b) En alzada ordinaria, las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales.

Tres. No son objeto de delegación las siguientes competencias:

a) La revisión de actos de gestión tributaria a los que se refiere el artículo 154 de la Ley General Tributaria.

b) El conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión tributaria emanados de las Comunidades Autónomas, tanto si en ellas se suscitan cuestiones de hecho como de derecho».

Prescindiendo de la delegación de las facultades para resolver los recursos de reposición, que es acorde con la propia naturaleza del mismo, ya que el recurso por definición se interpone ante el propio autor del acto administrativo impugnado, lo que no parece tan acertado es que de los dos supuestos de «revisión», recogidos respectivamente en los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria: revisión de oficio de los *actos nulos* de pleno derecho, previo dictamen del Consejo de Estado, y revisión de oficio de los *actos anulables* por infringir manifiestamente la Ley y por aportación de nuevas pruebas, sólo se deleguen a las Comunidades Autónomas los primeros, pues como ha dicho Martínez Lafuente: tal actitud «(...) no deja de ser algo ciertamente opinable, pues parece que lo más grave o importante se delega y lo menos importante no», si bien, el citado autor, justifica la delegación del procedimiento de revisión del artículo 153 —L.G.T.—, puesto que en los supuestos de actos «dictados por Organo manifiestamente incompetente» —apartado 1.*a)* del precepto citado— «(...) tiene gran trascendencia en relación con el sistema de actuación respectiva que corresponde a la Administración Tributaria del Estado y de la Comunidad Autónoma, tal y como ha quedado perfilado tras la Ley de cesión; de ahí que a la Comunidad Autónoma le interese poder revisar de oficio su propia competencia, pese a que para ello tenga que dictaminar previamente el Consejo de Estado y resolver la autoridad superior en el orden tributario (...)».

Sin embargo, la *no delegación* de los supuestos de revisión del artículo 154 de la Ley General Tributaria —según lo establecido en el apartado 3.*a)* de este artículo 17 de la Ley 30/83— resulta, siguiendo al comentarista mencionado: «(...) menos justificable, pues el supuesto que contempla la norma es algo conectado con la vía de gestión que admite por sí misma su fácil delegación y que en la práctica constituye un mecanismo de frecuente utilización hasta el punto de haber originado una numerosa e interesante jurisprudencia en torno a sus requisitos, procedencia y efectos; no parece operativo, por ello, el sistema instaurado que provoca además algunas inconsecuencias (...)».

La no delegación del conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión de las Comunidades Autónomas, relativos a los tributos cedidos —apartado 3.*b)* de este artículo 17 de la L.G.C.—, era algo ya previsto en el artículo 20.1.*b)* de la LOFCA, y que es acorde con la reserva de titularidad del Estado de las potestades normativas y «*seudojurisdiccionales*» en dichos tributos. No obstante, también es acorde otorgar legitimación a las Comunidades Autónomas ante los Tribunales Económico-Administrativos del Estado —según lo previsto en el apartado 2 de este artículo 17 L.G.C.—, para recurrir a través de sus órganos —Director General de Hacienda e Interventor General de la Comunidad o equivalentes—, en virtud de lo establecido en los artículos 2.*b)*, 9.1.*a)*, 10.*b)*, 32.1.*b)*, 130.2 y 137.3 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas —Real Decreto 1.999/1981 de 20 de agosto—, que en su normativa (los preceptos citados y en otros relativos a la composición, suspensión del acto, etc.) ya ha incorporado las previsiones oportunas en torno a la nueva situación que representa la cesión-delegación de tributos.

C) *Los traspasos subsiguientes a la cesión-delegación*

Para concluir nuestro análisis de este apartado 2 del artículo 60 del Estatuto, hay que hacer una somera referencia a su último inciso que, como dijimos, representa una novedad sobre otros Estatutos al tratar de garantizar que la cesión-delegación de tributos comportará los traspasos de los medios personales y materiales necesarios para la gestión.

La previsión estatutaria es correcta desde la vertiente pragmática, por cuanto procura que la Comunidad Autónoma de Aragón cuente, con cargo a la Administración del Estado, con los instrumentos necesarios para la buena marcha de la gestión tributaria, pues no hay que olvidar que la efectividad de la Cesión lleva aparejada la ulterior aparición (por producirse, cuando redactamos estos comentarios) de un Real Decreto en el que se concretarán los citados traspasos de funcionarios y medios materiales —locales, documentación, ficheros y demás instrumentos, etcétera— susceptibles de valoración, y que conforman el coste efectivo que justifica las transferencias económicas en que se sustancia el «porcentaje» y la propia cesión del producto de la recaudación de los tributos cedidos.

No obstante, desde el punto de vista puramente teórico, dudábamos y seguimos mostrando nuestras reticencias a lo que pensamos que se trata de una generalización, más allá de lo justificable, de las consecuencias de la delegación cual si se tratara de auténticos supuestos de transferencia de competencia o de la sistemática seguida en el caso del «Concierto económico». Por ello, pensamos que es criticable el empleo del término «*transferencias*» en el artículo 60.2 del Estatuto, dada la signi-

ficación específica que al mismo hay que dar, según hemos expuesto anteriormente, y que si el alcance y condiciones de la delegación de la gestión es algo a consensuar en la Comisión Mixta —Vid. adicional segunda apartado tres del Estatuto— anticipar el resultado de la negociación, forzando en todo caso los traspasos, es por lo menos una actitud un tanto atípica.

Por lo demás, no vamos a entrar aquí en el análisis de las alternativas a la procedencia de la sustanciación de dichos traspasos —totalmente lógicos, insistimos, en los supuestos de verdaderas transferencias de servicios—, o si por el contrario hubiera sido preferible instrumentar unos mecanismos de cooperación, más acordes con la auténtica naturaleza de cotitularidad que surge en la cesión-delegación. Lo que hubiera determinado la necesidad de poner en común los instrumentos necesarios para la gestión de los tributos cedidos, pasando los funcionarios a tener una doble dependencia funcional, cual ocurre en otros supuestos de delegación —por ejemplo: la Asesoría jurídica y la Intervención delegada—, incluso insertando determinados Cuerpos especiales del Ministerio de Hacienda en un Cuerpo Nacional. Pero tales cuestiones responden a una problemática más específica y exceden, con creces, el ámbito de nuestros comentarios al Estatuto.

III. La gestión de los tributos ajenos mediante delegación impropia

El apartado tres del artículo 60 del Estatuto, siguiendo literalmente lo establecido en el artículo 19.3 de la LOFCA, regula de forma parcial o fragmentada, lo que hemos llamado *delegación impropia.*

Efectivamente, en este supuesto, que desarrolla lo señalado en el artículo 156.2 de la Constitución al decir que «Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las Leyes y los Estatutos», no se da la *nota fundamental,* que hemos asignado a la delegación que acompaña la cesión, cual es la de ejecutar o *actuar las facultades delegadas* de gestión tributaria en *nombre e interés propio.* De tal suerte, que al ser el derecho al producto de la recaudación de titularidad exclusiva de la Comunidad Autónoma, esto le faculta a significar su título jurídico en los medios instrumentales de dicha gestión delegada (así, por ejemplo, los modelos de declaración-liquidación de los tributos cedidos pueden llevar junto al nombre y sello del Ministerio de Hacienda, los signos identificadores de la Comunidad, al igual que en las notificaciones, documentos cobratorios, etc.).

En consecuencia, la limitación del título jurídico de las Comunidades Autónomas en los supuestos ahora analizados, en cuanto que sólo les habilita a ejercitar o actuar el procedimiento tributario en interés de

otros —el Estado— es lo que nos ha motivado a concebir tales delegaciones impropias como un auténtico *mandato representativo*, en el sentido de que los efectos de la actividad del representante —las Comunidades Autónomas— se imputan directa e inmediatamente a favor del representado.

Por otra parte, según se apuntó, la regulación que de esta materia hacen tanto la Constitución, como la LOFCA y el Estatuto, es ciertamente fragmentaria, como lo es, aunque en menor medida, la que se recoge en el artículo 20 de la Ley 30/83 al establecer que: «la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los Impuestos sobre Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados cuyo rendimiento en el territorio de las Comunidades Autónomas corresponda al Estado, por delegación de éste, se realizará por los órganos competentes de aquéllas.

No obstante, la anterior delegación no se extenderá al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados cuando el mismo se recaude mediante efectos timbrados».

Como puede verse, pues, la normativa citada no contiene un principio general de reciprocidad, como debiera ser al menos en lo relativo a los tributos cedibles, ya que se refieren sólo a la representación del Estado por las Comunidades Autónomas y no a la inversa, en aquellos supuestos (distintos de los previstos en el artículo 60.1 del Estatuto —tributos propios—) en los que son las Comunidades las que están necesitadas de su representación por el Estado. Así cuando los elementos de la relación tributaria del tributo cedido están dispersos territorialmente fuera del ámbito de la Comunidad.

Sin embargo, esa apreciación no es absolutamente cierta, como veremos, puesto que precisa ser matizada.

Buena parte de los equívocos que surgen en esta materia provienen del escaso rigor con que se emplean los términos, ya que la Constitución habla de *delegados o colaboradores*. Es decir, se refiere en cualquier caso a quienes actúan en nombre y por cuenta de otro —el Estado—; y la LOFCA y los Estatutos identifican el elemento subjetivo —el delegado o colaborador de la Constitución— con las funciones de *delegación*, que, por otra parte, las separan de las de *colaboración*, como cosas que, efectivamente, son diferentes. Y es que de hecho, en todos estos supuestos a lo que se está aendiendo, preferentemente, es al resultado final de la atribución del producto económico del tributo a su titular.

A su vez, la falta de reciprocidad aparente del artículo 20 de la L.G.C. proviene, posiblemente, por haberse entendido que una vez que se delegan a las Comunidades Autónomas las facultades de gestión en su territorio, éstas no están necesitadas de su representación por el Estado puesto que les basta con dicha delegación, ya que el rendimiento cedido está referido también al que se produzca en su territorio —vid. disposición adicional segunda, apartado tres del Estatuto y artículo 1 de la

L.G.C.—. Todo lo que va unido al hecho de que, mediante los puntos de «conexión rbitrdos» para la cesión, se ha procurado evitar la dispersión interregional de los elementos subjetivos y objetivos del tributo, tratando de eliminar la adoción de medidas tributarias de unas Comunidades sobre otras —artículo 157.2 de la Constitución— de tal suerte que cuando la «conexión» no es perfecta —por ejemplo, donación o transmisión de bienes muebles a favor de un extranjero, no residente—, la recaudación se imputa al Estado. De ahí, que al haberse traspasado a las Comunidades Autónomas los medios personales y materiales afectos a la cesión-delegación, tengan que ser las Comunidades Autónomas las que realicen la prestación de servicios —representación— al Estado para la gestión y recaudación de estos casos residuales de titularidad estatal del producto del tributo fragmentadamente cedido, así como en relación con los Actos Jurídicos Documentados —que no han sido objeto de cesión—, no exaccionados mediante efectos timbrados, puesto que normalmente la mayoría de tales actos —así, la declaración de obra nueva, por ejemplo— se documentan en los mismos «instrumentos» en los que se sustancian otros hechos imponibles cedidos.

Es evidente, por tanto, que, a la vista de todas las circunstancias descritas, pudiera pensarse, en principio, que no era necesaria la representación por el Estado de las Comunidades Autónomas fuera de su territorio, en lo atinente a la cesión. Sin embargo, de un análisis más detallado de la Ley 30/83, ha de concluirse que el contenido de su artículo 20, sí tiene su reciprocidad, según se deduce, siquiera sea parcialmente, de otros preceptos de dicha Ley. Y ello, por cuanto la Administración del Estado suple a la de la Comunidad en todo el procedimiento de gestión, en ciertos casos (así en lo relativo al Impuesto de Lujo en destino en las importaciones, que se liquida en la correspondiente aduana —artículo 7.3 de la L.G.C.—), o la representa en determinados momentos del procedimiento de gestión, como ocurre con las actuaciones inspectoras fuera del territorio de la Comunidad —por ejemplo, la investigación de la adquisición de un inmueble en documento privado por un sujeto pasivo no residente o las que hubieran de practicarse fuera de la Comunidad en relación con el «secreto bancario», etc.—, según lo señalado en el artículo 16.3 y 23.3 de la L.G.C. Lo que ocurre es que, en la mayoría de los supuestos, la representación de las Comunidades Autónomas por el Estado se nos presenta bajo la apariencia de una *colaboración*. Tal es lo que sucede, por ejemplo, en el Impuesto de Sucesiones, con los expedientes de comprobación de valores de bienes sitos en distinto lugar del de residencia del causante y casos similares, regulados en el artículo 19 de la Ley 30/83.

TITULO V

Reforma del Estatuto

ART. 61. 1. La iniciativa de la reforma de este Estatuto corresponderá a la Diputación General de Aragón, a las Cortes aragonesas a propuesta de un quinto de sus Diputados y a las Cortes Generales.

2. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Aragón por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

3. Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Aragón o por las Cortes Generales, la misma no podrá ser sometida nuevamente a debate hasta que haya transcurrido un año.

Por A. BAR CENDÓN

COMENTARIO:

I. INTRODUCCIÓN: REFORMA MATERIAL Y FORMAL

El tema de la reforma del Estatuto, al que se dedica el Título V del mismo, que abre el artículo objeto de este comentario, nos lleva necesariamente a la consideración de un viejo problema, planteado ya en el mismísimo inicio del moderno constitucionalismo. Se trata del problema de la estabilidad de las normas constitucionales, imprescindible para lograr la propia estabilidad del sistema político y dar una mínima seguridad al tráfico jurídico, que en esas normas se fundamenta. Estabilidad que, sin embargo, considerada como un valor absoluto, puede llevar a la paradoja de tratar de hacer permanentes normas carentes de vigencia por su inadecuación a la realidad social sobre la que se establecen. Los conceptos de estabilidad y de vigencia aparecen así relacionados en una tensión dialéctica, a la que los procedimientos de revisión o reforma constitucional pretenden dar una adecuada solución. Y esta solución, hoy en día ya consagrada y prácticamente indiscutida

en la doctrina, consiste principalmente —más allá de la rigidez con la que el primigenio racionalismo constitucionalista quería perpetuar su modelo político, y más allá también de una excesiva flexibilidad que convierta en inestable el sistema político— en el establecimiento de unos procedimientos formales, previstos en la propia norma, agravados con respecto a la legislación ordinaria, a través de los cuales ésta puede llegar a ser reformada.

Pues bien, planteado en un diferente nivel, inferior al constitucional, con todo lo que ello supone, el tema de la reforma del Estatuto ofrece una similar sustentación lógica y una también similar solución al problema. De esta manera, en aplicación del artículo 147.3 de la Constitución («La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica»), los Estatutos de autonomía de segundo grado, y entre ellos el de Aragón, prevén unos procedimientos específicos, agravados, a través de los cuales pueden llegar a ser reformados, que son diferentes al procedimiento seguido en su elaboración y que tienen en común el requisito de la aprobación final por las Cortes Generales, como leyes orgánicas del Estado, que son.

Ahora bien, la reforma del Estatuto ofrece, por su específico carácter de norma inferior a la Constitución, aunque de desarrollo y complementación de la misma —parte, por tanto, del denominado bloque de constitucionalidad—, aspectos diferentes y más complejos que la que presenta la reforma de la norma fundamental. Y estos nuevos aspectos están en íntima relación con el modelo de Estado creado por la propia Constitución. Así, el denominado Estado de las Autonomías, como se ha venido en calificar más recientemente el Estado establecido por la Constitución de 1978, es un Estado abierto, un edificio sin completar, parte de cuya estructura y conformación se ha dejado para un momento posterior y se ha sometido a la libre voluntad de las nacionalidades y regiones que, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución, integran la Nación española; aunque ello siempre dentro de los límites del proyecto genérico establecido por la propia Constitución, especialmente en su Título VIII. De esta manera, las nacionalidades y regiones no sólo han tenido la opción de acceder o no a la autonomía, sino que han podido también escoger la vía de acceso a la misma y el contenido que a cada una de ellas corresponde según la Constitución. Pero, aún más, y ello es quizá el aspecto que ahora más nos importa, aun cuando se haya escogido una u otra vía a la autonomía, uno u otro contenido autonómico, la Constitución establece también la posibilidad de completar y aumentar este último a través de varios procedimientos, entre los cuales está, desde luego, la reforma del Estatuto, pero también el aumento material de ese contenido autonómico sin necesidad de alterar en lo más mínimo la forma, el texto del Estatuto. Está, por tanto, en la esencia misma del régimen autonómico establecido por la Constitución la posibilidad y,

hasa podría decirse, la necesidad, de la reforma, en sentido genérico, de los Estatutos y del contenido material de la autonomía, de una manera lenta, pero progresiva, hasta llegar a una completa y funcional homogeneización del Estado de las Autonomías, lo cual parece ser la meta última de la Constitución. Y ello es, precisamente, lo que hace diferente y específica la problemática de la reforma del Estatuto de autonomía, con respecto a la de la reforma de la Constitución; dado que, mientras que en esta última aparece como la única solución posible para adecuar la norma fundamental a las nuevas demandas de la realidad social, y sólo cuando ello sea imprescindible, en la primera aparece como una parte misma, esencial, del proceso autonómico, de la construcción progresiva del Estado de las Autonomías.

Así pues, cuando se trata del tema de la reforma estatutaria, conviene distinguir entre lo que es una reforma propiamente dicha del Estatuto, es decir, una alteración de su texto tendente a modificar el contenido de la autonomía, en lo institucional o en lo competencial, y lo que supone el cambio material de ese contenido sin afectar para nada al texto del Estatuto.

A) La reforma propiamente dicha del Estatuto está prevista en el artículo 147.3 de la Constitución, el cual establece que ésta se ajustará a lo previsto en el mismo Estatuto, requiriendo, en cualquier caso, la aprobación final de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Pero está también prevista en el artículo 148.2 de la norma fundamental, el cual, refiriéndose a las Comunidades Autónomas constituidas a través del procedimiento previsto en el artículo 143 CE —cual es el caso de Aragón—, establece que, transcurridos cinco años, y mediante la reforma del Estatuto, éstas pueden ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 de la Constitución, es decir, a costa de las competencias «exclusivas» del Estado.

De acuerdo con esta regulación constitucional, el Estatuto de Aragón prevé su propia reforma en su Título V, dentro del cual, el artículo 61, objeto de este comentario, siguiendo al artículo 147.3 de la Constitución, establece el procedimiento general, agravado, de reforma, la cual puede referirse tanto a aspectos institucionales, como a aspectos competenciales. Mientras que el artículo 62, el segundo y último artículo de este título, establece un procedimiento especial, menos exigente, para realizar la reforma prevista en el artículo 148.2 de la Constitución, una vez transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto. Reforma esta última que, como establece la Constitución, sólo puede referirse a aspectos competenciales —de aquí su facilidad— y no a aspectos institucionales. (De la reforma prevista en el art. 61 me ocupo, por tanto, en este comentario, mientras que de la especial, prevista en el artículo 62, me ocuparé a continuación, en el comentario correspondiente a este último artículo).

B) En lo que se refiere al cambio material del contenido estatutario, sin afectar para nada a su texto, tanto la Constitución como el propio Estatuto prevén varias maneras de realizarlo, bien directa o indirectamente. Y esta modificación material del contenido estatutario se refiere principalmente, aunque no sólo, a aspectos competenciales, tendiendo tanto a su ampliación como a su limitación.

1. En primer lugar, el contenido competencial de la autonomía puede verse sustancialmente aumentado a través de dos procedimientos:

a) De acuerdo con el artículo 150.1 de la Constitución y con el artículo 36.3 del Estatuto, las Cortes Generales, a través de una Ley marco o de bases y dentro de los límites, principios y directrices establecidos por dicha Ley, pueden atribuir a la Comunidad Autónoma la facultad de emanar leyes dentro de su propio ámbito y realizar su correspondiente ejecución en materias de competencia estatal. Lo cual significa que, sin llegar a realizarse una transferencia material, en la práctica, dentro de los límites de la Ley marco, se atribuyen a la Comunidad las competencias legislativa y ejecutiva en materias atribuidas por la Constitución al Estado y, por tanto, no incluidas previamente en el Estatuto.

b) Y, por si ello fuera poco, el mismo artículo 150 de la Constitución, ahora en su apartado 2.°, y, en aplicación del mismo, el artículo 37.2.*b* del Estatuto, establecen que las Cortes Generales podrán también delegar o transferir a la Comunidad Autónoma, a través de Ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal susceptibles de delegación o transferencia. Ello implica, en la práctica, cuando las facultades asumidas son plenamente la legislativa y la ejecutiva correspondiente, y, sobre todo, cuando se trata de una transferencia —no tanto en el caso de la delegación—, una verdadera atribución a la Comunidad Autónoma de materias atribuidas al Estado por la Constitución, reservando únicamente al Estado, a través del Gobierno, un mero poder de control *a posteriori* de la actuación de la Comunidad en este terreno (similar, por otra parte, al que también tiene el Estado en otras circunstancias) (art. 153.*b* de la Constitución). Ahora bien, esta última y sustancial ampliación del contenido competencial autonómico, que no altera formalmente el texto estatutario, y que, como digo, puede suponer en la práctica una verdadera transferencia de materias atribuidas al Estado por la Constitucin, parece querer tener en el Estatuto de Aragn un límite material autoiómpuesto por el propio Estatuto en su artículo 37.2, el cual establece qeu esta ampliacin slo puede realizarse en las materias específicamente indicadas para ello en el apartado 1.° del citado artículo 37, o en otros artículos del Estatuto. Sin embargo, ello no es exactamente así y, en sentido contrario, el artículo 38.2 con una fórmula de carácer genérico, viene a desdecir lo establecido en el artículo 37.2 y convierte en inútil la enumeración de materias asumibles a través de esta vía del apartado 1.° del citado artículo 37, al establecer óque, «sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes», la

Comunidad Autónoma puede asumir también «otras facultades de titularidad estatal» a través de este procedimiento. Lo cual, en fin, hace que cualquiera de las competencias estatales referentes a las materias previstas en el artículo 149 de la Constitución y que sean por su propia naturaleza susceptibles de transferencia o delegación, pueda ser objeto de este procedimiento y transferible o delegable a la Comunidad Autónoma aragonesa. En cualquier caso, de acuerdo conlos artículos 38.1 y 16.*c)* del Estatuto, las Cortes de Aragón poseen la iniciativa legislativa para lograr la aprobación en las Cortes Generales de una Ley orgánica de este carácter.

2. En segundo lugar, el contenido material del Estatuto puede verse alterado también, institucional o competencialmente, de acuerdo con varios preceptos del mismo, sin que su texto deba ser formalmente modificado en todos los casos, según lo previsto en los mencionados preceptos, que son los siguientes:

a) El artículo 10 del Estatuto establece la posibilidad de que se incluyan en la Comunidad aragonesa territorios o Municipios, limítrofes o enclavados en Aragón, que no pertenezcan en la actualidad a la Comunidad Autónoma. Este importante precepto, que supone la posibilidad de alterar el contenido o base territorial de la Comunidad Autónoma establecido en el artículo 2 del Estatuto —los Municipios que integran las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza—, se refiere tanto al caso de Petilla de Aragón, municipio enclavado en la provincia de Zaragoza, pero que en la actualidad pertenece a Navarra, como el caso de algunas zonas limítrofes con las Comunidades Autónomas circundantes, principalmente Cataluña. Prescindiendo del caso de Petilla de Aragón, cuya reintegración a esta última Comunidad parece razonable desde el punto de vista territorial, entiendo que hoy en día es un tanto absurdo el plantear problemas de tipo fronterizo entre las Comunidades Autónomas, como parece posibilitar este precepto, por muy irracional que en su momento fuera la división provincial del Estado. En cualquier caso, y ello es lo que ahora afecta a este comentario, el artículo 10 del Estatuto, en el supuesto de que esta posibilidad se actuase, se limita a señalar que el final del procedimiento allí previsto para realizar esta reintegración territorial en Aragón exige la aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley orgánica; pero no se establece en absoluto la necesidad de realizar una modificación formal del texto del Estatuto.

b) En una misma línea, ahora en el plano institucional, la Disposición adicional 5.ª del Estatuto abre la posibilidad de recuperar en el futuro viejas instituciones o derechos propios de Aragón en lejanas etapas históricas, cuando establece que la aceptación del régimen autonómico «no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia», y añade que estos derechos «podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución».

Esta posibilidad, prescindiendo ya de lo meramente mimético con respecto a otras regulaciones estatutarias previas y, en cualquier caso, de lo anacrónico de la misma (difícilmente son hoy recuperables derechos o instituciones fenecidos en el siglo XVIII, o con anterioridad; ni siquiera el Justicia, previsto en el actual Estatuto, tene algo que ver, más allá de su denominación, con la vieja institución aragonesa), podría llegar a implicar una importante alteración del contenido estatutario, de llegar a materializarse. De aquí que, en mi opinión, esta previsión, basada en una incorrecta interpretación de la Disposición adicional 1.ª de la Constitución, sea totalmente improcedente. Es improcedente, en primer lugar, porque, como se deriva de los debates constituyentes, el precepto constitucional está previsto para aquellos territorios forales cuyos derechos tradicionales fueron suprimidos sólo en momentos tan recientes como el siglo pasado y el primer tercio de éste; y, en segundo lugar, porque la Constitución es clara cuando establece que esta recuperación debería realizarse, no sólo dentro de los límites de la misma, sino en el marco del Estatuto; cosa que, prescindiendo de la recuperación puramente nominal del Justicia, no se hizo en Aragón. No tiene sentido, pues, dejar esa puerta abierta a un lejano y superado pasado, dando un innecesario y peligroso aire de provisionalidad a las modernas instituciones autonómicas creadas por el Estatuto.

En fin, en lo que a este comentario afecta más directamente, estimo que, de realizarse la posibilidad prevista en la Disposicin adicional 5.ª del Estatuto, ello requeriría la realización del proceso formal de reforma establecido en el artículo 61 del Estatuto.

c) También en un sentido positivo, el artículo 49 del Estatuto admite la posibilidad de aumentar considerablemente los recursos económicos de la Comunidad Autónoma, sin tener que recurrir para ello a un cambio formal del texto estatutario, que establece las fuentes ordinarias de ingresos de la Comunidad. Así, de acuerdo con este precepto y en relación con el artículo 48.3 del Estatuto, la Comunidad Autónoma podrá solicitar el aumento de su porcentaje de participación en la recaudación total del Estado por impuestos directos o indirectos no cedidos; pero sólo cuando se complete el traspaso de servicios, o al cumplirse el sexto año de vigencia del Estatuto. Porcentje que, a su vez, sólo podrá ser revisado —aumentado o disminuido—, de acuerdo con el apartado 2.º del mencionado artículo 49, cuando se produzcan algunas de las causas allí previstas, mereciendo ser destacada, por lo que hace referencia al objeto de este comentario, la primera de ellas, es decir, cuando se altere el contenido competencial de la Comunidad («Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado»).

Se trata, pues, de una importante reforma material del contenido estatutario, que puede acompañar a cambios competenciales, sin que se requiera para ello alterar en lo más mínimo el texto del Estatuto.

d) El artículo 40 del Estatuto, sobre todo en su apartado 2.º, introduce también la posibilidad de que el contenido material del mismo pueda verse afectado sustancialmente, una vez más, sin que ello suponga alterar su texto en lo más mínimo. Y, en este caso, lo más normal sería que esta afectación supusiese una reducción en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Se trata, pues, de la obligación que tiene la Comunidad de hacer efectivas dentro de su territorio las cláusulas de los tratados internacionales celebrados por el Estado y, aun, en virtud de ellos, de los actos normativos de las organizaciones internacionales correspondientes, que afecten a las materias propias de la competencia de la Comunidad Autónoma.

Ello, en realidad, no es sino la aplicación al campo autonómico del precepto contenido en el artículo 93 de la Constitución, por el cual se admite la posibilidad de que un tratado internacional atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y, consiguientemente, del Estatuto. En compensación a esta posibilidad de limitar el ámbito autonómico, no sólo el Gobierno de la Nación informará debidamente a las Cortes de Aragón de todo lo referente a este tipo de tratados y proyectos de legislación aduanera, de acuerdo con el artículo 16.*k)* del Estatuto, sino que la Comunidad Autónoma podrá también solicitar al Gobierno la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragón, según lo establecido en el mismo artículo 40.1 del Estatuto.

e) El último precepto del Estatuto que se refiere a la posibilidad de alterar el contenido autonómico de la Comunidad, sin que por ello esté formalmente prevista la exigencia de su reforma, es el artículo 16.*d*. Se trata en este caso de una referencia indirecta a esta posibilidad, aunque no por ello menos significativa. Así, el mencionado artículo 16.*d* del Estatuto, en relación con los artículos 166 y 87.2 de la Constitución, establece que las Cortes de Aragón pueden ejercer la iniciativa de la reforma constitucional a través de las vías previstas en la propia Constitución. Y esta reforma de la Constitución, sea cual fuere el órgano suscitador de la misma, en lo que hace referencia al tema de este comentario, puede llegar a suponer un cambio en el contenido material de la Autonomía; cambio que equivaldría a la derogación de los preceptos estatutarios que así resultasen contrarios a la reformada Constitución, sin necesidad óde que se llegase a una reforma textual de los mismos.

f) Finalmente, aun en esta línea, podría mencionarse la limitación general que al sistema de competencias de la Comunidad Autónoma impone el popel planificador de la actividad económica que tiene el Estado, atribuido por el artículo 131.1 de la Constitución, y que, como tal límite, ha sido recogido también por el propio Estatuto de Aragón en sus artículos 56 y 35, apartado 1.14. Sin embargo, esta previsión no supone, en mi opinión, ni, desde luego, una reforma, ni siquiera una alteración

del cotenido material del Estatuto, que nace ya con esta limitación genérica de someterse a las directrices generales de la planificación u ordenación económica estatal, respetando la unidad del mercado nacional; limitación que no altera en absoluto el cuadro de competencias reconocido en el Estatuto, sino que sólo impone su ejercicio de acuerdo con esos principios. Se trata, pues, de un supuesto diferente a todos los reseñados anteriormente.

3. Y, en tercer y último lugar, el contenido material del Estatuto puede llegar a verse también seriamente afectado a través de otras vías que, no sólo no están previstas, ni directa ni indirectamente, en el Estatuto, sino que pueden ser divergentes con respecto a sus preceptos. En este sentido, merecen ser destacadas dos vías.

a) Las leyes de armonización, previstas en el artículo 150.3 de la Constitución. Es dudoso hasta qué punto las leyes de armonización pueden suponer una verdadera reforma material del contenido estatutario y ello se ha discutido bastante en la doctrina. La verdad es que, si bien no pueden en absoluto llegar a suprimir competencias reconocidas en el Estatuto, y, por lo tanto, en la Constitución, sí pueden delimitar éstas en casos concretos, de acuerdo con los principios por ellas establecidos y en función de la unidad y del interés general de la Nación. Como ha reconocido el Tribunal Constitucional (S. 5 agosto 1983), «las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales». En este sentido, a diferencia de los supuestos anteriores, difícilmente puede hablarse aquí de una reforma material, no textual, del Estatuto.

b) La legislación ordinaria, o todo tipo de normas inferiores en rango al Estatuto de Autonomía. La posibilidad de que el contenido, siquiera sea formal, del Estatuto pueda verse afectado por una norma de rango inferior que trate de complementarlo o de superar sus abundantes imperfecciones técnicas, no sólo es factible, sino que de hecho ya se ha producido. Sin tratar de enjuiciar la legalidad, más que dudosa, de tal procedimiento, conocido en la doctrina alemana y en lo que se refiere al Derecho Constitucional como *Verfassungswandlung* (traducido adecuadamente entre nosotros por García Pelayo como *mutación constitucional),* me interesa resaltar aquí su posibilidad y citar como ejemplo de ello la auténtica «reforma» o *mutación,* en el sentido estricto de la palabra, que el artículo 145 del Reglamento de las Cortes de Aragón realiza del artículo 22 del Estatuto de Autonomía (véase mi comentario al art. 22 del Estatuto en este mismo libro).

En definitiva, pues, el tema de la reforma del Estatuto no se agota en absoluto, en la regulación establecida en el Título V del mismo ni, desde luego, en el contenido del artículo 61, objeto de este comentario.

De aquí, por tanto, lo imprescindible de esta referencia, siquiera sea somera, al comenzar el análisis a este apartado del Estatuto, a las diferentes derivaciones o aspectos de la problemática de la reforma estatutaria, considerada en términos genéricos.

II. El procedimiento ordinario de reforma

Establecida, pues, la distinción entre lo que supone la reforma propiamente dicha del Estatuto y los demás procedimientos que pueden implicar un cambio del contenido material del mismo, sin afectar a su texto formal, procede ahora analizar los pasos sucesivos que constituyen el procedimiento de reforma previsto en el artículo 61 del Estatuto, el cual puede ser calificado de «ordinario», a diferencia del procedimiento «especial», menos restringido o costoso, previsto en el artículo 62, del que me ocupo en el siguiente comentario.

El artículo 61, por tanto, prevé el sistema normal de reforma del Estatuto, el cual sirve para modificar cualquier apartado del mismo, institucional o competencial, aumentando, reduciendo o, simplemente, modificando el contenido autonómico de la Comunidad. Ahora bien, esta revisión estatutaria no es aplicable en todos los casos y, como ya se acaba de ver, existen ciertas salvedades que conviene resaltar:

1. En primer lugar, queda ya excluida de la previsión genérica de este artículo la reforma a realizar en el Estatuto en virtud de la aplicación del artículo 148.2 de la Constitución y del artículo 37.2.*a* del Estatuto, la cual es objeto del procedimiento específico previsto en el artículo 62 de este último.

Así pues, este procedimiento de reforma no es aplicable para realizar en el Estatuto un aumento de las competencias inicialmente previstas en el mismo. Y ello porque, de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución, las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos corresponderán al Estado; de tal manera, que, tanto éstas como las previstas en el mismo artículo 149.1 de la Constitución, por ser materias y competencias del Estado, según lo establecido en el artículo 148.2 de la Constitución, sólo podrán ser asumidas por la Comunidad, bien, transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto, a través del procedimiento especial de reforma de los artículos 62 y 37.2.*a* del mismo, o bien, sin necesidad de que transcurra ese plazo, a través de las vías previstas en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución y en los artículos 36.3 y 37.2.*b* del Estatuto, como ya se ha visto en el anterior epígrafe.

2. En segundo lugar, la reforma del Estatuto no tiene por qué significar necesariamente un procedimiento para aumentar el contenido autonómico, pudiendo ser empleada también, en principio, para reducir éste, cuando la Comunidad estimase excesivo su cuadro de materias y

competencias estatutarias o se considerase incapaz para asumirlo adecuadamente, con los debidos niveles de eficacia. Sin embargo, si bien no hay ninguna regulación constitucional o estatutaria expresa en contrario, estimo que, de acuerdo con una interpretación sistemática de la normativa constitucional, el derecho a la autonomía no sólo es un derecho irreversible una vez ejercitado, sino que el espíritu de la norma fundamental parece tender hacia una cierta homogeneización del contenido autonómico del Estado, de tal manera que no se produzcan grandes y disfuncionales desequilibrios competenciales entre las Comunidades Autónomas. No de otra manera pueden entenderse preceptos como los artículos 144.*c*, 148.2 y 150 de la Constitución y el propio artículo 61.1 del Estatuto, en cuanto atribuye también a las Cortes Generales la iniciativa de la reforma estatutaria. Así pues, de acuerdo con todo lo dicho, entiendo que difícilmente podría progresar una reforma del Estatuto que tendiese a reducir el ámbito autonómico de la Comunidad.

3. En esta misma línea, en tercer lugar, tampoco debería progresar un procedimiento de reforma que tendiese a suprimir alguna de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma, lo cual supondría de hecho su desnaturalización y su conversión en otro tipo de entidad de derecho público. En este sentido, de los que el artículo 11 del Estatuto considera «órganos institucionales de la Comunidad Autónoma», sería el Justicia de Aragón la única institución verdaderamente prescindible.

4. Finalmente, en cuarto lugar, la reforma del Estatuto tiene como límite obvio el marco de la Constitución, de tal manera que no es pensable ni progresaría de ningún modo cualquier iniciativa de reforma que tratase de sobrepasar ese límite.

Por lo que se refiere al procedimiento en sí mismo, de acuerdo con el apartado 1.º del artículo 61, la iniciativa de la reforma estatutaria está atribuida *a)* a la Diputación General, *b)* a las Cortes de Aragón, y *c)* a las Cortes Generales. Al igual que en el caso de la reforma de la Constitución queda, pues, totalmente excluida la iniciativa popular en este procedimiento.

Ahora bien, el procedimiento de tramitación de esta iniciativa varía en función del sujeto o de la instancia de la que parta: *a)* Si parte de la Diputación General, su tramitación se atendrá a lo previsto en la Ley 4/1983, de 29 de septiembre, de Aragón, y en los artículos 117 a 130 del Reglamento de las Cortes de Aragón, para los proyectos de Ley, con las salvedades procedimentales establecidas en el artículo 139 del mismo Reglamento. *b)* Si la iniciativa parte de las Cortes de Aragón, ésta ha de ser propuesta por un mínimo de un quinto de sus Diputados, y su tramitación se realizará de acuerdo con lo previsto también en la ya mencionada Ley 4/1983, de Aragón, y en los artículos 131 a 133 del Reglamento de las Cortes de Aragón, para las proposiciones de Ley; asimismo con

las salvedades procedimentales establecidas en el artículo 139 del Reglamento de la Cámara arognesa. Y *c)* si la iniciativa parte de las Cortes Generales, su propuesta y tramitación se realizarán de acuerdo con lo previsto en los Reglamentos del Congreso y del Senado para la aprobación de las leyes orgánicas. Es decir, si la propuesta nace en el Congreso de los Diputados, la iniciativa ha de ser ejercida por el Gobierno del Estado, por un mínimo de 15 Diputados, o por un Grupo parlamentario (arts. 108 y 126 RCD); y si nace en el Senado, ha de provenir de un mínimo de 25 Senadores, o de un Grupo parlamentario (art. 108.1 RS). En cualquiera de los casos mencionados, la propuesta de iniciativa de reforma habrá de consistir en un texto en el que se incluyan las modificaciones a realizar en el Estatuto, así como una exposición de motivos y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ella (arts. 117 y 131 RCA; arts. 109 y 124 RCD; y art. 108.1 RS).

Una vez realizada la iniciativa, de acuerdo con el apartado 2.º del artículo 61, la propuesta de reforma deberá obtener para su aprobación una mayoría cualificada bastante alta, que es de dos tercios en las Cortes de Aragón y de mayoría absoluta en las Cortes Generales. De todas formas, la redacción un tanto ambigua del mencionado apartado 2.º requiere alguna precisión.

En primer lugar, la inclusión en este apartado del inciso «en todo caso», parece querer exigir el que cualquier reforma del Estatuto haya de contar con la aprobación de las Cortes de Aragón, fuera quien fuere el sujeto que hubiese ejercicio la iniciativa de la reforma, incluso las Cortes Generales. Si nos atenemos al sentido de todo el proceso autonómico y al propio camino seguido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, que son, en esencia, el producto de un pacto o acuerdo entre la Comunidad que accede a la autonomía y las Cortes Generales, como portadoras de la voluntad del Estado, esta exigencia parece lógica: si la Comunidad y las Cortes Generales colaboraron en la elaboración del Estatuto, lógico es también que tal colaboración se renueve en la reforma del mismo. Sin embargo, desde el punto de vista procedimental esta exigencia plantea graves problemas en lo que hace referencia a las Cortes Generales. Por un lado, no existe en la normativa vigente —Estatuto de Autonomía, Reglamento de las Cortes de Aragón, Constitución, Reglamentos del Congreso y del Senado— precepto alguno que regule el procedimiento de envío a las Cortes de Aragón, para su aprobación, de un texto de reforma del Estatuto cuya iniciativa hubiera sido ejercida en cualquiera de las dos Cámaras estatales y, finalmente, aprobado por las Cortes Generales —siendo, por tanto, éstas las que ejerciesen la iniciativa, en los términos del artículo 61.2 del Estatuto—. Por otro lado, muy al contrario, dado que la aprobación de la iniciativa de reforma estatutaria en las Cortes Generales ha de hacerse a través de Ley orgánica, con la obvia participación de ambas Cámaras, si se admitiese esta exigencia, ello implicaría el que las Cortes del Estado tuvieran que aprobar dos

veces un mismo texto con carácter de Ley orgánica: una, la primera, al aprobar la iniciativa de reforma del Estatuto surgida en su seno, y otra, la segunda, una vez que las Cortes de Aragón hubiesen aprobado esta iniciativa, como parece exigir el artículo 61.2; dado que, según el mismo artículo y el artículo 147.3 de la Constitución, la aprobación final de la reforma estatutaria corresponde siempre a las Cortes Generales, mediante Ley orgánica. Ello, claro está, resulta improcedente, pues implicaría, en la práctica, no sólo una reiteración procedimental, sino el atribuir a las Cortes de Aragón el poder de aprobar o vetar una Ley orgánica, lo cual es de todo punto inconstitucional. En este sentido, pues, o bien nos encontramos ante una importante laguna normativa, que hubiera debido ser resuelta por el propio Estatuto, o por los Reglamentos de las Cámaras del Estado o de la Comunidad Autónoma, o bien el inciso «en todo caso», del apartado 2.° del artículo 61, resulta improcedente, por no ser posible el que las Cortes de Aragón puedan, en la práctica, revisar una iniciativa de reforma de su Estatuto aprobada por las Cortes Generales.

En segundo lugar, la aprobación de la reforma por los dos parlamentos es sucesiva, de tal manera que, cuando haya procedido primero la aprobación por las Cortes de Aragón, si se consiguió la mayoría requerida, serán las Cortes Generales las que pasarán a debatir y aprobar, en su caso, el proyecto de reforma, en segundo lugar; aprobación que habrá de hacerse mediante Ley orgánica.

En tercer lugar, cuando la iniciativa de la reforma surge en el seno de las Cortes Generales, éstas procederán íntegramente a su debate y aprobación, en su caso, sin que, de acuerdo con lo anteriormente dicho, quede claro cómo y en qué momento —si es que ello ha de ser así— habrán de intervenir las Cortes de Aragón para aprobar tal iniciativa, en los términos del artículo 61.2 del Estatuto.

Y,en cuarto y último lugar, como ya queda dicho, la aprobación final de la reforma estatutaria corresponde, en cualquier caso, a las Cortes Generales, las cuales, como la aprobación del Estatuto, por ser una norma del Estado, habrán de realizarla a través de Ley orgánica (artículos 147.3 CE; 144 RCD; 61.2 EAA; 139.3 RCA).

Finalmente, si la propuesta de reforma fracasase, por no lograr las mayorías requeridas en alguno de los sucesivos momentos, de acuerdo con el apartado 3.° del artículo 61 y con el artículo 139.4 RCA, la misma propuesta de reforma no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación hasta que haya transcurrido un año. Y entiendo que, cuando el artículo se refiere a la misma propuesta, quiere indicar el mismo contenido material de la reforma, con independencia de quienes sean sus proponentes en cada caso.

ART. 62. El procedimiento previsto en el artículo anterior no será aplicable a la reforma del Estatuto llevada a cabo en ejecución del artículo 148.2 de la Constitución. A estos efectos, bastará que la iniciativa sea formulada por la quinta parte de los Diputados y aprobada por mayoría absoluta de los miembros de las Cortes de Aragón y por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica.

Por A. BAR CENDÓN

COMENTARIO:

El procedimiento de reforma previsto en el artículo 62 del Estatuto —al que se refiere también el artículo 37.2.*a* del mismo— constituye un procedimiento especial, menos restringido que el ordinario, regulado en el artículo 61, a cuyo comentario me remito para una comprensión general del tema de la reforma estatutaria. Su objeto es exclusivamente el aumentar el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y hacerlo dentro del marco de las consideradas materias de competencia exclusiva del Estado por el artículo 149 de la Constitución, pero sólo cuando hayan transcurrido ya cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto.

La especialidad de la reforma prevista en el artículo 62, a diferencia de la prevista en el artículo 61, consiste, pues, en que 1) su objeto es exclusivamente el aumento de las competencias inicialmente previstas en el Estatuto; 2) su realización sólo procede una vez que hayan transcurrido cinco años desde la aprobación del Estatuto, cuando la Comunidad haya comprobado ya su capacidad de gestión de las competencias asumidas y la posibilidad de aumentar éstas en cantidad y cualidad; y 3) su procedimiento es menos exigente en cuanto a los requisitos y a la legitimación para ponerlo en marcha.

1. En el primer aspecto, de acuerdo con el artículo 148.2 de la Constitución y con el artículo 37.2.*a* del Estatuto, la reforma prevista en el artículo 62 de este último se refiere al aumento de las competencias estatutarias dentro del marco del artículo 149. Es decir, afecta a aquellas competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas, pero que son competencia exclusiva del Estado, bien, en este caso, porque el Estatuto de Aragón no las asumió en su momento (art. 149.3 CE, en

relación con el art. 148 CE), bien porque el artículo 149.1 así las considera. En definitiva, se refiere a cualquier tipo de aumento competencial que se realice a través de la reforma estatutaria —y no de los otros procedimientos ya analizados al comentar el artículo 61—, no estando prevista su utilización para una posible reducción de competencias, la cual sólo podría realizarse a través del procedimiento previsto en el mencionado artículo 61 del Estatuto.

2. En el segundo aspecto, es claro que el plazo de cinco años previsto en la Constitución y en el Estatuto para poder realizar este tipo de reforma estatutaria pretende asegurar que el aumento del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas de segundo grado sólo pueda realizarse cuando éstas hayan probado fehacientemente su capacidad de autogobierno y de gestión eficaz de las competencias asumidas. Por otra parte, ello no supone necesariamente el que estas Comunidades deban esperar ese largo plazo en todos los casos, para aumentar cuantitativa y cualitativamente su contenido autonómico; pues, como ya se ha visto en el comentario al artículo 61 del Estatuto, este aumento material de la capacidad autonómica puede realizarse, a petición de las Comunidades interesadas, a través de otras vías, como las leyes de delegación legislativa y/o ejecutiva (arts. 150.1 de la Constitución y 36.3 del Estatuto), o las Leyes orgánicas de transferencia (arts. 150.2 de la Constitución y 37.2.*b* del Estatuto).

3. Finalmente, en lo que se refiere al aspecto procedimental, el artículo 62 es menos exigente que el artículo 61, requiriendo una mayoría cualificada menor para que esta reforma especial sea aprobada por las Cortes de Aragón.

Así, en lo que se refiere a la iniciativa de la reforma, en este caso, el artículo 62 establece que «bastará» con que sea formulada por la quinta parte de los Diputados de las Cortes de Aragón (cantidad igual a la exigida en el caso del art. 61). Ahora bien, este «bastará» implica una exigencia de mínimos, por lo que entiendo que no excluye en absoluto de la iniciativa de este tipo de reforma estatutaria a los demás sujetos que también están legitimados para ejercer la iniciativa en el otro caso de reforma, prevista en el artículo 61 del Estatuto. Sin embargo, dado el carácter de la reforma de que se trata, parece lo más lógico que la iniciativa de la misma surja efectivamente en las propias Cortes aragonesas o de la Diputación General.

La propuesta de reforma, que habrá de realizarse por escrito, en el que constarán las modificaciones a operar en el Estatuto, acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ella (arts. 117, 131 y 139 RCA), ha de ser aprobada, en primer lugar, por las Cortes de Aragón, por mayoría absoluta de sus miembros (lo que el artículo 140 del Reglamento de la Cámara denomina, con terminología técnicamente incorrecta, «mayoría absoluta simple»); mayoría que es notablemente inferior a la requerida en el supuesto de

reforma previsto en el artículo 61. Y, sólo en el caso de que hubiese sido aprobada por las Cortes de Aragón, cuando en ellas nació la iniciativa, la misma propuesta ha de ser también aprobada, en segundo lugar, por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica, lo que supone también mayoría absoluta.

No se refieren para nada ni el artículo 62 del Estatuto, ni el artículo 140 del RCA, al supuesto de que no se lograse la mayoría requerida en alguno de los sucesivos pasos del procedimiento y que, por tanto, no fuese aprobada la reforma: ¿podría reiterarse la misma propuesta en cualquier momento? En principio, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 62, quedan excluidos de este procedimiento especial los requisitos previstos para el procedimiento ordinario de reforma del artículo 61, y con ellos habría que incluir la necesidad de que pase un año para reiterar una propuesta de reforma fracasada. Sin embargo, aunque efectivamente el artículo 62 no establezca nada al respecto, estimo que lo lógico sería limitar esta posibilidad de reiterar en corto plazo de tiempo propuestas de reforma fracasadas, lo cual sería enormemente entorpecedor; para ello bastaría con una interpretación extensiva a este procedimiento de la limitación prevista en el apartado 3.° del artículo 61, el cual, en realidad, establece las normas genéricas para la reforma del Estatuto.

La aprobación de la reforma, por el contrario, supone la realización de la correspondiente modificación en el texto del Estatuto y la consiguiente asunción por la Comunidad de las competencias previamente estatales.

DISPOSICION ADICIONAL 1.ª 1. Mediante la correspondiente norma del Estado, y bajo la tutela de éste, se creará y regulará la composición y funciones de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, en el que tendrán participación preeminente la Comunidad Autónoma aragonesa y otras Comunidades Autónomas.

2. La Comunidad Autónoma de Aragón informará el correspondiente anteproyecto de norma estatal a que se refiere el párrafo anterior.

Por G. REDONDO VEINTEMILLAS y J. BERMEJO VERA

COMENTARIO:

En esta Disposición Adicional se observan, a primera vista, dos cuestiones plenamente diferenciables. Por una parte, se reserva a la Comunidad Autónoma de Aragón una «participación preeminente» en un organismo, tutelado por el Estado, que se regulará, en cuanto a su composición y funciones, por una norma estatal cuyo anteproyecto deberá «informar» nuestra Comunidad Autónoma. Por otro lado, se hace específica mención del «Archivo de la Corona de Aragón» sin otras referencias a su estructura, naturaleza y objetivos. Parece, pues, conveniente relatar, en la medida de lo posible y con la brevedad aconsejable, el significado histórico y actual del «Archivo», antes de proceder a la interpretación de las aspectos jurídicos que esta Disposición presenta.

1. El estudio de la génesis y evolución de los archivos —tanto en su acepción de «local en que se custodian documentos públicos o particulares» como en la de «conjunto de estos documentos»— plantea multitud de problemas cuando una serie de vicisitudes (como puede ser la falta de interés, los fenómenos bélicos o accidentales e incluso el «interés» por eliminar determinada documentación o cambiarla de lugar para favorecer «determinados intereses»), se producen en su entorno.

El Archivo de la Corona de Aragón, en cierto modo, es el resultado de esos fenómenos, ya que, si bien la denominación de «Archivo General de la Corona de Aragón» parte del activísimo archivero Francisco Javier de Garma y Durán en pleno siglo XVIII, los primeros fondos no se ins-

talarían en el actual edificio hasta 1853. Edificio que, por cierto, no se construyó hasta que fue decidido en las Cortes Generales de Monzón en 1547 —cuyas obras comenzaron en 1549, dándose por terminadas en 1555—, y con el objeto de ser utilizado por el Virrey de Cataluña, esto es, el representante del soberano de ese territorio, aunque curiosamente, y por carecer de condiciones de habitabilidad, los virreyes evitaron alojarse en él.

Tenemos por tanto una institución denominada «Archivo de la Corona de Aragón», un edificio estatal —Palacio de los Virreyes de Cataluña— y una compleja documentación que es la suma de varios archivos-documentos (para diferenciarlos del archivo-edificio). Estos *archivos* proceden de distintas instituciones, como puede apreciarse por la nomenclatura que poseen las varias y diferentes secciones en que se halla organizado.

La génesis del Archivo real de documentos se halla en el «momento» en que los soberanos aragoneses decidieron conservar memoria y control de su administración. En este sentido puede ser útil un texto de 1180 en el cual se menciona la presentación de varios documentos por parte de Alfonso II de Aragón (1162-1196) indicando que eran «de su archivo». Por supuesto que los soberanos aragoneses, al heredar los bienes de los condes de Barcelona recibirían también su archivo, y una pequeña muestra de ello se encuentra en el fondo que se conserva actualmente anterior al siglo XI (siglos IX y X); no obstante, siempre que encontremos referencias al «archivo» lo serán con el término de «real» (debiendo sobreentenderse «de Aragón» por ser éste el título de mayor entidad y más antiguo de los descendientes de Petronila, reina de Aragón, y el conde barcelonés Ramón Berenguer IV, príncipe de Aragón. El hijo de ambos, Alfonso II, ordenaría la organización de su archivo real, y fruto de ello sería el cartulario redactado por Raimundo de Caldes quien transcribió cerca de un millar de documentos, «Liber Feudorum Maior», cartulario miniado). Con Jaime I (1213-1276) aparecerían los registros, en papel de la Cancillería, que iban a dar nombre a la primera sección del actual Archivo de la Corona de Aragón. Este soberano tuvo depositados sus documentos en el palacio Real de Barcelona y también en el monasterio de Sijena, de monjas hospitalarias de San Juan de Jerusalén, fundado por Sancha, abuela del Rey; pero además debe dejarse constancia de que los soberanos —más los medievales, por tener Corte itinerante— llevaban consigo su escribanía, de modo que asimismo existía un «archivo» móvil, constituido por los registros en uso, de manera que no resultaba difícil el extravío o pérdida de alguno de ellos. Por otra parte, tenemos constancia de que es también en este reinado cuando ya se consideraba el Archivo real como público, mencionándose en algún documento real: «nostro público Archivio Barchinone».

Jaime II (1291-1327) recibió el Archivo real en dos depósitos: uno en el palacio Real y otro en el monasterio de San Juan de Jerusalén. Este

soberano, con la ayuda de su protonotario Bernardo de Aversó, organizaría la Cancillería y trataría de enriquecer los fondos del Archivo, solicitando documentos de San Juan de la Peña o recogiendo los documentos del templo de Zaragoza, de Calatayud y Huesca, además de recuperar los depositados en Sijena, y trasladar también los existentes en el monasterio de San Juan de Jerusalén a palacio, donde, sin embargo, los fondos ocuparon distintos lugares, ya que en la capilla vieja se instalaron los registros reales y en el abovedado inferior la documentación del Maestre racional, funcionario que se encargaba de llevar la contabilidad (las cuentas, «ratio») de la Hacienda real, y a cuyo fondo se uniría posteriormente el de la Bailía o de gestión administrativa de los bienes de la Casa real, desembocando los dos oficios —Maestre racional y Baile general— en la Intendencia Superior del Principado, actualmente bajo el epígrafe de Real Patrimonio.

Ya a fines de centuria (1384) se promulgarían ordenanzas reales sobre el Archivo para regular su funcionamiento y conferir mayor entidad al archivero. Pedro IV el Ceremonioso (1336-1387), que no trató del Archivo en las conocidas Ordenanzas de la Casa real, se ocupó de él en numerosas ocasiones hasta la reglamentación citada de 1384 (el 12 de marzo y en la población aragonesa de Tamarite de Litera) en la que se contemplaba la designación por el soberano de un funcionario de la Escribanía para que anualmente reclamara al Protonotario y a los secretarios del Rey, de la Reina, del Primogénito y de su cónyuge todos los registros terminados, de los cuales debía confeccionar un registro el archivero, donde se anotaría fecha de ingreso, naturaleza, fecha del registro y nombre del depositante. Quedaba adecuadamente reseñada la forma de tratar archivísticamente la documentación, ya que se indicó la necesidad de rotular, foliar, colocar hojas de pergamino al comienzo de cada volumen, donde tenían que reflejarse los nombres de los destinatarios de cada documento registrado, para finalmente ser colocados en el de depósito por orden cronológico. Tampoco se descuidaba la posible restauración, dedicándose fondos de la recaudación del derecho del sello para tal fin. Es evidente que con esta ordenanza se daba también más personalidad al archivero,que ya no dependería del Protonotario sino del Canciller del Reino, posible medio de que tanto protonotarios como secretarios le atendiesen en las constantes reclamaciones de registros para su custodia y conservación.

En 1494 *se «creaba»* el que llegaría a denominarse Consejo Supremo de la Corona de Aragón. Desde el punto de vista diplomático, se trataba de una institución para llevar la parte de Cancillería real que se refería a los territorios de la herencia aragonesa (no olvidemos que Fernando II de Aragón [1479-1516] sería también soberano de Castilla, y sus descendientes sumarían otros países), de ahí que pueda considerarse como la continuadora de la misma. Prueba de ello es que, una vez terminados los registros, debían ser remitidos al Archivo real, en Barcelona. Lo cierto

es que la norma no se cumplió con demasiada frecuencia pero existen momentos en que se refleja alguna remesa como la de 1598, fecha en la que se remitían 23 legajos de procesos de las Islas Baleares y de Cerdeña sustanciados por el Consejo; en otras ocasiones se hicieron envíos —erróneamente— al Archivo General de Simancas o de Zaragoza.

La Guerra de Sucesión conoció un momento de interés por el Archivo, que sería protagonizado por el Archiduque de Austria —el primer Carlos III— y las Cortes de Cataluña (1705) pero los resultados del conflicto impidieron el desarrollo completo del intento e incluso hubo que lamentar la salida de documentación hacia Viena, ya que, antes de la rendición de Barcelona, el Archiduque ordenó embarcar los documentos del Consejo Supremo de Aragón y, pese a la oposición de la Generalidad catalana, se llevó a cabo tal dislate.

La nueva planta borbónica haría desaparecer las instituciones privativas de Cataluña del mismo modo que ya había sucedido en los otros territorios de la Corona de Aragón, fortaleciéndose la institución real en «provincias»: la Audiencia. La Real Audiencia de Cataluña fue trasladada al edificio empleado por la Generalidad de Cataluña, y al mismo lugar sería trasladado el Archivo real (1770-71) que nos ocupa, por ser insuficientes los locales ocupados en el antiguo palacio. La preocupación por conservar y clasificar los fondos se manifiesta por los reglamentos para el Archivo (1738 y 1754) y la actividad de los funcionarios en él destinados. Por Real Orden de 26 de noviembre de 1782 se prohibió al jefe del Archivo autorizar con su sello particular las certificaciones, disponiéndose que se hicieran dos sellos reales, al igual que en Simancas, destinándose el mayor a las certificaciones y el menor a membrete; en ambos casos aparecían las armas reales y alrededor la leyenda «Archivo General de la Corona de Aragón». El intento de centralizar en Barcelona la documentación de Valencia, Zaragoza y Palma según proyecto de Durán y Garma, jefe del Archivo, no siguió adelante probablemente por no contar con el agrado de los naturales de los territorios afectados.

La Guerra de la Independencia castigó con el descuido el Archivo de la Corona de Aragón si bien no sufrió merma en sus fondos.

En 1817 se incorporó a este Archivo real la documentación de la «Junta Suprema de Cataluña» cedida por el Capitán General; y por Real Orden del Gobierno Constitucional, de 20 de julio de 1821, recibió de la Real Audiencia el «Archivo de la extinguida Generalidad de Cataluña» que había quedado en poder de la misma al ser suprimida por la nueva planta borbónica, si bien merced a los acontecimientos políticos no quedó definitivamente incorporado hasta 1828.

Entre 1821 y 1836 se pudieron recibir en el Centro algunos de los «Archivos de los monasterios suprimidos» de Cataluña. En este último año ingresaron los papeles de la «Antigua legación de España en Génova» que se encontraban en Turín. El año de 1853 conoció un nuevo edificio para el Archivo de la Corona de Aragón. El vetusto Archivo real de

Aragón pasaría —y allí sigue— al palacio de los antiguos Virreyes de Cataluña. No se detuvo por ello la actividad del Centro, ya que salieron documentos e ingresaron otros nuevos. Recibió parte de los protocolos notariales de las cuatro provincias catalanas en 1939 aunque, posteriormente se crearían los Archivos Históricos Provinciales de Tarragona, Lérida y Gerona que recogerían los respectivos fondos, quedando en el Archivo de la Corona de Aragón los correspondientes a la provincia de Barcelona; y desde 1962 recibe fondos del Archivo de la Delegación de Hacienda de Barcelona, si bien parte de la documentación se remite al depósito dependiente de este Centro en Cervera, también denominado Archivo Regional de Cervera.

Desde el punto de vista de la relación-interés de este Archivo con las Comunidades Autónomas actuales, sin olvidar la titularidad legal, podrían clasificarse sus fondos en tres grupos:

1.° Archivo real general, y por tanto estatal, con temas que se refieren a los territorios de la soberanía de la Corona de Aragón.
2.° Archivos privados o colecciones, adquiridos mediante compra o donación por el Archivo de la Corona de Aragón como institución dependiente del Estado. (Entre otros, tiene interés para nuestra Tierra un fondo de unos 19.000 documentos procedentes de los archivos del duque de Alagón, con asuntos varios y documentos propios del monasterio de Santa María de Cogullada. Este fondo fue adquirido por la Dirección General de Archivos y Bibliotecas, previo su examen, en la colección de un librero de lance, en 1955.)
3.° Archivos de instituciones catalanas, depositados en el Centro por inexistencia de Archivo Histórico Provincial de Barcelona. Puede ser el caso de los protocolos notariales de la provincia de Barcelona.

Aun cuando el esquema pueda calificarse de simple no es menos cierto que permite advertir la categoría de General que posee el Archivo y por tanto la inviabilidad de adscripción a una sola Comunidad Autónoma aunque sí a un conjunto reflejado en su documentación y que obviamente está compuesto por las actuales Comunidades Autónomas hispanas cuyos territorios fueron conocidos como Corona de Aragón. En cierto modo, el Gobierno central actual y los representantes de las Comunidades Autónomas de Aragón, Valencia, Baleares y Cataluña reflejan lo expuesto, ya que coinciden en la titularidad estatal del Archivo y en la creación de un Patronato, compuesto por miembros de las citadas Comunidades y del Estado, para todo lo concerniente a la gestión, que también interesa sea eficaz en tierras hoy no españolas.

Para los aragoneses el Archivo de la Corona de Aragón siempre ha tenido un interés especial —entre otras razones porque, como se ha

podido apreciar, gran parte de su Historia se encuentra reflejada en sus millones de documentos— lo que justifica sobradamente la preocupación que late en la Disposición comentada.

2. En relación con la interpretación jurídica de esta Disposición, hay que señalar, muy especialmente, que sólo la forma de elaboración y aprobación de los Estatutos de autonomía justifica y explica semejante redacción. En efecto, no parece lógico que un Estatuto autonómico —norma institucional básica, sí, pero «de la Comunidad Autónoma»— comprometa directamente al Estado, ya no solamente en la promulgación forzosa de una norma estatal, sino incluso en la «información» obligada del anteproyecto por la Comunidad Autónoma de Aragón.

No es difícil, sin embargo, explicar las causas de esta peculiar Disposición que, por otro lado, aparece con frecuencia en materias o sectores diferentes. Es más: disposiciones prácticamente idénticas a la que comentamos figuran en los Estatutos de atuonomía de Cataluña, de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares, con diferencias de escasa significación. El Estatuto catalán (Disposición adicional 2.ª) prevé «la participación, *en su caso*, de otras provincias» en el Patronato. El Estatuto valenciano (Disposición adicional 2.ª) exige la «representación paritaria» en el Patronato de las Comunidades Autónomas interesadas en el mismo. Y el Estatuto balear se refiere a la participación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares «en igualdad con las demás» Comunidades Autónomas afectadas. Las diferencias estriban en el mayor o menor énfasis con que se pretende garantizar la representación en el futuro Patronato del Archivo de la Corona de Aragón. Dependerá, por tanto, el reparto de lo que establezca la norma estatal correspondiente.

Por otro lado, no debe olvidarse que los Estatutos de Autonomía —todos ellos, aunque con procedimientos diferentes (véase comentario al artículo 1.º)— han sido aprobados definitivamente por *Ley orgánica*, cuya elaboración y aprobación corresponde exclusivamente a las Cortes Generales (del Estado). Como, además, el Ordenamiento jurídico constituye un bloque unitario, integrado por normas intercomunicadas y susceptibles, por ello, de interpretación armónica, no es extraño que estos Estatutos contengan previsiones que comprometan al Estado en orden a la promulgación de otras normas complementarias.

Existe un compromiso, por añadidura, del Estado al efecto de someter «el anteproyecto de norma» a la *información* de las aludidas Comunidades Autónomas. Parece claro que la «voluntad legislativa» pretende garantizar la emisión de la previa opinión —entendemos que la alusión al *anteproyecto* significa algo más que una participación puramente simbólica— de la Comunidad Autónoma aragonesa. Pero, en realidad, lo importante no es esa cautela, sino la que contiene el apartado uno, pues, mientras los criterios suministrados en la información previa del anteproyecto no son vinculantes jurídicamente, *sí* condiciona a la corres-

pondiente norma estatal la «participación preeminente» en el Patronato del Archivo de la Comunidad Autónoma aragonesa.

Respecto de la naturaleza jurídica, estructura, composición y funciones del Patronato, corresponde a la norma estatal fijar las fórmulas convenientes. La tutela del Estado condiciona, en todo caso, su *titularidad* que entendemos será estatal habida cuenta de la auténtica función supracomunitaria que el Patronato está llamado a cumplir, siendo irrelevante los instrumentos o mecanismos de *gestión* que la futura norma establezca respetando las exigencias que esta Disposición señala.

DISPOSICION ADICIONAL 2.ª 1. El Estado cede a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el párrafo 3 de esta Disposición, el rendimiento de los siguientes tributos:

a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados.

d) La imposición general que se establezca sobre ventas en su fase minorista.

e) Los impuestos sobre consumos específicos de su fase minorista salvo los recaudos mediante monopolios fiscales.

f) Las tasas estatales sobre los juegos de suerte, envite o azar.

La eventual supresión o modificación de alguno de estos tributos implicará la extinción o modificación de la cesión. Las modificaciones que determinen cualquier minoración de los ingresos de la Comunidad Autónoma determinarán la revisión del porcentaje de participación a que se refieren los artículos 48.3 y 48.9 del presente Estatuto, así como las medidas de compensación oportunas.

2. El contenido de esta Disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que será tramitado por aquél como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente Disposición no se considerará modificación del Estatuto.

3. El alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere el número 1 de la Disposición transitoria 6.ª, que en todo caso, los referirá a rendimientos en Aragón. El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de Ley.

Por J. LINARES MARTÍN DE ROSALES

COMENTARIO:

El análisis de este precepto exige una serie de consideraciones preliminares que delimiten el marco de nuestro comentario:

— Estamos en presencia, obvio es decirlo, de la «Disposición» que regula *sustancialmente,* en el Estatuto de Aragón, una institución —la

«cesión de tributos»—, que por sí sola puede ser objeto, como de hecho lo ha sido, de trabajos monográficos, por lo que su comentario podría superar con creces el ámbito de esta obra general. Por tanto, en la medida que tal oferta amplia ya está cubierta en el mercado, procuraremos contraernos a los aspectos singulares que pudieran existir en nuestro Estatuto, remitiendo el estudio pormenorizado de las figuras tributarias susceptibles de cesión y demás materias colaterales, a la bibliografía existente.

— Como decíamos, es éste un precepto capital que atrae sobre su análisis, no ya solo el contenido de otros artículos del Estatuto —tal como los artículos 48.2, 49.2.*b)*, 58.3 y en especial el 60.2 y transitoria décima—, sino el de otra serie de normas concordantes, como la LOFCA —artículos 10, 11, 19.2, 20.1.*b)* y Disposición adicional 3.ª 2 y transitoria 3.ª—, la Ley 30/1983 de 28 de diciembre, general reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y la Ley 38/1983 de 29 de diciembre, «específica» de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón, sin cuya constante invocación quedaría desenfocado, no solo el estudio de la Disposición adicional que nos ocupa, sino el de la institución protagonista: la cesión de tributos a Aragón, que suponemos debe ser la que reclama la atención de los estudiosos de nuestro Estatuto.

A) Antecedentes

Sin remontarnos a los antecedentes históricos (Estatuto de Cataluña y Galicia y el Proyecto de Aragón durante la II República), se ha de señalar que el precedente constitucional de la cesión de tributos es el artículo 157.1 al establecer que: «Los recursos de las Comunidades Autónomas están constituidos por: a) *Impuestos* cedidos total o parcialmente por el Estado (...)». Sirviéndose del precepto constitucional, el vigente Estatuto de Cataluña, que se anicipó a la propia LOFCA, reguló los hasta entonces «*impuestos cedidos*» en sus artículos 44.2, 46.2 y adicional 6.ª Y por fin, la citada Ley Orgánica —LOFCA— amplía (en la forma que veremos) y desarrolla este instrumento de financiación regional en los artículos que ya han quedado citados, en los que se concreta entre otras materias: el concepto de tributos cedidos; el acto, los requisitos y condiciones para la efectividad de la cesión; las clases de cesión y las líneas maestras para la concreción de la atribución de la recaudación a las distintas Comunidades Autónomas; la enumeración positiva y negativa de las *materias* de los tributos susceptibles de cesión, la utilización de los impuestos cedidos como instrumento de los recargos regionales y la indicación de las facultades de gestión tributaria —en sentido amplio— que, por *delegación* del Estado, *asumirán* las Comunidades Autónomas en relación con dichos tributos cedidos. Aspectos todos éstos a los que procuraremos referirnos en lo que sigue.

B) CONCEPTO

Según ha quedado dicho tanto la LOFCA como nuestro Estatuto parecen ampliar el campo constitucionalmente acotado a la cesión, ya que nuestra Norma Fundamental habla —artículo 157.1— de *impuestos cedidos*, en tanto que las otras dos Leyes orgánicas emplean la expresión de *tributos cedidos* —así en los artículos 48.2 y adicional del Estatuto que nos ocupa—. La razón de tal modificación que entendemos, contra el aprecer de Eseverri, puramente semántica, está en que nuestros «constituyentes» no emplearon el término «*impuestos*» en su exacto sentido técnico jurídico (no existe en la discusión parlamentaria de la Constitución nada que compela a una estricta interpretación literal-gramatical), sino que más bien atendieron a su sentido genérico y usual, como debió entender el legislador de la LOFCA, ya que como hemos recordado en otras ocasiones, cuando el proyecto de dicha Ley Orgánica «llegó al Senado, se observó, con buen criterio, que algunos de los conceptos tributarios que podían ser objeto de cesión no merecían la calificación de impuesto sino la de *tasa* —artículo 11.1.*f)* de la Ley Orgánica: tasas y demás exacciones sobre el juego—. Esta situación fue la que determinó a la Alta Cámara a enmendar el texto primitivo optando por la denominación genérica de "tributos" —que comprendería a los impuestos y tasas cedibles—, para sustituir a la específica de "impuestos" (...)».

De similar opinión a la expuesta parece participar Martínez Lafuente, para quien la sustitución terminológica de la LOFCA y de los Estatutos posteriores a la misma, «(...) no es más que una precisión técnica para dar acogida a las tasas y demás exacciones sobre el juego (...)».

Más problemas doctrinales creó la denominación de tributos cedidos, que ha sido objeto de ciertas matizaciones. Así, el profesor Palao, tan allegado a esta facultad de Derecho de Zaragoza fiduciaria de esta obra, señalaba en su Lección Inaugural del Curso 1978-79, que si la cesión de impuestos no implica la transmisión al ente autónomo de facultades sobre los mismos (al menos la potestad recaudatoria), «la expresión impuestos cedidos» es impropia. Sin embargo, hemos de considerar que el citado profesor manifestaba su opinión utilizando como documento base de su elaboración científica el Proyecto de Constitución, que nada aclaraba sobre la ulterior *delegación* de facultades de gestión, prevista en la LOFCA y sustanciada posteriormente en las Leyes específicas de cesión. Por lo que la interpretación que hoy podríamos dar a sus palabras y a las de otros que, como Ferreiro o Lasarte, fueron pioneros en estos temas, es la de aceptación de la expresión «tributos cedidos».

El Estatuto de Aragón no contiene una definición de lo que deba entenderse por «tributos cedidos», ya que la referencia que a los mismos se hace en el artículo 48.2 se contrae a su aspecto económico-financiero, como instrumento que conforma la«Hacienda»; es decir, los recursos e ingresos de la Comunidad Autónoma, pero sin pretender perfilar el sig-

nificado de la «institución» de la cesión. Por ello entendemos, contra lo que pudiera pensarse, que no es que el Estatuto de Aragón tenga una visión estrecha de la cesión de tributos, limitada exclusivamente a uno de los aspectos —*su rendimiento*—, sino que en ningún momento se propuso su conceptuación, puesto que tal menester ya estaba cubierto por el artículo 10.1 de la LOFCA, donde se ofrece un concepto siquiera sea incompleto de los mismos, que precisa de la incorporación de una serie de notas para acabar de perfilar su significado.

Efectivamente, el precepto últimamente citado sólo señala que: «son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma». Y aunque de la subsiguiente regulación de este artículo 10 de la LOFCA parezca deducirse que la concreción de las demás facultades sobre el tributo cedido (que no sean las de financiarse con su producto) quedan relegadas a lo que en su día establezca «una Ley específica» (apartado 2 —in fine— del precepto comentado), sin embargo, acudiendo a lo señalado en el artículo 60.2 del Estatuto (precepto paralelo al artículo 19.2 de la LOFCA) ya puede anticiparse que la cesión no es la simple transferencia del producto de los tributos cedidos, sino que lleva aparejadas otras facultades, dado el carácter imperativo de dicho artículo al decir que: «(...) en caso de tributos cedidos, la Comunidad Autónoma de Aragón *asumirá* por delegación del Estado, la gestión, liquidación (...) de los mismos (...) todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance de condiciones de la cesión (...)». Por tanto, la atribución de facultades gestoras es inexorable, aunque su concreción quede aplazada y vinculada al cumplimiento de ciertas condiciones legales y fácticas, al propio tiempo, según veremos, y que ya se han precisado por la remisión que el artículo primero de la Ley 38/83 de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón hace a la Ley General de Cesión a las Comunidades Autónomas (Ley 30/1983 antes citada).

En consecuencia, combinando lo señalado en el artículo 10.1 de la LOFCA y demás disposiciones invocadas, podría proponerse un concepto al propio tiempo legal y descriptivo de los tributos cedidos como: «*los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto, total o parcial, una vez cumplidas ciertas condiciones, corresponde plenamente a las Comunidades Autónomas, en virtud de la cesión consignada en sus Estatutos o normas posteriores del rango oportuno, quienes asumen, por delegación de aquél, las funciones de gestión tributaria que se concreten, previo acuerdo de la Comisión Mixta, en una Ley específica*».

Del concepto propuesto pueden deducirse ya parte de los elementos que delimitan las clases, naturaleza, caracteres y requisitos de la cesión de tributos y que trataremos de sintetizar.

C) CLASES DE CESIÓN

Como hemos dicho en otras ocasiones: «el apartado 3 del artículo 10 de la LOFCA recoge, de manera no demasiado precisa, dos clases de cesión de tributos: la cesión total y la parcial. Tal distinción la refiere la norma sólo en relación con el producto final del tributo y no con el resto de los momentos procesales del mismo (liquidación, inspección, recisión, etc.) (...)».

Como supuestos de cesión parcial, según lo establecido por el artículo 1 de la Ley 30/83 —L.G.C.—, figura no sólo el Impuesto de lujo, sino también la cesión del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, ya que como veremos, el citado artículo de la Ley 30/83 omite toda referencia a los «Actos Jurídicos Documentados», expresamente citados en la adicional 2.ª del Estatuto.

Por el momento de concretarse la cesión podríamos hablara de: cesión realizada *estatutariamente* —los supuestos recogidos en la adicional 2.ª del Estatuto y transitoria 10.ª— y *cesiones ulteriores* (en función de Ley Orgánica a nuestro entender, según expondremos) a las que se refiere el último inciso del artículo 48.2 del Estatuto al añadir a los tributos señalados en dicha «adicional 2.ª», la «de todos *aquellos* cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales», previa solicitud por las Cortes de Aragón, según parece deducirse de lo establecido en el artículo 58.3 de nuestro Estatuto, ya que la primigenia cesión de los recogidos en la susodicha «adicional 2.ª» no estaría necesitada de dicha solicitud, dado que las Cortes de Aragón aún no estaban constituidas, y puesto que, según el artículo 10.2 de la LOFCA «se entenderá realizada la cesión» (sin ningún otro requisito) «cuando haya tenido lugar en virtud de precepto del Estatuto correspondiente». Lo que realiza esta Disposición adicional 2.ª comentada del de Aragón de forma terminante, mediante el empleo de un tiempo verbal presente —«el Estado *cede* a la Comunidad Autónoma (...)» y no futuro potencial o sujuntivo —cual el Estatuto de Canarias, por ejemplo, que dice «cederá» en su adicional 2.ª—. Y ello, aunque el precepto empleado constituya una adenda al texto articulado (a diferencia de los Estatutos de Andalucía —artículo 57— y Valencia —artículo 52—, que establecen la cesión en su articulado), por la posibilidad de modificar su contenido, sin que ello comporte una modificación del Estatuto, según veremos.

Por la naturaleza tributaria de las figuras cedidas, podríamos distinguir entre: cesión de tasas —que diferenciaremos de la transferencia de las mismas—, como la del apartado 1.*f)* de la adicional 2.ª del Estatuto, y cesión de impuestos. Y aún dentro de éstos distinguir entre directos e indirectos, cual ya concreta el Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 1984.

D) ELEMENTOS DE LA CESIÓN

La relación jurídica que comporta la cesión afecta a una serie de elementos subjetivos, objetivos y finalistas que trataremos de esquematizar.

1. Los elementos *subjetivos* de dicha relación, identificable con un acto dispositivo del Estado que trae su causa de imperativos constitucionales, son: el propio Estado cedente y la Comunidad Autónoma de Aragón como cesionaria. Tal acto de cesión está sujeto, para su efectividad, a ciertas condiciones y requisitos que analizaremos posteriormente al tratar de la naturaleza jurídico-económica del mismo.

2. En sentido estricto, el *elemento objetivo* de la cesión es el producto, indeterminado, aunque determinable, de la recaudación de los tributos cedidos, según resulta de una interpretación del apartado 1 de la Disposición adicional 2.ª del Estatuto de Aragón, en relación con el artículo primero de la Ley 38/1983 específica de la Cesión a la Comunidad Autónoma de Aragón (en lo sucesivo sólo Ley 38/83) y artículo 2 de la Ley 30/83 General de Cesión a las Comunidades Autónomas, al señalar el precepto últimamente citado que: «se entiende por rendimiento cedido (...) *el importe de la recaudación líquida* derivada de las deudas tributarias correspondientes a los distintos hechos imponibles cedidos».

No obstante, el objeto de la cesión se extiende, normalmente, a la atribución, *por delegación*, de ciertas facultades o incluso potestades de titularidad Estatal, a favor de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de su derecho al producto de la recaudación, según vimos al comentar el artículo 60.2 del Estatuto.

3. Por último, la finalidad —*elemento teleológico*— de la cesión es la de sustanciar el «principio de suficiencia financiera» de la Comunidad Autónoma, según resulta de diversos preceptos de la LOFCA y del Estatuto de Aragón —artículo 49 en coordinación con la transitoria 9.ª— a los que nos referimos y nos referiremos en otro momento.

E) NATURALEZA, CARACTERES Y REQUISITOS DE LA CESIÓN

El análisis de la naturaleza de la cesión puede realizarse desde una doble vertiente: desde la perspectiva económico-financiera, la cesión de tributos se identificaría con las transferencias verticales (del Estado a las Comunidades Autónomas), incondicionales (no afectadas inmediatamente a la cobertura de determinados gastos), compensatorias (en cuanto que se justifican por la asunción de costes de los servicios transferidos) e indeterminadas.

Más difícil resulta concretar la naturaleza jurídico-financiera de instituciones como la que nos ocupa, en cuanto que exigiría un análisis pormenorizado de las relaciones y circunstancias que la mediatizan, lo

que excedería nuestro propósito en estos comentarios. Por tanto, nos limitaremos a ofrecer unos «apuntes» orientativos y a distinguir este instrumento de financiación regional de otros que pudieran parecer afines.

Ya antes nos hemos referido sucintamente al acto de cesión, como una relación dual entre el Estado cedente y la Comunidad cesionaria. Sin embargo, conviene precisar su forma, requisitos y su carácter condicional.

a) *Forma*

En cuanto a las formas de producirse la cesión, opinamos que tal puede ser en virtud de Estatuto o por medio de otra Ley Orgánica, según los supuestos que se verán.

El artículo 10.2 de la LOFCA parece admitir un único procedimiento al decir: «se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente...». No obstante, creemos —según lo establecido en el artículo 48.2 del Estatuto— que nada se opone a que con posterioridad a la aprobación de los respectivos Estatutos puedan producirse nuevos supuestos de cesión. El problema no es de laboratorio, sino que ya se ha presentado en relación con el Estatuto de Cataluña y Galicia que son los únicos en los que no se contempla la posible cesión de la «imposición general sobre las ventas en su fase minorista» ni la de «las tasas sobre el juego». La cuestión está en saber si tales futuros supuestos de cesión de tributos del Estado comportan una modificación del Estatuto (Ley Orgánica) o si exigen de cualquier forma otra «Ley Orgánica», de las del artículo 150.2 de la Constitución, por cuanto implica la *cesión-delegación* de materia de competencia exclusiva estatal. En ambos casos la complicación es importante por las exigencias formales de estas categorías normativas. Saliendo al paso de este posible problema, el Estatuto de Cataluña en su Disposición adicional 6.ª, y el de Galicia, en la adicional 1.ª, y en los de las demás Comunidades, incluida la de Aragón —apartado 2 de esta adicional 2.ª comentada—, parecen haber previsto que estas situaciones no se consideran modificación del Estatuto y se resolverán mediante un acuerdo entre Gobierno central y Comunidad, que se tramitará como proyecto de Ley.

De hecho podría pensarse que la LOFCA o el Estatuto, según se apuntó en otro lugar, es una norma que actúa como Ley de transferencia o delegación «*en blanco*» en sentido amplio, y que lo único que condiciona la efectividad de la cesión es la existencia de una Ley ordinaria posterior, que determine el alcance de aquella delegación.

En nuestra opinión, la solución podría ser aceptable respecto de los tributos que el artículo 11 de la LOFCA considera que son susceptibles de cesión y que, al propio tiempo, hayan sido previstos como cedidos

en el respectivo Estatuto —normalmente en sus disposiciones adicionales—. Sin embargo, la cesión de otras figuras tributarias estatales, que no sean las recogidas en los supuestos materiales del apartado 1 de dicho artículo 11 y que tampoco estén comprendidas en el respectivo Estatuto, exigirán otra «Ley Orgánica» (artículo 150.2 de la Constitución) por suponer una cesión-delegación «*ex novo*» de «materia de titularidad estatal».

Sin embargo, la Ley 41/81 de Cesión a Cataluña parece posicionarse en sentido contrario, puesto que dicha norma se presenta como Ley ordinaria, no obstante decir que se cede la «tasa estatal sobre los juegos de suerte, envite o azar» —artículo 1.1.*e)*— y preveer la cesión de un futuro I.V.A. en fase minorista (Disposición adicional 2.ª 2), supuestos ambos, como vimos, no contemplados en su Estatuto. A nuestro entender, tal planteamiento es equivocado —aunque solo sea exclusivamente en lo que se refiere a las dos figuras tributarias señaladas— y ello posiblemente tanto por haberse interpretado que la cesión «*ex novo*» de conceptos tributarios estatales no exigía una Ley Orgánica, como por haber confundido la previsión de la no modificación del Estatuto (por el cambio o extinción de la cesión) con los requisitos formales traslativos, siquiera sea sólo de facultades ejecutivas mediante delegación de materia de titularidad estatal; o bien, por entenderse que respecto de aquellos dos conceptos tributarios no previos estatutariamente, la LOFCA cumplía, de forma indirecta, una misión de Ley Orgánica de transferencia o delegación de las del artículo 150.2 de la Constitución. Las tres interpretaciones erróneas.

— Que la cesión «*ex novo*» de tributos de titularidad estatal no previstos en el Estatuto —Ley Orgánica delegante en este caso— exige una Ley Orgánica, es algo incuestionable a la vista del artículo 150.2 de la Constitución, que aunque se refiere expresamente a los supuestos de transferencia o delegación de materias de titularidad estatal, hemos considerado que los mismos son coincidentes o próximos a la cesión-delegación que nos ocupa, puesto que tal delegación acompaña inexorablemente —artículo 60.2 del Estatuto— a toda cesión, y puesto que se trata de algo que, hasta ese momento, es de itularidad exclusiva del Esado (artículo 149.1.14.º de la Constitución). A ello, no sólo no se opone lo establecido en el artículo 10.2 (LOFCA) al decir que, «se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de *precepto expreso* del Estatuto correspondiente (...)», sino que incluso invalida la posible *designación amplia* que se contiene en el artículo 44.1 —último inciso— de los Estatutos catalán y gallego, y significa que, en aquellos casos de *nominación estatutaria expresa* (en disposiciones adicionales) «*se entienden*» cumplidos los requisitos de forma de la cesión dado el carácter de la Ley Orgánica formal y por tanto delegante o de transferencia, que tienen los propios Estatutos.

— Tampoco puede pensarse que la Ley Orgánica que realiza la cesión-delegación de los nuevos tributos pueda ser, siquiera sea mediata o indirectamente, la propia LOFCA. Tal imposibilidad parece clara dado el tenor, por una parte, del artículo 10.2 (LOFCA), *que exige precepto «expreso» del Estatuto* y, por otra, a la vista del carácter potestativo del artículo 11.1 de dicha Ley al señalar ...«*Pueden* ser cedidos (...)», por lo que la LOFCA no puede concebirse como el instrumento jurídico de traspasos y/o delegaciones «en blanco», ya que sería absurdo que para la cesión-delegación de nuevos tributos, no previstos estatutariamente, se exigieran menos requisitos que para la primitiva *cesión esatutaria.*

— Finalmente, entendemos que son dos cosas bien diferentes el que la adquisición «*ex novo*» de tributos del Estado no implique la modificación de un Estatuto, a fin de proclurar su permanencia en el tiempo y obviar el complejo trámite (con «referéndum» incluido en los casos de los Estatutos Catalán y Gallego, que nos ocupan) de su reforma. Y otra bien distinta el que, por razones de la trascendencia que supone, el legislador constitucional haya exigido el formalismo más rígido (en cuanto a su aprobación) de las Leyes Orgánicas, para que opere la cesión-delegación a las Comunidades en materias de titularidad estatal, como son los propios tributos del Estado.

Y ello con independencia de que las adicionales citadas de los Estatutos Catalán y Gallego, así como el apartado 2 de la adicional 2.° del Estatuto de Aragón, lo que concreta que se puede modificar por «acuerdo del Gobierno y de la Comunidad» que se sustancie en una ulterior Ley —ordinaria en este caso—, es el contenido de dichas adicionales expresas, que son las que citan los tributos concretos cedidos, y que por tanto nada dicen o en nada se refieren a los susceptibles de ulterior cesión allí no nominados.

b) *Requisitos*

— Ni de lo establecido en la LOFCA, ni de lo regulado en el Estatuto de Aragón, parece deducirse que la efectividad de la cesión estuviera sometida a más incidencias que el cumplimiento de la «*conditio iuris*» que supone *la aprobación de la «Ley específica»* para cada Comunidad, a la que se refieren los artículos 10.2 y 19.2 de la LOFCA y el apartado 3 de la adicional 2.ª de nuestro Estatuto. Más bien pudiera inducirse de una interpretación consonante del precepto últimamente citado, en relación con el aparado 4 de la transitoria 9.ª de dicho Estatuto, que la cesión, incluso, debería preceder al «porcentaje transitorio» de participación en los impuestos no cedidos. Sin embargo, esto no ha sido así, como consecuencia de los «Acuerdos Autonómicos» de 31 de julio de 1981, según lo señalado en sus puntos 24 y 25, que añadieron un requisito o mejor, una condición más para la efectividad de la cesión, cual es la de

que tal no tenga lugar hasta que la Comunidad haya *asumido un volumen de costes efectivos por servicios transferidos que supere la recaudación de los tributos cedidos.*

Dicha *nueva condición* ha venido funcionando *de hecho* hasta que recientemente se ha plasmado en las Leyes específicas de cesión, y entre otras, en el artículo segundo de la de Aragón —Ley 38/83 al decir:

«Uno. La presente Ley entrará en vigor el día uno de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, *siempre que* en aquella fecha *el coste efectivo de los servicios transferidos* a la Comunidad Autónoma de Aragón *exceda del rendimiento de los tributos* susceptibles de cesión.

Si no se diese esa condición condición, esta Ley entrará en vigor el primer día del ejercicio siguiente a aquel en que el coste efectivo de los servicios transferidos exceda del rendimiento de los tributos susceptibles de cesión.

No obstante, y aun cuando no se diesen las condiciones señaladas en el primer apartado, si el coste efectivo de los servicios transferidos, a la fecha que se indica en el mismo, fuera superior al rendimiento de los impuestos susceptibles de cesión, excluidas las tasas y exacciones sobre el juego, se procederá a la cesión de aquellos, sin perjuicio de que en el ejercicio siguiente a aquel en el que el coste de servicios supere el rendimiento del total de los tributos susceptibles de cesión se preceda a la cesión de las señaladas tasas y exacciones».

Como vemos, pues, con independencia de haberse establecido un procedimiento para que pueda operar la efectividad de la cesión en dos tramos (uno hasta los *impuestos cedibles* y otro que incluye las tasas del juego, completando así el conjunto de tributos cedibles hasta la fecha, según la Ley 30/83 —L.G.C.—), como ha ocurrido con la Comunidad Autónoma de Aragón, según veremos, se ha sustanciado jurídicamente —ope legis— una segunda condición legal: haber asumido un cierto volumen de coste efectivo de transferencias.

Y es que como hemos dicho en otras ocasiones la «cesión de tributos» participa, *de alguna manera, de la naturaleza de los actos,* o incluso de los *negocios condicionales,* que obligan a distinguir entre el *nacimiento* de los derechos, y su *exigibilidad* (no hay que olvidar que el partado 3 de la adicional 2.ª del Estatuto de Aragón ordena que el «alcance y condiciones de la cesión se establecerá por la Comisión Mixta...» y es bien conocido el carácter convencional de dicho Organo). En nuestra opinión, por razón de la reserva estatutaria contenida en la adicional 2.ª comentada, al decir: «El Estado *cede* a la Comunidad Autónoma (...)» los tributos allí citados, *nace el derecho* de Aragón a la cesión de tributos, pero tal derecho a financiarse con ciertos tributos de titularidad estatal está sometido para su efectividad —*exigibilidad*— a una doble «conditio iuris»: *que se apruebe la Ley específica de cesión y que se alcance un determinado volumen de coste* por servicios transferido.

A igual conclusión se llega en función de lo establecido en el artículo 10.2 de la LOFCA, puesto que el precepto, no obstante reconocer que se presume —presunción iuris et iure— efectuada la cesión —nacido el derecho a la cesión— por la *designación expresa* en el Estatuto, sin embargo, añade que tal derecho ha de entenderse, *sin perjuicio* de que el *alcance y condiciones* se fijen en otra norma —Ley específica—, con lo que se vincula la efectividad —el ejercicio del derecho ya nacido— a lo que establezca dicha Ley específica.

Aunque de una primera lectura de lo señalado en el artículo segundo de nuestra Ley específica —ley 38/83— pudiera deducirse que la circunstancia que allí se concreta (al decir que la Ley entrará en vigor el 1 de enero de 1984, *siempre que el aquella fecha* el coste efectivo supere el rendimiento de los tributos) *es un término o plazo inicial*, sin embargo, nos ratificamos en la tesis de que es una condición por tratarse de un *acontecimiento incierto* que incluso pudiera llegar a no cumplirse para ciertas Comunidades, salvo que modifiquen sus Estatutos. Tal es el caso de la Comunidad de Madrid, que aún asumiendo todas las competencias del artículo 148 de la Constitución, nunca podrá alcanzar un volumen de coste efectivo, que supere, no ya el conjunto del producto de los tributos cedibles, sino ni aún el de los *impuestos cedibles* —primer tramo de cesión—.

Por ello pensamos que, invocando una serie de principios inspiratistas (lo que hacemos no en aplicación de criterios analógicos, que parecerían fuera de lugar, sino apelando a los principios generales del Derecho), las leyes específicas de cesión pueden resultar de dudosa juridicidad. No hay que olvidar que aún aceptando la existencia de un término aparente, si hay incertidumbre en que fatalmente habrá de llegar, nuestro Código civil (artículo 1.125) convierte tal circunstancia en *condición*. Y a su vez, el citado Cuerpo legal muestra las mayores reticencias a las *condiciones imposibles* (artículo 1.116), como vimos puede ocurrir con alguna Comunidad, y a las *potestativas* (artículo 1.115), cuando el cumplimiento de la condición dependa de la exclusiva voluntad del obligado. En nuestro caso tal ocurriría si el Estado entorpece el proceso de transferencias, que es el determinante de la asunción de aquellos costes efectivos que condicionan la propia efectividad de la cesión.

Otro aspecto interesante a destacar en relación con la naturaleza de la cesión es el relativo a la *elaboración y categoría de la Ley específica* que condiciona la misma. En tal sentido llamamos la atención sobre lo señalado en el apartado 3 de la adicional 2.ª del Estatuto, que otorga un protagonismo singular a la Comisión Mixta en la elaboración de dicha Ley específica, de tal suerte que el Gobierno no puede alterar sus acuerdos y ha de limitarse, en este caso, a tramitarlos *como proyecto de Ley* a diferencia de lo que ocurre con las demás transferencias que se aprueban mediante Decretos —vid. transitoria 6.ª, apartado 2, del Estatuto—.

Sin pretender ocuparnos aquí del análisis del Organo convencional que son las Comisiones Mixtas (lo que remitimos al comentario que merezca la transitoria 6.ª citada y a lo que por nuestra parte hemos dicho y diremos al tratar del «porcentaje» definitivo y transitorio), lo único que nos interesa destacar, como hemos hecho en otras ocasiones, es que esta tipología de normas son, o debieran ser como veremos, el producto de un acuerdo entre partes —el Estado y la Comunidad Autónoma—, y no el fruto de una abstracción intelectual de un gobierno y de su legislador, elaboradas por demás, fuera de los ámbitos usuales de producción normativa. Y es que en nuestro actual Estado de las Autonomías se ha producido el fenómeno, infrecuentemente analizado, de la adecuación de la omnínoda soberanía legislativa anterior, al nuevo orden de distribución territorial del poder, establecido en nuestra Constitución. De ahí que hayamos calificado a esta clase de normas como *Leyes consensuadas, pactadas o paccionadas.*

No obstante, aún existen *categorías* para estas tipologías procedimentales de elaboración de normas, pues así como el Proyecto de Ley del Concierto Económico con el País Vasco se presentó al legislativo bajo un «artículo único», para su aprobación o reprobación en bloque por las Cortes, quienes no pudieron *enmendar* su contenido dispositivo, que se incorporó como un *anexo.* Sin embargo, tanto el primitivo proyecto de Ley de Cesión a la Generalidad de Cataluña, como la actual Ley 30/83 —L.G.C.— se presentaron de forma que su contenido material pudo ser enmendado.

Como decíamos antes, las leyes específicas de cesión —para el caso de Aragón la Ley 38/83— *debieran* ser el producto de un pacto. No obstante, el influjo de los «Acuerdos Autonómicos» en esta materia —concretamente el antes transcrito punto 25— *ha desnauralizado,* por vía de hecho, que no de derecho, las previsiones que nuestro Estatuto (adicional 2.ª, apartado 3) sobre el procedimiento a seguir, lo que ha determinado el que, en el «argot» de los especialistas en estos temas, adjetiven a la Ley 30/83 y las demás leyes específicas de cesión a las Comunidades Autónomas —leyes 31 a 43, *curiosamente* todas ellas de 28 de diciembre de 1983— con el calificativo de «*LOAPILLA*», por su claro efecto *armonizador,* al haberse invertido los términos estatutariamente ordenados, puesto que ha sido un proyecto de Ley elaborado por el Gobierno del Estado, y no una norma consensuada, la que se sometió a la previa aprobación de las distintas Comisiones Mixtas, como reconocen las correspondientes «Exposiciones de Motivos» de las diferentes y miméticas —¡qué paradojas!— «leyes específicas» citadas. Efectivamente la argucia sofística arbitrada, *intachable de iure,* al haberse adoptado la precaución de recoger expresamente —en el último punto de dichas Exposiciones de Motivos— el acuerdo de las Comisiones Mixtas de «(...) fijar como alcance y condiciones de la cesión (...) los mismos que, con *carácter de general aplicación* a todos los Entes Autonómicos (...)»

(el legislador debió olvidarse de las especialidades del País Vasco y Navarra), «(...) establece la Ley Reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas» —L.G.C.—, *de hecho*, altera, en aras de la «homogeneidad» —que es como aquí se llama a la inconstitucional «*armonización*»—, la filosofía latente en los Estatutos y sustrae, también «de facto», parte del ámbito competencial de las Comisiones Mixtas, con el agravante en ese caso de que, al no haberse ocupado el frustrado proyecto de LOAPA de la cesión de tributos, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado expresamente sobre lo que aquí denunciamos. No obstante, creemos que merece la pena considerar parte del contenido de las trascendental Sentencia 78/1983, de 5 de agosto, sobre la citada LOAPA, si bien de estos aspectos nos ocuparemos más detenidamente en nuestro comentario a la Disposición transitoria 9.ª del Estatuto —el «porcentaje transitorio»—. (En el sentido apuntado vid. la doctrina jurisprudencial que se deduce de los puntos 28.1 y 29 de los «Fundamentos Jurídicos» de la señalada sentencia del T.C. —suplemento al «BOE» núm. 197 de 18-8-83, pág. 61—).

Lo único evidente es que con la sistemática seguida se ha impedido que las distintas Comunidades Autónomas de régimen común tengan opción a adecuar la «cesión de tributos» a sus necesidades y a su estructura orgánica y funcional. Qué duda cabe que hubieran existido bastantes Comunidades que habrían limitado la delegación de la gestión, por ejemplo, a la redacción de planes conjuntos de comprobación, intervención y contabilidad de sus recursos, la publicidad e información al público de las obligaciones tributarias, etc., pero sin tener que ocuparse directamente ni de la inpsección, ni de los demás momentos complicados del procedimiento tributario. Todo lo que tampoco hubiera supuesto una grave alteración en la homogeneidad, puesto que de hecho la estructura provincial de las Delegaciones de Hacienda estaba ahí y tampoco éstas son absolutamente uniformes.

En el fondo, la solución arbitrada ha estado plagada de condicionantes políticos: la sumisión de los Gobienos regionales a su consonante Gobierno del Estado, en unos casos, y la precaución de los partidos nacionalistas, por evitar excesivos enfrentamientos y constantes recursos al Tribunal Constitucional, en otros supuestos.

Por cuanto de la naturaleza de la delegación de la gestión nos ocuparemos al comentar el artículo 60 del Estatuto, allí remitimos su análisis.

En consecuencia, y por terminar de concretar la naturaleza de la cesión de tributos, hemos de señalar, como dijimos en otro lugar, que se ha sustanciado en nuestro derecho una figura muy similar, aunque de distinto signo, a lo que ocurre en la República Federal de Alemania con los llamados «impuestos compartidos» —Impuesto sobre la Renta, Sociedades y el actual I.V.A.— que aunque inicialmente eran, según la Constitución, de atribución de los Länder, sin embargo, tras la reforma

Constitucional de 1969 —en base a los trabajos de la Comisión Troeger—, hoy día se atribuyen a la Federación y a los Estados, siendo su normativa y su gestión ciertamente uniforme. Ello hace que en estos casos la doctrina diferencie la atribución intergubernamental de los distintos momentos del fenómeno tributario. En tal sentido Kruse, distingue entre soberanía legislativa —correspondiente al establecimiento y la normación del tributo— soberanía sobre el producto —relativa a la titularidad del derecho o financiarse con la recaudación de los mismos— y soberanía administrativa —referente a la titularidad de las facultades administrativas para gestión tributaria—. Aceptando tal distingo, el profesor Ferreiro, en nuestra patria, ha realizado un análisis de la distribución de las potestades tributarias en Alemania del que nos interesa destacar como en materia de los «impuestos compartidos», la soberanía legislativa le corresponde prácticamente a la Federación, si bien es necesaria la aprobación por el Consejo Federal —artículo 105.2 y 4 de la Ley Fundamental—; la soberanía sobre la recaudación es compartida entre la Federación y los Estados (al 50 % renta y sociedades y de forma variable el I.V.A.) y la soberanía administrativa, aunque corresponde a los estados, sin embargo dada la uniformidad de los procedimientos, de la formación de los funcionarios, etc., existe un auténtico supuesto de cooparticipación.

Y de hecho, pensamos que algo similar es lo que ocurre con la cesión de los tributos en los que la titularidad de la potestad legislativa, e incluso la reglamentaria, es exclusiva del Estado, según resulta de lo establecido en el artículo 10.1 de da LOFCA y el artículo 3.2 de la Ley 30/83 —L.G.C.—; la titularidad del producto de la recaudación, una vez cumplidas las condiciones para la cesión, es exclusiva de las Comunidades Autónomas de tal suerte que adquieren un derecho especialmente protegido a financiarse con «el importe de la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias correspondientes a los distintos hechos imponibles cedidos» —artículo 2 de la L.G.C.—, y sin que tal pueda verse afectado por posibles ulteriores revocaciones expresas o tácitas de la cesión —aspecto que analizaremos después—, ya que según señala el último párrafo de adicional 2.ª del Estatuto de Aragón, «(...) las modificaciones que determinen cualquier minoración de los ingresos de la Comunidad Autónoma determinarán la revisión de porcentaje de participación a que se refieren los artículos 48.3 y 49 del presente Estatuto, así como las medidas de compensación oportunas (...)».

Finalmente, en cuanto a la potestad ejecutiva, administrativa o de gestión, surge, según tuvimos ocasión de analizar en nuestro comentario al artículo 60.2 del Estatuto, una cootitularidad, permaneciendo la titularidad núcleo (algo asimilable en la esfera iusprivatista a la «nuda propiedad») en el Estado —artículo 11 de la L.G.C.—, si bien la Comunidad Autónoma adquiere por delegación de aquél un espécimen de *derecho de uso del procedimiento de gestión para actuar su propio interés* —la administración y defensa de su recaudación— que comporta

incluso «las *transferencias* de los medios personales y materiales para el ejercicio de la gestión» —artículo60.2, «in fine», del Estatuto—.

Un problema lateral al análisis de la naturaleza de la cesión es el relativo a la posible revocación —extinción-modificación— de la misma. Tal posibilidad reconocida, como veíamos, en la propia adicional 2.ª del Estatuto, es consecuencia de que aquella titularidad legislativa plena (en la creación-invención del tributo) y titularidad-núcleo administrativa es del Estado y, en consecuencia, el mismo puede revocar bajo ciertas circunstancias el acto dispositivo inicial que comporta la cesión, aunque lo que trata de evitar la norma es que de dicha revocación no resulte lesión en los intereses financieros de la Comunidad. Por ello hay que distinguir entre la revocación en sentido amplio, que puede afectar al conjunto de la cesión-delegación, o sólo a la delegación de la gestión —revocacin propia— y la modificación del contenido de la cesin.

En el primer caso, la revocacin podría ser *expresa,* lo que exigiría el acuerdo del Gobierno y la Comunidad —adicional 2.ª 2, del Estatuto—, salvo que existiera cualquier circunstancia justificada que provocara la aplicación del contenido del artículo 155 de la Constitución, o pudiera ser *tácita,* como la que se produciría por el hecho de la supresión del tributo cedido.

Para concluir este análisis sólo queremos perfilar un punto más la naturaleza y caracteres de la cesión, procediendo a su distinción con otras figuras que pudieran parecer afines.

Las diferencias entre la cesión de tributos y los supuestos de Concierto Económico son evidentes, tanto cuantitativa como cualitativamente, no sólo porque en estos casos se usufrucúa prácticamente todo el sistema tributario estatal, sino porque los titulares son las Diputaciones forales a las que incluso se delegan ciertas potestades reglamentarias y todo el procedimiento de gestión, como se demuestra por el hecho de que en los supuestos de cesión subsiste la «Inspección de los servicios» del Estado —artículo 11.2 de la Ley 30/83 L.G.C.— mientras que en el Concierto sólo cabe la «Alta Inspección» —artículo 6.5.° de la Ley del Concierto— de forma ciertamente indeterminada y sin atribución concreta a un Organo específico de la Administración del Estado. Todo ello con independencia de la diferente justificación constitucional de ambos sistemas, como hemos tenido ocasión de analizar repetidamente, que si bien para la Cesión hay que buscarla en el Título VIII, sin embargo, para los sistemas de Concierto y Convenio se encuentran en la Disposición adicional 1.ª y derogatoria de la C.E.

No obstante todo lo que antecede, hemos sostenido que en virtud de la cesión de tributos en su conjunción con el porcentaje de participación en los impuestos no cedidos, se produce un relativo acercamiento de los regímenes financieros de las Comunidades Autónomas comunes y especiales —País Vasco y Navarra—, puesto que las diferencias cuantitativas tributarias son menores, por efectos de la cesión, y de alguna manera

aquéllas también participan del producto del resto de los impuestos no cedidos, llegando a existir un «especímen de cupo», cual la base de distribución regulada en el artículo 49.1.*c)* del Estatuto de Aragón, al que ya hicimos referencia.

Puesto que de la distinción de la Cesión con los recargos e impuestos propios regionales y con el «porcentaje» nos hemos ocupado en otras ocasiones, sólo queremos cumplir una breve referencia a su diferenciación con las tasas transferidas, a las quese refiere el artículo 7.2 de la LOFCA. La disparidad resulta por la distinta intensidad cualitativa de atribución regional en una y otra figura, ya que así como en dichas tasas se da un auténtico supuesto de transferencia, en el sentido de que se produce una subrogación subjetiva de las Comunidades Autónomas en la titularidad de las mismas, que pasan a convertirse en tributos regionales propios; sin embargo, en la cesión, el Estado conserva la titularidad de las potestades legislativas y la cotitularidad de la gestión.

F) Figuras tributarias cedidas según el Estatuto

Como se indicó en su momento, en virtud de la Disposición adicional 2.ª del Estatuto *nació el derecho* de la Comunidad aragonesa a financiarse con determinados tributos. Aunque más bien, según la pretendida interpretación armónica de la Disposición final de la LOFCA, habría que hablar del derecho a financiarse con determinadas «*materias tributarias*», que es la expresión que emplea dicha Ley orgánica, con el fin de evitar que las referencias expresas a unas determinadas figuras tributarias vigentes al tiempo de su publicación, anquilosara las ulteriores posibilidades de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, cuando aquéllas pudieran cambiar de «nomen iuris», aunque no de contenido (así el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre el Patrimonio Neto). Tal precaución, que estuvo presente en alguna de las enmiendas al Proyecto de Estatuto de Aragón y que ha sido recogida por otros Estatutos —como el de Asturias—, no fue sustanciada expresamente en el apartado primero de la adicional 2.ª comentada, lo que pudiera inducir al lector de nuestro Estatuto a recibir su contenido con una cierta sorpresa. Pues como ha dicho el profesor Martín Queralt, la coincidencia de la aparición de los Estatutos con un «proceso de reforma —*in fieri*— en permanente estado constituyente (...) ha conducido a que (...) se refieran a impuestos inexistentes como tales —Impuesto sobre el Patrimonio Neto, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones— (...)», así como tener que realizar grandes esfuerzos «(...) al analizar la cedida imposición sobre las ventas en fase minorista, denominación que amén de ser impropia en un texto normativo (...), no se corresponde con nuestra actual realidad tributaria, al igual que tampoco se corresponde la denominación de impuestos sobre consumos específi-

cos, ni se puede hablar como un gravamen que se recauda en destino del impuesto sobre el lujo, que grava la tenencia y disfrute de aeronaves y embarcaciones (...)».

La única forma de superar la aparente falta de rigor en la designación de los tributos cedidos por la adicional 2.ª del Estatuto es, como apuntábamos, la de recurrir a una interpretación conjunta de este precepto con el artículo 11.1 de la LOFCA. Lo que, por otra parte, parece estar latente en la forma un tanto «sui generis» de referirse aquella adicional a ciertos supuestos de cesión —así los apartados *d)* y *f)* del número 1, según veremos—.

De la relación que se contiene en el Estatuto de Aragón, que para mayor concreción debiera completarse con la designación negativa —supuestos de imposición cesión— existente en el artículo 11.2 de la LOFCA, se puede realizar una primera aproximación de cuales son o serán las materias tributarias concretas que procuren la financiación de la Comunidad Autónoma, ya que a la misma debe añadirse, transitoriamente, el impuesto sobre el lujo en destino —Disposición transitoria 10— y deben sustraerse aquellas materias que aunque cedibles, aún no han sido efectivamente cedidas por no estar previstas en la Ley 30/1983 —L.G.C.— o por no haberse cumplido la condición prevista en el último párrafo del artículo 2.º 2 de la Ley 38/1983, específica de la cesión a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Es por todo ello que procede depurar previamente la materia a tratar, antes de hacer unas breves referencias a las figuras concretas ya efectivamente cedidas. En tal sentido conviene recordar que de los distintos supuestos cedibles contenidos en el artículo 11.1 y transitoria 3.ª de la LOFCA, por el momento, la Ley 30/83 ha excluido toda referencia a «los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista (...)» y remite en su adicional 2.ª, apartado 2, a una ulterior Ley especial la cesión del futuro I.V.A. en fase minorista. En consecuencia, los únicos tributos cedidos hasta la fecha a las Comunidades Autónomas son los señalados en el artículo 1 de esta Ley al decir:

«Uno. Con el alcance y condiciones establecidas en esta Ley se cede a las Comunidades Autónomas el rendimiento en su territorio de los siguientes tributos:

a) Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.

b) Impuesto General sobre Sucesiones.

c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, únicamente en cuánto a los siguientes hechos imponibles:

Uno. Transmisiones onerosas por actos inter vivos de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas.

Dos. Constitución de derechos reales, préstamos, finanzas, arrendamientos, pensiones y concesiones administrativas.

Tres. Constitución, aumento y disminución de capital, fusión, transformación y disolución de Sociedades.

d) Impuesto sobre el Lujo, únicamente en cuanto a los siguientes hechos imponibles:

Uno. Adquisición en régimen general de los artículos que se citan a continuación:

— Vehículos de tracción mecánica (artículo 16 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre el Lujo).
— Aviones de turismo y embarcaciones de recreo, así como sus accesorios y piezas de recambio, incluso motores auxiliares (artículo 18 del citado Texto refundido).
— Joyería, platería y relojería (apartados *a* y *c* del artículo 20 del citado Texto refundido).
— Antigüedades (artículo 21 del Texto refundido).
— Esculturas, pinturas y grabados originales en el supuesto comprendido dentro del apartado *c)* del artículo 23 del Texto refundido del Impuesto sobre el Lujo.
— Artículos de fumador (apartado *a*) del artículo 28 del repetido Texto refundido).

Dos. Tenencia y disfrute de embarcaciones y aeronaves (artículo 30 del repetido Texto refundido); y

e) Tasas y demás exacciones sobre el juego.

Dos. La eventual supresión o modificación de alguno de los impuestos antes señalados implicará la extinción o modificación de la cesión».

Para el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón, aún hay que señalar que al tiempo de redactar estos comentarios —septiembre de 1984— hay que excluir de la relación antes transcrita, la cesión efectiva de las «Tasas y demás exacciones sobre el juego», ya que según certificó el acuerdo de la Comisión Mixta de 12 de marzo de 1984, el volumen de coste efectivo por servicios transferidos a 1 de enero de 1984, aún no era suficiente como para que proceda *lo total cesión de tributos prevista* en la citada Ley 30/83 —L.G.C.—, pero sí para la cesión de los *impuestos cedibles* —excluidas dichas tasas— de conformidad con lo establecido en el artículo 2.°, apartado 2 de la Ley 38/83, que tras fijar la efectividad de la cesión para el día 1 de enero de 1984 «siempre que aquella fecha el coste efectivo (...) exceda del rendimiento de los tributos susceptibles de cesión (...)», continúa diciendo que: «(...) No obstante, y aún cuando no se diesen las condiciones señaladas en el primer apartado, si el coste efectivo de los servicios transferidos, a la fecha que se indica en el mismo, fuera superior al rendimiento de los impuestos susceptibles de cesión, excluidas las tasas y exacciones sobre el juego, se procederá a la cesión de aquellos, sin perjuicio de que en el ejercicio siguiente a aquel en el que el coste de los servicios supere el rendimiento del total

de los tributos susceptibles de cesión se proceda a la cesión de las señaladas tasas y exacciones».

Por tanto, completaremos nuestro comentario con una breve referencia a los aspectos más sugerentes de cada uno de los tributos cedidos, dejando el análisis más comprensivo a los trabajos específicos sobre la materia.

Como premisa digamos que la delimitación del «rendimiento que se cede» se efectúa para cada figura tributaria concreta y cada Comunidad en función de los llamados «puntos de conexión» —expresión utilizada en las relaciones fiscales internacionales y acuñada también en la Ley del Concierto—, que tratan de delimitar la eficacia de la Ley tributaria en los espacios interregionales, mediante normas por las que se circunscribe territorialmente la realización del hecho imponible en su conexión con los sujetos pasivos en unos casos, o con el objeto de imposición, en otros. A tal efecto el artículo 10.4 de la LOFCA sienta unos principios generales a los que hemos hecho referencia en otros trabajos.

El ulterior desarrollo de dichos principios se contiene en los artículos 4 al 8 de la Ley 30/83 —L.G.C.—.

G) Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio

Antes que nada hay que decir que la cesión de este impuesto directo ha sido frecuentemente criticada, no sin razón, dado el carácter de «tributo de tenaza» que al mismo se le asigna a fin de colaborar a la «(...) más perfecta exacción del Impuesto sobre la Renta. El hecho de la presentación conjunta de las declaraciones de ambos impuestos, la necesidad de tener presentes las declaraciones de patrimonio para la liquidación de plusvalías y minusvalías, etc., refuerzan nuestra argumentación». En tal sentido el profesor Albiñana ha dicho que: «... la separación de los órganos de gestión de los impuestos sobre el capital respecto de los que tienen a su cargo los que gravan sus rentas, constituye en la práctica una real incomunicación con el consiguiente despilfarro de energías administrativas, al mismo tiempo que el contribuyente advierte esa falta de unidad en la actividad de la Administración tributaria, y la utiliza en su provecho...».

La razón de la inclusión de este impuesto sobre los cedibles —que alguien ha atribuido a una mala traducción del alemán al confundir los impuestos *de* y *sobre* el patrimonio— es consecuencia, una vez más, del «efecto de emulación» que produjo el Estatuto de Cataluña, que hizo cuestión indeclinable de su cesión. Sin embargo, el tiempo ha venido a dar la razón, ya que ni por sus resultados económicos, ni por lo menguadas de las atribuciones delegadas a las Comunidades Autónomas para su gestión, constituye ésta una figura transcendente en el conjunto de la cesión. De hecho, es evidente que la Ley 30/83 ha tenido que hacer

singulares esfuerzos para salvar la especificidad de su tratamiento, como lo demuestra su regulación individual en los artículos 12.2, 3 y 4, y 14.1.*b)*, así como la paralela falta de referencia al mismo en los artículos 13, 16, 17, etc., de la señalada Ley 30/83 —L.G.C.—.

El artículo 4 —L.G.C.— establece que: «Uno. Se considera producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuestc Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en dicho territorio.

Dos. En el supuesto de que los sujetos pasivos, cuyos bienes y derechos fueren objeto de acumulación según lo previsto en el artículo cuarto de la Ley cincuenta/mil novecientos setenta y siete, tuviesen residencias distintas, el rendimiento se entenderá producido en el territorio de la Comunidad Autónoma donde tenga su residencia habitual la persona en quien deba realizarse la acumulación, según las normas reguladoras del Impuesto».

Es evidente, por tanto, que el precepto de referencia ha seguido el criterio general contenido en el artículo 10.4.*a)* de la LOFCA dada la naturaleza de impuesto directo personal que tiene el Impuesto sobre el Patrimonio, y puesto que como es sabido el domicilio fiscal —citado en la LOFCA— viene a identificarse en estos casos con la residencia habitual —recogida en el artículo 4 L.G.C.—, que el artículo 9 de la Ley 30/83 concreta de forma similar a como se contiene en el Impuesto sobre la Renta y Patrimonio —artículos 6 y 3.3, respectivamente—. No obstante, las consecuencias aparentes implicarán el que, fiscalmente, bienes situados fuera del territorio de una Comunidad quedaran sometidos, de alguna manera, a la misma, y viceversa. Ahora bien, no hay que olvidar que, como hemos dicho, no es éste un tributo de carácter real, puesto que el patrimonio se contempla como una especie de «universitas rerum», pero en cuanto que en su dimensión personalista, por su afección a un titular.

Más criticable pudiera ser la aplicación del principio de la «acumulación» en el caso de distinta residencia de los miembros de la unidad familiar, que puede beneficiar a las Comunidades Autónomas de fuerte inmigración, que son normalmente las más favorecidas económicamente, así como que el artículo comentado no contenga una referencia, pese haber sido frecuentemente denunciado, a los supuestos de *obligación real de contribuir*, quedando, por tanto, sin concretar la imputación territorial de la recaudación en tales supuestos de tributación por no residentes, sabiéndose que en materia inmobiliaria podía haberse aplicado el criterio de afectación al lugar donde los bienes están sitos.

Finalmente, sólo añadir que las facultades de gestión, por delegación, de la Comunidad Autónoma, son, como ha dicho Martínez Lafuente, ciertamente limitadas en este Impuesto ya que como señala el artículo 12.2, 3 y 4 de la L.G.C., las declaraciones tributarias deben presentarse con-

juntamente con las del Impuesto sobre la Renta. Esto es, en la Delegación provincial del Ministerio de Hacienda correspondiente al sujeto pasivo. Lo que priva, en principio, a la Comunidad Autónoma del conocimiento de la información que se deriva de dichas declaraciones, tan necesarias para la gestión de los otros tributos cedidos —en especial el de Sucesiones y Transmisiones Patrimoniales—, salvo que existan acuerdos sobre la oportuna comunicación de dicha información. Todo lo que se hubiera obviado, como reiteradamente se ha propuesto, incorporándose un ejemplar más de la declaración-liquidación para las Comunidades Autónomas.

La inspección del Impuesto, parece ser compartida, según se deduce de lo señalado en el apartado 3 del precepto comentado, aunque de la falta de referencia a esta impuesto en el artículo 16 —L.G.C.— pudiera deducirse otra cosa. Y la recaudación en el período voluntario por las Comunidades Autónomas se limitará prácticamente a los supuestos de liquidación por actas de inspección —artículo 14.1.*b)* L.G.C.—.

Por lo que respecta a los demás aspectos del alcance de la delegación de la gestión en este Impuesto sobre el Patrimonio, nos remitimos al análisis conjunto del resto de los tributos que realizamos en nuestro comentario al artículo 60.2 del Estatuto.

H) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados

La referencia en la adicional 2.ª del Estatuto de Aragón a este impuesto indirecto es más amplia que la contenida en el artículo 11.1.*b)* de la LOFCA, al comprender los «Actos jurídicos documentados», posiblemente por un afán de completar una laguna de dicción de dicha Ley Orgánica y ampliar, en lo posible, la reserva del ámbito a ceder en su día. Sin embargo, tal intento ha quedado estéril puesto que, como vimos, el artículo 1.1.*c)* de la Ley 30/83 —L.G.C.—, comprende en sus tres apartados los hechos imponibles característicos de las transmisiones patrimoniales onerosas y constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, etc., así como las operaciones societarias. No así los indicados «Actos jurídicos documentados» que se los reserva el Estado, tanto en su recaudación, como en la gestión cuando tal es mediante efectos timbrados, aunque delegue su representación en la Comunidad Autónoma —delegación impropia, según el comentario al artículo 60 del Estatuto— en los demás casos —artículo 20, párrafo segundo de la L.G.C.—, que se contraerán, fundamentalmente a las «declaraciones de obra nueva» y «anotaciones preventivas». Las razones para otorgar dicha representación a las Comunidades Autónomas son de economía procesal y eficacia administrativa, puesto que frecuentemente tales actos jurídicos se documentan en los mismos «instrumentos» que sustancian otras transmisio-

nes patrimoniales, con lo que se evita su presentación a las dos Administraciones financieras —estatal y regional—.

La regulación que contiene el artículo 6 de la L.G.C. de los puntos de conexión en el Impuesto de Transmisiones es también acorde, en líneas generales, con lo señalado en la LOFCA, ya que atiende fundamentalmente a la distinción entre bienes inmuebles y derechos sobre los mismos, y bienes muebles, para aplicar a los primeros el principio de atribución de la recaudación a la Comunidad de lugar donde están listos —lex rei sitae— y a los segundos, el criterio de la residencia habitual o domicilio fiscal del sujeto pasivo, según que éste sea persona física o jurídica. Lo que determina que las adquisiciones de bienes muebles o de derechos sobre los mismos en la Comunidad, por sujetos pasivos no residentes o domiciliados en la misma, tributarán al Estado (mientras queden Comunidades sin acceder a la cesión) o a otra Administración regional, lo que incrementará sensiblemente las posibilidades de elusión fiscal.

El principio «regit locus actum» se aplica a la constitución de sociedades, y el del domicilio a los demás actos societarios.

No obstante estas reglas comunes, sucintamente expuestas, existen unos supuestos especiales en los que no se comprende que el legilador se aparte del principio general en perjuicio de ciertas Comunidades. Nos referimos al supuesto regulado en el artículo 6.2.*a)* relativo a la transmisión de acciones y otros títulos mobiliarios, que como tales se debiera haber atendido, para su atribución interregional, al domicilio del adquirente, y, sin embargo, su recaudación se imputa a la Comunidad del lugar donde se formaliza la operación. Con lo que se favorece claramente a las Comunidades Autónomas que cuentan con Bolsa de Comercio, donde se concentran la inmensa mayoría de dichas operaciones. Otro tanto ocurre con las concesiones administrativas de explotación de servicios, en las que debiera haberse estado al lugar donde se realiza la explotación, que normalmente exige incluso ciertas inmobilizaciones.

I) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

La referencia que se contiene en el apartado 1.*c)* de la Disposición adicional 2.ª del Estatuto de Aragón al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, cuadra perfectamente con la «materia tributaria» que el artículo 11.1 de la LOFCA declara susceptible de cesión. Y es que al tiempo de redacción de ambas normas, ya estaba prevista, en la anunciada reestructuración de nuestro sistema tributario, la configuración de un tributo con dicho ámbito objetivo.

No obstante, la doctrina anterior a la publicación de la Ley 30/83, se preguntaba si dicho impuesto cedible comprendía, o no, el Impuesto sobre los Bienes de las Personas Jurídicas, siendo la conclusión más

lógica la negativa, ya que el Proyecto de Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (B.O.C.G. núm. 46 de 11-I-1978) preveía su inaplicación —en la Disposición adicional 2.ª— y por otra parte, la Ley 41/1981 de Cesión de Tributos a la Generalidad de Cataluña —derogada y/o modificada por la Disposición final 1.ª de la Ley 30/83— no contaba con un «punto de conexión» concreto para dicho concepto tributario. Sin embargo, el artículo 5 de la vigente L.G.C., pese a que por su título parece referirse solo a las transmisiones, o mejor, adquisiciones «mortis causa», no obstante, ha subsanado la omisión de la Ley de Cesión a la Generalidad y en su apartado 1.*b)* aplica el criterio del domicilio fiscal para la atribución de la recaudación del Impuesto de referencia. Lo que queda por saber es si la futura Ley de dicho Impuesto contemplará tal ámbito de imposición y en caso negativo, como se configura su exoneración, pues caso de no arbitrarse una exención, podría convertirse en objeto imponible propio de las Comunidades Autónomas en virtud de lo establecido en los artículos 6.2 y 9 de la LOFCA.

En cuanto a las Sucesiones propiamente dichas, la Ley 30/83 —L.G.C.— rompe el criterio propio de los impuestos de carácter personal fijado por la LOFCA, de atribución regional de la recaudación en función del domicilio fiscal del sujeto pasivo —en este caso sería la Comunidad del *causahabiente*—, para atender a la residencia habitual del causante, con lo que la potestad financiera regional, en relación con un Impuesto calificado como personal y directo, tanto legal —así en la Exposición de Motivos del Proyecto antes citado— como presupuestariamente, puede extenderse a sujetos pasivos no residentes y a *porciones de base inmobiliaria* situadas fuera de su territorio. Tal solución pramática si se quiere, no es exactamente acorde con los criterios internacionales para evitar la doble imposición, ni con el criterio que se deduce del artículo 2.1.*a)* del Proyecto de referencia, ni tampoco con la sistemática seguida en nuestra patria en el «Convenio» con Navarra, donde se atiende a la cualidad de los *bienes muebles* —a los que se aplica el criterio de la residencia del causante— *e inmuebles* —a los que se aplica elcriterio de la «lex rei sitae»—. La conclusión que intuimos es que el sistema va a generar serios problemas en orden a la liquidación, si como prevé el proyecto ha de considerarse las circunstancias patrimoniales de los sujetos pasivos —*causahabientes*— que no residan en la Comunidad del causante, así como respecto a la comprobación de valores inmobiliarios radicados fuera de la Comunidad de dicho causante. Y aunque, tal eventualidad no sea ajena a las situaciones anteriores a la cesión, sin embargo, el aumento de dificultades puede surgir de la aplicación de una coordinación intersubjetiva —Vid. artículo 19.2.*b)* de la L.G.C.—, y que antes era sólo entre dependencias territoriales de un mismo Organo.

Por lo que hace a las donaciones, cuyo gravamen se entiende comprendido en el rendimiento que se cede por el Impuesto General sobre Sucesiones, según resulta de lo señalado en la Disposición transitoria 3.ª

de la Ley 30/83 —L.G.C.—, se sigue el criterio general de las transmisiones «inter vivos» de atribución a las CC.AA. en función de la naturaleza de bienes inmuebles o muebles donados, para aplicar a las primeras el criterio del lugar de situación, y a las segundas, el de residencia habitual del adquirente o donatario.

J) LAS TASAS ESTATALES SOBRE LOS JUEGOS DE SUERTE, ENVITE O AZAR

Alterando el orden establecido en la adicional 2.ª del Estatuto de Aragón, anteponemos el análisis de este tributo cedido, por estar comprendida su cesión efectiva (aunque aun pendiente del cumplimiento de la condición de asunción de coste efectivo suficiente) en la Ley 38/83 mediante su conexión con la propia L.G.C.

Lo primero que llama la atención al estudioso de nuestro Estatuto es la forma de designación empleada en el mismo, que difiere de la contenida en la LOFCA —artículo 11.1.*f)*—y en la Ley 30/83 —artículo 1.1.*e)*— que hablan de «Tasas y demás exacciones sobre el juego». La razón de tal diferencia es, una vez más, la pretensión del Estatuto de acortar como materia cedible, no sólo las Tasas fiscales vigentes sobre esta materia, sino posibles competencias ulteriores sobre otras formas que recogen tasas o exacciones por la autorización, u organización de juegos, o por la utilización de la situación monopolística que sobre estas materias corresponda al Estado. De cualquier manera y prescindiendo por nuestra parte del análisis de la naturaleza jurídica del tributo, como verdadera tasa o como impuesto, la designación realizada en el Estatuto de Aragón es coincidente con la descripción que del hecho imponible se realiza en el artículo 3.1.º del Real Decreto-Ley 16/1977 de 26 de febrero («B.O.E.» de 7 de marzo).

Como otra nota a destacar de la regulación que de la cesión de las Tasas sobre el juego se hace en la Ley 30/83 es que de la misma ha desaparecido el carácter vinculante o afectado a la asunción de competencias financiadas con dichas tasas, que se recogía en la Disposición transitoria 2.ª de la Ley 41/1981 de Cesión a la Generalidad, lo que de hecho pudiera inducir a la conceptuación de tal cesión, más como un supuesto de auténtica «transferencia» asimilable a los regulados en el artículo 7.2 de la LOFCA.

No obstante, aún subsiste la posibilidad descrita en relación con la tasa sobre rifas, tómbolas y apuestas, dado el tenor del artículo 8.2 de la Ley 30/83 —L.G.C.—que regula el punto de conexión de las mismas, en cuanto que para vincular la *transferencia de la competencia para su autorización*, a la cesión de la propia tasa, según se deduciría de una interpretación conjunta y extensiva del citado precepto y el artículo 7.2 de la LOFCA.

Por lo demás, el apartado 1 del artículo 7 de la L.G.C. atribuye la recaudación de las Tasas «sobre los juegos de suerte, envite o azar» (Bingos, Casinos, máquinas recreativas, etc.) a la Comunidad del lugar de realización del hecho imponible.

K) La cesión transitoria del Impuesto de Lujo en destino y tenencia y disfrute de aeronaves y embarcaciones

La reserva estatutaria de estos supuestos de cesión parcial, aparece recogida en la transitoria 10.ª del Estatuto de Aragón al decir: «Hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido entre en vigor, se cede a la Comunidad Autónoma el de Lujo que se recauda en destino».

La razón de tal enclave corre paralela a la de su ubicación en la LOFCA —Disposición transitoria 3.ª—, puesto que en la Disposición final 3.ª*b)* del Proyecto de Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOCG n.º 2081 de 14-IX-1981) se prevé la derogación del Texto Refundido del Impuesto de Lujo, con la correspondiente desaparición del mismo, que quedará absorvido por el señalado IVA. Sin embargo, tal regulación transitoria no va a ser pacífica para las CC.AA. de régimen común, ya que como se recoge en el artículo 1.1.*d)* y 7.4 de la Ley 30/83 —L.G.C.—, la cesión comprende no sólo el Impuesto de Lujo en destino, propiamente dicho, sino también los conceptos de tenencia y disfrute de bienes suntuarios que aún subsisten (embarcaciones y aeronaves), cuya naturaleza es bien diferente de la de aquél, al tratarse de un tributo sobre elementos patrimoniales concretos, de ahí que el punto de conexión previsto —residencia habitual del sujeto pasivo en Aragón— en el precepto últimamente citado se asemeje al propio de los impuestos directos de naturaleza personal. Siendo lo absurdo, en tal caso, que por influjo de la futura vigencia del IVA, desaparezca u ntributo que no tiene que ver con el mismo, ya que su ámbito objetivo no está, por supuesto, contemplado en dicho impuesto. No obstante, aun es posible que en la discusión parlamentaria del Impuesto sobre Valor Añadido, se subsane el error cometido y puedan seguir contando las CC.AA. de régimen común con la cesión de dichos conceptos de tenencia y disfrute. Caso contrario, el abandono por el Estado de esta parcela pudiera motivar su ocupación por las CC.AA. como impuesto propio, según resulta de los artículos 6.2 y 9 de la LOFCA.

La limitación de la cesión parcial del Impuesto de Lujo, no por la exclusiva razón de los hechos imponibles, cual propugna la LOFCA en su artículo 10.3, sino en función de tales hechos imponibles en relación con su modalidad de exacción y el devengo del impuesto —lujo en destino—, tiene su razón de ser en la evitación de translación o exportación tributaria interregional, ya que de esta manera se consigue atribuir a la Comunidad cesionaria del tributo, sólo el gravamen sobre su consumo interno, salvo los supuestos exporádicos de adquirentes no resi-

dentes de objetos de joyería y productos afines: antigüedades, objetos de arte y artículos de fumador —artículo 1.*d)* en conexión con el 7.2 de la L.G.C.—.

Quizá uno de los aspectos más conflictivos desde el punto de vista de la gestión administrativa en relación con la atribución regional de su recaudación sea el regulado en el artículo 7.3 —L.G.C.— por cuanto que obligará a las grandes Aduanas Liquidadoras del Impuesto de Lujo, en caso de adquisiciones para uso o consumo, conocer la Comunidad de residencia del importador. Cualquier interpretación definitiva de este difuso apartado, que vinculará la atribución de la recaudación a la doble circunstancia de localización de la aduana y de la residencia del sujeo pasivo, discriminaría manifiestamente a las Comunidades Autónomas del interior.

DISPOSICION ADICIONAL 3.ª El ejercicio de las competencias financieras reconocidas por este Estatuto a la Comunidad Autónoma de Aragón se ajustará a lo que establece la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por JOSÉ R. RUIZ GARCÍA

COMENTARIO:

Como hemos observado al comentar el número dos del artículo 46 del Estatuto el ejercicio de las potestades y competencias en que se plasma la autonomía financiera aparece garantizado por la Constitución, la LOFCA y el Estatuto de Autonomía.

La referencia a la Constitución no debe plantear excesivas dudas; en cuanto norma fundamental del ordenamiento jurídico, todas las restantes normas jurídicas deberán respetar lo por ella dispuesto; la violación de un precepto constitucional por una norma de rango inferior dará lugar a su declaración de inconstitucionalidad.

La cuestión surge porque, como hemos visto, las potestades financieras de las Comunidades Autónomas aparecen reguladas por dos normas: la LOFCA y el Estatuto de Autonomía, ambas con el rango normativo de Leyes Orgánicas. La posible colisión de ambas normas, LOFCA y Estatuto, en la regulación de aspectos concretos obliga a determinar cual de ellas prevalecerá.

La utilización de los criterios generales, en especial del criterio según el cual la Ley posterior deroga a la anterior, conduciría a resultados insatisfactorios, toda vez que, como vimos al comentar el artículo 46 del Estatuto, la LOFCA es posterior a dos Estatutos y anterior a los demás. Resultaría así que prevalecería la LOFCA o el Estatuto según la Comunidad Auónoma de que se tratara, creando de esta forma desigualdades entre las diversas Comunidades Autónomas.

La cuestión ha tratado de resolverse atribuyendo la prevalencia al Estatuto de Autonomía. Se ha observado por algunos autores que los Estatutos de Autonomía, además de reunir la cualidad de Ley Orgánica, están sometidos en especial en su proceso de elaboración a unos requisitos

también especiales; el especial proceso de elaboración y aprobación de los Estatutos que establece la Constitución determinaría según esto, que debiera prevalecer en caso de conflicto con las restantes leyes orgánicas. Pero tal forma de argumentar tampoco puede aceptarse porque, como ha puesto de relieve una autorizada doctrina, el especial procedimiento de elaboración a que pueda verse sometida una norma no le atribuye un superior rango jerárquico.

Según otra opinión, las posibles colisiones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas estatales, tales como la LOFCA deben resolverse atendiendo al criterio de la competencia; ante una materia regulada de manera diversa por ambas normas, habrá que plantearse si, de acuerdo con la Constitución, tal materia deberá ser regulada por la LOFCA o por el Estatuto. La aplicación de tal criterio conducirá, por lo general, a destacar en el ámbito financiero la prevalencia de la LOFCA; debe señalarse, a este respecto, que la LOFCA y su contenido aparecen expresamente previstos por el artículo 157.3 de la Constitución; en tanto que el artículo 147.2 del texto constitucional, al señalar el contenido básico de los Estatutos de Autonomía, no hace referencia al ejercicio de las poestades financieras de donde podría concluirse que la regulación del ejercicio de las potestades financieras de las Comunidades Autónomas es materia propia de la LOFCA expresamente previsto por el artículo 157.3 de la Constitución.

El tema aparece regulado expresamente por el artículo 1.2 de la LOFCA, según el cual «la financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades». Para la interpretación de tal precepto, redactado en términos ambiguos, es interesante resaltar que durante el debate parlamentario de la citada Ley se rechazó una enmienda cuya redacción era del siguiente tenor: «la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se regirá por los Estatutos respectivos, y en su defecto o en aquellos aspectos no contemplados por los mismos, por la presente Ley Orgánica». Al rechazar una enmienda redactada en términos tan categóricos, el legislador ponía en relieve, aunque no con la claridad que hubiera sido de desear, la prevalencia de la LOFCA sobre los Estatutos.

Es este mismo espíritu el que ha inspirado la redacción de la Disposición adicional 3.ª del Estatuto. Al disponer que el ejercicio de las competencias financieras reconocidas por el Estatuto se ajuste a lo establecido por la LOFCA, el Estatuto no hace sino interpretar el régimen vigente y zanjar definitivamente una cuestión con arreglo a las exigencia de la lógica jurídica.

DISPOSICION ADICIONAL 4.ª La celebración de elecciones atenderá a lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales.

Por J. PEMÁN GAVIN

COMENTARIO:

El origen de esta Disposición hay que buscarlo en los Acuerdos Autonómicos firmados en julio de 1981 donde se establece que, sin perjuicio de lo dispuesto para Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, «en los Estatutos de las demás Comunidades Autónomas se establecerán mecanismos que posibiliten la celebración de sus elecciones en la misma fecha. Dicha fecha se situará para las primeras elecciones entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983».

El mecanismo a que se refiere este punto de los acuerdos no ha sido otro que una remisión a lo dispuesto por las Cortes Generales.

En conexión con ello la Disposición transitoria 3.ª dispone que:

«La Diputación General de Aragón convocará las primeras elecciones que se celebrarán entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983, *de acuerdo con las previsiones generales que se establezcan.*»

La finalidad que se persigue con esta Disposición adicional —y con las correspondientes puntos de los Acuerdos que están en su origen— es clara: se trata de hacer coincidir la fecha de celebración de elecciones en la mayoría de las Comunidades Autónomas de modo que se evite la situación que se producirá en otro caso: la proliferación de elecciones con sucesivos períodos electorales en las distintas Comunidades Autónomas. Este resultado se consigue estableciendo una misma fecha para las primeras elecciones, habida cuenta de que las diversas Asambleas de las Comunidades Autónomas se eligen para un período de cuatro años y no es posible en ellas —frente a lo que establece el artículo 115 de la Constitución en relación con las Cortes Generales— la disolución anticipada. Esta posibilidad sólo existe en el País Vasco, que es una de las Comunidades Autónomas que quedó fuera de esta regla armonizadora.

En plena consonancia con esta pretensión unificadora de las fechas de las consultas electorales se encuentra el artículo 22.3 *in fine* Estatuto —y los concordantes de los demás Estatutos de Autonomía—. Dispone este precepto que una vez transcurrido el plazo de dos meses desde la constitución de las Cortes de Aragón sin que ningún candidato hubiere sido elegido Presidente de la Diputación General, éstas quedarán disueltas. Pero a continuación precisa que «el mandato de las nuevas Cortes durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el de las primeras». De este modo se consigue que la eventual disolución de las Cortes por no alcanzarse la elección de un Presidente de la Comunidad Autónoma, no altere la regla de la simultaneidad de las elecciones.

DISPOSICION ADICIONAL 5.ª 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.

Por G. FATÁS CABEZA

COMENTARIO:

Esta disposición estatutaria debe explicarse, por un lado, desde el deseo de los legisladores de no dejar evadirse competencia ninguna que, teniendo raiz histórica, no hubiese quedado expresamente consignada en el cuerpo del Estatuto de Autonomía, que dedica una parte sustancial de su articulado a la enumeración, con voluntad exhaustiva, de las competencias específicas de la Comunidad Autónoma.

Pero, por otro, no es posible soslayar que, en su formulación concreta, se da una visible y literal influencia del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

En efecto, y confesamente, fue éste el modelo que los proponentes de la inclusión de la disposición tomaron para redactarla, logrando que las Cortes Generales, a pesar de no formar, inicialmente, parte del proyecto que se les elevó, aceptasen su inclusión.

En el caso vasco (cuya formulación inicial, de redacción nacionalista, fue matizada prudentemente por las Cortes españolas) existen circunstancias más recientes que explican su existencia. En primer lugar, las sanciones sufridas por Guipúzcoa y Vizcaya a raiz de la finalización de la guerra civil de 1936-1939, que redujeron a las solas tierras alavesas la conservación (junto con Navarra) de los privilegios o derechos forales; y, en segundo, las de parecido signo surgidas a raiz de las guerras carlistas (y, notoriamente, la Ley de 25 de octubre de 1839 y la de 21 de julio de 1876, ambas, como otras disposiciones de menor alcance y correlativas, de tipo abolitorio).

Para encontrar una situación similar que afectase a Aragón y que permitiese una reivindicación de esta suerte, es preciso remontarse a las disposiciones filipinas creadoras de la Nueva Planta, a comienzos del siglo XVIII.

Los derechos históricos del pueblo aragonés no tienen, actualmente, sentido en su literalidad; es más: sería muy discutible si la expresión «pueblo aragonés» puede equipararse a la representación política de Aragón en sus antiguas Cortes, ya que una importantísima parte de su censo se hallaba excluida de tal representación (y no sólo las minorías étnico-religiosas judías y musulmanas, hasta las fechas respecticamente interesadas de 1492 y 1610, sino abundante población cristiana, componente de los numerosos territorios sometidos a régimen de señorío y, por lo tanto, a jurisdicción feudal, los exáricos y toda clase de siervos, muy importantes durante la mayor parte de la existencia del antiguo Reino).

Algunos de estos derechos conciernen (o, mejor, concernieron) al régimen fiscal y obligaciones para con la Corona (los diversos «servicios»), el servicio militar con amplias limitaciones, la prohibición de extranjería para el Virrey, la tutela sobre el régimen de acuñaciones monetarias, ley de las piezas, cantidad de las mismas, punición de monederos falsos, organización de la vigilancia armada interior, etc.

El conjunto de tales derechos resulta de total inaplicación, por norma general, al igual que sucede con otros parecidos (y, por ello, abandonados por obsolescencia en el ordenamiento jurídico español) en Navarra y en el País Vasco (como lo sería, en el caso de Aragón, el de que las Cortes privativas tuviesen que ser convocadas por el Rey y presididas por éste; o el de la jura de los Fueros).

Como expresión de una voluntad política y cautelar es, no obstante, una disposición que puede entenderse, aunque el legislador estatutario procuró recoger, nominalmente, las instituciones jurídico-políticas recuperables en el cuerpo del Estatuto, tal y como sucede con el caso del Justicia de Aragón, si bien en una interpretación afortunadamente conforme con el espíritu contemporáneo y, en la letra, en nada semejante a la institución nacida y consolidada en la Edad Media (cuya regulación y cuya existencia verdaderas, por otra parte, se hallan repletas de abusos y de arbitrariedades).

Es evidente que la fórmula ha de interpretarse como una suave reivindicación (conscientes, los legisladores, de la tenuidad de su vigor) del espíritu «pactista» tan a menudo proclamado para el sistema institucional y político del antiguo Reino de Aragón; «pactismo» que, en una interpretación actualizadamente democrática, no estorba, por otro lado, ni repugna en un texto de estas características, aunque resulte de muy dudosa eficacia, sobre todo habida cuenta de que el propio texto de la Constitución española, en la primera de sus disposiciones adicionales, previó situaciones de esta clase al proclamar que «la Constitución ampa-

ra y respeta los derechos históricos de los territorios forales», denominación esta última en la que, sin esfuerzo condenable, puede entenderse como incluido a Aragón que, por otro lado, ha calificado hasta nuestros días como «foral» a su Derecho civil peculiar (a diferencia de la tendencia observable en Cataluña).

Las lejanas perspectivas —no imposibles, empero— de lograr competencias parciales en puntos concretos en los que se actuase con procedimientos parecidos a los del «pase foral» o que permitiesen poner en marcha un proceso al estilo del de «amejoramiento» navarro del Fuero, pueden entreverse en el fondo de esta disposición, planteada con muy distinta intención que la que, en su momento, guiara a los redactores nacionalistas vascos para la suya, puesto que la propuesta inicial creaba instancias previas y, por lo tanto, superiores, a las de la propia soberanía nacional española (de donde, naturalmente, las correcciones que se introdujeron en el texto propuesto por los nacionalistas vascos, sobre las que se inspiraron los regionalistas aragoneses que impulsaron y obtuvieron la inclusión de esta Disposición transitoria).

En términos generales, recogida la institución del Justicia y declarada la protección y la obligación de conservar las peculiaridades lingüísticas, así como todas las competencias sobre el Derecho Civil de Aragón (art. 35.1.4.° del Estatuto), no se adivinan fácilmente posibilidades de resurrección de otros institutos o tradiciones que no sean las de un espíritu de renovado y modernizado «pactismo», capaz de informar las actuaciones de los órganos legislativos, de gobierno y participación de la Comunidad Autónoma.

Punto de algún interés puede ser —y por eso lo subrayamos— el de que tal expresión no recoge, ni remotamente, intenciones de «reivindicar frente a», sino que su formulación positiva atiende, visiblemente, a no privar a los aragoneses de algún beneficio que, ocasionalmente, pudiera derivárseles de su tradición y entendimiento secular de la relación jurídico-política con el Estado.

No obstante, ello es fórmula que, por su naturaleza, permanece en la vaguedad y, en rigor, es de difícil articulación con el sistema jurídico general.

DISPOSICION TRANSITORIA 1.ª Las primeras Cortes de Aragón estarán compuestas de la siguiente forma:
Huesca tendrá 18 Diputados, Teruel 16 y Zaragoza 32.

Por J. PEMÁN GAVIN

COMENTARIO:

La fijación de número de Diputados que habían de corresponder a cada una de las tres provincias constituyó un constante punto de fricción entre las diversas fuerzas políticas que participaron en la redacción del Estatuto durante todo el proceso de elaboración del mismo. En los dos extremos de la polémica se situaron los dos planteamientos posibles en relación con el tema: por un lado, la proporcionalidad entre la población de cada provincia y los Diputados atribuidos a las mismas y, por otro, un criterio de igualdad entre las 3 provincias, que obviamente favorece a las dos menores pobladas (Huesca y Teruel).

Tan diferentes eran los puntos de partida en este tema que a lo más que pudo llegarse es a formular en el Proyecto de Estatuto dos textos alternativos en los que se había aminorado bastante las distancias originarias.

Quizás convenga recordar aquí —para situar la polémica— algunos datos constitucionales y estatutarios sobre la materia.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que el artículo 152 de la Constitución señala que la Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas (se refiere sólo a las del art. 151 de la Const. pero puede ser referido a las demás en la medida en que el esquema previsto en el art. 152 de la Constitución se ha generalizado) será elegida por sufragio universal «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio». No se fijó —sin embargo— en la Constitución la circunscripción a utilizar a estos efectos.

Por su parte, el Estatuto ha reproducido este enunciado constitucional (art. 18.3) —como lo hacía ya el Proyecto remitido a las Cortes— y ha establecido que la circunscripción electoral es la provincia. Esta última

opción es el resultado de uno de los puntos de los Acuerdos autonómicos en el que se fijó que en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral sería la provincia (véase comentario al art. 18 del Estatuto).

No fijó en cambio el Estatuto el número de Diputados que corresponden a cada provincia sino que establece sólo (art. 19) un límite de carácter general: el cociente población/Diputados de la provincia más poblada no puede superar en más de 2,75 veces al de la provincia menos poblada (véase comentario al art. 19 del Estatuto).

En la determinación del número de Diputados que habrían de corresponder a cada provincia existían —como ya he indicado— notables diferencias entre las distintas fuerzas políticas. Diferencias que se manifestaron en las dificultades para llegar a un acuerdo en torno a esta Disposición transitoria 1.ª

Así, en las primeras propuestas, el PC propugnaba un reparto del siguiente tenor: Zaragoza 35 Diputados; Huesca 20 y Teruel 15, mientras que AP defendía la igualdad entre las tres provincias atribuyendo 20 Diputados a cada una de ellas. Fruto de esta divergencia inicial fue el que no se lograra el acuerdo de modo que el proyecto remitido a las Cortes contenía dos redacciones alternativas para su Disposición transitoria 1.ª en la que —sin embargo— se habían reducido las distancias iniciales. La propuesta A, atribuía 26 Diputados a Zaragoza, 21 a Huesca y Teruel, y la propuesta B —formulada como voto particular del PSOE— adjudicaba 32 a Zaragoza, frente a 19 para Huesca y Teruel.

Como ha explicado Merino, detrás de la polémica había unos concretos intereses electorales. Las formaciones políticas más a la derecha veían en la igualdad de la representación interprovincial la posibilidad de conseguir en unas futuras elecciones unos resultados favorables partiendo de la base de unos mejores resultados en Huesca y Teruel que en Zaragoza. El mismo propósito, pero en sentido inverso, guiaba a los partidos de izquierda.

Naturalmente, no fueron estos los argumentos esgrimidos en la polémica. En defensa del criterio igualitario, se aducía el peligro que existiría en otro caso de un nuevo centralismo desde Zaragoza y la insuficiente representación de las dos provincias menos pobladas.

Por parte de la izquierda, en apoyo de su tesis se traía a consideración del artículo 152.1 de la Constitución en el inciso que señala que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas serán elegidas «con arreglo a un sistema de representación proporcional» (me parece dudoso, sin embargo, que la proporcionalidad del art. 152.1 se formule en relación con la atribución de escaños o las distintas circunscripciones electorales. Más bien me inclino a pensar que la expresión «proporcional» se emplea en el sentido del art. 68.3 de la Const., es decir, como criterio de atribución de escaños entre los distintos partidos que han concurrido a las elecciones en proporción al número de sufragios obtenidos —criterio opuesto al denominado sistema mayoritario—).

También ha explicado Merino —cuyo testimonio en este punto es del máximo interés —cómo hubo un momento en el que pareció llegarse a un acuerdo entre los distintos partidos. Pero precisamente entonces hubo noticias de que las negociaciones entre UCD y el PSOE a nivel nacional daban como resultado un acuerdo en base al cual se aceptaba una corrección al criterio de la proporcionalidad entre los escaños atribuidos y la población de cada provincia situado entre los coeficientes 2,50 y 3 (2,75 es el que figura como límite máximo en el art. 19 del Estatuto). En base a ello, el PSOE fue consciente de que podía sacar adelante un reparto interprovincial más favorable a sus tesis, y de que si mantenía una redacción alternativa en el texto remitido al Congreso de los Diputados, conseguiría allí introducirla, cosa que de hecho sucedió, con una pequeña variación.

Por lo demás, el hecho de que esta distribución de los escaños entre las tres provincias aragonesas figure entre las disposiciones transitorias y esté referido tan sólo a las primeras Cortes aragonesas nos da cuenta de la provisionalidad con lo que se concibe. Será la Ley electoral elaborada por las propias Cortes aragoneses la que fije el número de Diputados que corresponden a cada provincia sin que para ello sea necesario modificar el Estatuto, siempre que el reparto respete el límite enunciado en el artículo 19 del mismo. En caso de que no se lleve a cabo la confirmación de este criterio o su modificación por Ley de Cortes aragonesas, debería en principio considerarse implícitamente prorrogado.

Llamo la atención, sin embargo, sobre el hecho de que el criterio distributivo establecido en esta disposición, puede convertirse en antiestatutario por el mero transcurso del tiempo dadas las variaciones en los censos de población de las provincias y dado que el punto de partida de la Disposición transitoria 1.ª se situó ya en el límite permitido por el artículo 19 del Estatuto.

Así, según los datos de la última actualización del padrón (31 de marzo de 1983) la población de derecho de la provincia de Zaragoza era de 853.429 habitantes y la de la provincia de Teruel, 153.752 habitantes, cifras que divididas por 32 y 16, respectivamente, das unos cocientes de 26.669 y 9.609 habitantes/escaño. Resulta que la relación entre estas cifras da un cociente, aproximadamente, de 2,77, ligeramente superior a 2,75, fijado como límite máximo por el artículo 19 del Estatuto.

Quiere ello decir que si en la presente legislatura no se aprueba la Ley electoral aragonesa, una específica Ley de las Cortes deberá fijar la nueva distribución de escaños por provincias respetando los criterios estatutarios.

Esta rectificación deberá hacerse —salvo que se produzca una improbable inversión de las tendencias demográficas en la región— aumentando el número de Diputados que corresponden a Zaragoza, disminuyendo los de Teruel o, si no se quiere modificar el número total de Diputados en Cortes de Aragón, realizando ambas cosas a la vez.

DISPOSICION TRANSITORIA 2.ª 1. Desde la entrada en vigor de este Estatuto hasta la constitución de las Cortes de Aragón se formará una Asamblea Provisional.

2. La composición de dicha Asamblea será la prevista en la disposición anterior. La distribución de sus miembros se realizará aplicando en cada provincia la regla D'Hont al resultado obtenido en las últimas elecciones generales por los partidos políticos y coaliciones electorales que hubieran obtenido, al menos, el 5 por ciento de los votos emitidos en Aragón. La designación corresponderá a los respectivos partidos y coaliciones, pudiendo formar parte de la Asamblea Provisional, si así lo deciden los partidos a que pertenezcan, los Parlamentarios en Cortes Generales y miembros electos de Corporaciones locales, y debiendo concurrir en los designados las demás condiciones de elegibilidad y compatibilidad previstas en el ordenamiento vigente.

3. Serán competencias de esta Asamblea las siguientes:

a) Elaborar y aprobar las normas de su régimen interno y organizar sus propios servicios.

b) Dictar las normas que sean precisas para las primeras elecciones a las Cortes de Aragón.

c) Las que se deriven de los traspaso sde competencias de la Administración del Estado.

d) La votación, por mayoría absoluta en primera votación y simple en posteriores, de entre sus miembros, del Presidente de la Diputación General.

e) La aprobación del programa de la Diputación General.

f) Examinar y aprobar sus propias cuentas y las de la Diputación General.

g) Aprobar su presupuesto y el de la Comunidad Autónoma.

h) La exigencia de responsabilidad política de la Diputación General.

4. La Asamblea Provisional se constituirá en el plazo máximo de treinta días, desde la entrada en vigor de este Estatuto.

5. La Asamblea Provisional se constituirá mediante la formación de una Mesa de edad, integrada por un Presidente, un Vicepre-

sidente y un Secretario, y se procederá a la elección de la Mesa, que estará compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Estos cargos serán incompatibles con la condición de miembro de la Diputación General.

6. Dentro de los quince días siguientes a la constitución de la Mesa se procederá a la elección del Presidente de la Diputación General, por el procedimiento previsto en los artículos 21 y 22 de este Estatuto.

7. Elegido el Presidente de la Diputación General, quedará disuelto en ente preautonómico.

8. La organización de la Comunidad Autónoma de Aragón se acomodará a lo previsto en este Estatuto, subrogándose aquélla en todos los derechos y obligaciones del ente preautonómico.

Por J. PEMÁN GAVIN

COMENTARIO:

Se refiere esta disposición a la Asamblea Provisional que se formó tras la entrada en vigor del Estatuto hasta la constitución de las primeras Cortes.

Su existencia obedeció a la necesidad de crear un órgano que desempeñase interinamente algunas de las funciones que habían de corresponder a las Cortes, y, señaladamente, la de elegir al Presidente de la Comunidad Autonóma. Esta necesidad estaba determinada, a su vez, por la «armonización» electoral que implicó la fijación de la fecha de las primeras elecciones autonómicas en el año 1983 (véase Disposición adicional 4.ª y Disposición transitoria 3.ª), lo cual implicaba la existencia de un período de varios meses desde la entrada en vigor del Estatuto hasta la celebración de las elecciones (Por esta razón los Estatutos aprobados por la vía del art. 151 de la Const. no contienen la previsión de esta Asamblea Provisional).

Esta Asamblea Provisional desapareció, consecuentemente, al constituirse las primeras Cortes aragonesas, por lo que hoy el tema tiene ya sólo un interés histórico, y carece de sentido que nos refiramos al mismo con detalle aquí. (A este punto se refiere con alguna amplitud Merino en sus *Comentarios*, pp. 425-436.)

La Disposición transitoria 2.ª se reifiere también a la constitución de la Comunidad Autónoma con la finalización de la fase de la «preautonomía».

La composción de la Asamblea se fijó en el párrafo segundo de la Disposición. La Asamblea Provisional había de estar formada por el

mismo número de miembros que las futuras Cortes y con idéntica distribución provincial. Para la distribución de los escaños entre los partidos se dispuso la aplicación de la regla D'Hont a los resultados de las últimas elecciones generales considerando tan sólo los partidos o coaliciones que hubieran obtenido al menos el 5 % de los votos emitidos en la región aragonesa. Una vez determinados los escaños correspondientes a los distintos partidos en cada una de las provincias, éstos habían de proceder a designar a los miembros de la Asamblea, estableciéndose expresamente la posibilidad de que dicha designación recayera en Parlamentarios de las Cortes Generales o en miembros de las Corporaciones locales.

Entre las funciones que se le atribuyeron cabe destacar, junto a la elección del Presidente de la Diputación General de Aragón, la de control político de la Diputación General (aprobación de su programa, examen y aprobación de cuentas y exigencia de responsabilidad política).

No se le atribuyeron —en cambio— competencias normativas, salvo la de dictar «las normas que sean precisas para las primeras elecciones a Cortes de Aragón» (párrafo 3.*b)*, pero esta competencia tenía un alcance muy limitado, puesto que no se refería a las normas del régimen electoral autonómico propiamente tal, régimen que había sido ya establecido en el Estatuto expresamente o por remisión (vid. Disp. Transit. 1.ª y 3.ª). Parecía aludirse tan sólo a las normas transitorias e instrumentales que fueran necesarias para la celebración de las primeras elecciones. Junto a ello se establecieron algunas competencias relativas a su propio funcionamiento: normas de régimen interno, organización de sus servicios y aprobación de su presupuesto.

Se regulaba a continuación en esta Disposición transitoria la constitución de la Asamblea, a realizarse dentro del plazo máximo de treinta días desde la entrada en vigor del Estatuto, entrada en vigor que se produjo —de acuerdo con el art. 2.1 del Código civil y a falta de disposición expresa en contrario— a los veinte días de su publicación en el «B.O.E.», que se realizó el 16 de agosto de 1983. Dicha constitución había de realizarse mediante la formación de la Mesa provisional —Mesa de edad— y la elección de la definitiva Mesa.

También se especificaba que la elección del Presidente de la Diputación General de Aragón había de producirse dentro de los quince días siguientes a la constitución de la Mesa y con aplicación de las reglas estatutarias sobre elección del Presidente (arts. 21 y 22 del Estatuto).

La elección del Presidente venía a determinar *ope legis* el nacimiento de la Comunidad Autónoma aragonesa propiamente tal y la extinción del ente preautonómico viniendo a subrogarse aquélla en todos los derechos y obligaciones de éste. Con ello se ponía fin a la estapa de la «preautonomía» que, iniciada por el Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo y con una duración —por tanto— de cuatro años y medio, sirvió como preparación para el régimen de autonomía en sentido propio.

La constitución de la Asamblea Provisional se realizó en la forma prevista por esta disposición en el Palacio de la Lonja de Zaragoza. Unos días más tarde se procedió a la elección del Presidente de la Diputación General —primero de la etapa de autonomía propiamente tal—, que recayó en la persona de Gaspar Castellano, de UCD, que ya había sido Presidente en la última etapa del período preautonómico. Al producirse la renuncia de éste, poco tiempo después, hubo de procederse a realizar una segunda elección en la que fue elegido Presidente Juan Antonio de Andrés, miembro también de la UCD.

DISPOSICION TRANSITORIA 3.ª Hasta que una Ley de Cortes regule el procedimiento para las elecciones a las mismas, éstas serán elegidas de acuerdo con los criterios siguientes:

a) La Diputación General convocará las primeras elecciones que se celebrarán entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983, de acuerdo con las previsiones generales que se stablezcan.

b) Las Juntas Provinciales Electorales tendrán, dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, la totalidad de las competencias que la normativa electoral vigente atribuye a la Junta Central.

Para los recursos que tuvieran por objeto la impugnación de la validez de la elección y proclamación de los miembros electos será competente la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia puedan concederse en su día al Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Contra las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza o del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en su caso, no cabrá recurso alguno.

c) En todo lo no previsto en este Estatuto, se aplicará la normativo vigente para las elecciones legislativas del Congreso de los Diputados, excepción hecha de las causas de inlegibilidad que afecten a los Alcaldes y Presidentes de Diputaciones Provinciales.

Por J. PEMÁN GAVIN

COMENTARIO:

Esta Disposición transitoria establece las reglas provisionales para la elección de las Cortes aragonesas. Tales reglas serán sustituidas por la Ley electoral que elaboren las Cortes aragonesas —cosa que puede suceder o no en esta primera legislatura—. En tanto no sea aprobada dicha Ley, serán éstos los criterios que regirán.

El primer aspecto al que se refiere la disposición (letra *a*) concierne a las fechas de la primera consulta electoral. En relación con ella se estableció que la Diputación General convocaría las primeras elecciones

«de acuerdo con las previsiones generales que se establezcan», señalándose además que en todo caso tales elecciones se celebrarían entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983. Ello es consecuencia de la «armonización» electoral convenida para las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución (véase Disposición adicional 4.ª).

En cuanto a las reglas electorales propiamente tales, es preciso destacar la remisión a la normativa de las elecciones generales al Congreso de los Diputados —hoy contenidas en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo— «en lo no previsto en este Estatuto» (letra *c*). En caso de que las Cortes Generales aprueben la Ley que sustituya a este Decreto-Ley (Ley que con arreglo al art. 81 de la Const. deberá tener carácter orgánico), será dicha Ley la que se aplique, ya que la remisión se hace a la normativa de las elecciones generales que esté vigente en el momento de celebración de las autonómicas.

Se trata de una auténtica remisión «en bloque» y no de una cláusula de supletoriedad, habida cuenta de que las precisiones que contiene el Estatuto en materia electoral se limitan a fijar provisionalmente el número de Diputados en Cortes aragonesas estableciendo su distribución provincial (Disp. Trans. 1.ª), y a enunciar algunos principios generales del régimen electoral de las Cortes de Aragón (sistema de representación proporcional, la provincia como circunscripción electoral, límites mínimo y máximo en el número de Diputados y en su distribución provincial, etcétera (véase arts. 18 y 19 del Estatuto).

De esta remisión general se exceptúan tan sólo lo relativo a las causas de inelegibilidad que afecten a los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones Provinciales. Este inciso —que no figuraba en el Proyecto de Ley remitido a las Cortes— tiene su origen también al igual que otras menciones introducidas en las Cortes Generales en los acuerdos Autonómicos firmados el 31 de julio de 1981.

Para entender su sentido es preciso tener en cuenta que el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 incluye en su artículo 4.2.*a)* a los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones Provinciales como personas inelegibles y que los Acuerdos Autonómicos se pronunciaron a favor de una compatibilización entre la condición de Diputado provincial o concejal y la de miembro de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (vid. II, 5, 3, 1.º *b)*. El informe de la Comisión de Expertos se había pronunciado expresamente por un criterio de favorecimiento de la simultaneidad entre los cargos de Diputado provincial y miembro de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sin duda como una fórmula para facilitar la coordinación y comunicación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales.

Era por ello necesario introducir una excepción a la aplicación del Decreto-Ley electoral en este punto porque, en otro caso, la remisión a la normativa general hubiera significado la inelegibilidad de algunos Concejales y Diputados provinciales (los Alcaldes y los Presidentes de

Diputación) como Diputados en las Cortes de Aragón. En todo caso, la Ley electoral aragonesa (que conforme al art. 18.8 del Estatuto determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados) podrá regular este tema de forma distinta, ya que los criterios enunciados en esta Disposición transitoria 3.ª se refieren sólo al lapso de tiempo durante el cual no existe la legislación autonómica en materia electoral.

Es preciso referirse, por último, a las menciones contenidas en el párrafo *b)* de la Disposición concerniente a la «Organización electoral» y al llamado «recurso contencioso electoral».

En relación con el primer aspecto debe recordarse que el Decreto-Ley, de 18 de marzo de 1977, atribuye la organización electoral a las distintas Juntas electorales (Central, provinciales y de zona), atribuyendo diversas funciones a cada una de ellas (véase el Capítulo I del Título II del texto legal). La disposición que comentamos viene a determinar que en materia de elecciones a Cortes de Aragón no se atribuye ninguna función a la Junta electoral Central, siendo las Juntas electorales provinciales las que ejercen —dentro de su ámbito respectivo— las competencias que la normativa electoral atribuye a la Junta Central (véase especialmente, art. 14 del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977).

En relación con el «contencioso-electoral» hay que tener en cuenta que el Decreto-Ley de 15 de marzo de 1977 regula dos tipos de recursos contencioso-administrativos, distinguiendo según el objeto de la impugnación: *a)* impugnación de los acuerdos de las Juntas electorales provinciales sobre proclamación de candidaturas; y *b)* impugnación de la validez de la elección y proclamación de Diputados y Senadores electos. Conoce de los primeros la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial correspondiente, en primera y única instancia, puesto que no se da ulterior apelación ante el Tribunal Supremo (vid. art. 73.2 y 5 del Decreto-Ley electoral). En cambio, la competencia para resolver el segundo tipo de recursos corresponde a una de las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, también en primera y única instancia (art. 73.2).

Pues bien, la Disposición transitoria 3.ª se refiere solamente al segundo tipo de recursos (impugnación de la validez de la elección y proclamación de miembros electos) para establecer la competencia a favor de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, o en su caso el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, también en primera y única instancia puesto que contra su resolución no cabe recurso alguno. De no haberse incluido esta regla, la aplicación de la normativa general implicaría llevar este segundo tipo de recursos al Tribunal Supremo.

Por tanto, el resultado al que se llega teniendo en cuenta que no se modifica la competencia de la Audiencia Territorial en el primer tipo de recursos, es que en materia de elecciones a Cortes de Aragón es compe-

tente en todo caso para conocer de los recursos contencioso-electorales la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza.

En este último aspecto relativo al contencioso-electoral entiendo que —frente a lo que se dijo más atrás en relación con otros aspectos— la Comunidad Autónoma de Aragón no podrá regular la materia de forma distinta a lo dispuesto en la Disposición transitoria (remisión a la normativa general con unas pequeñas modificaciones) en la medida en que ello entre dentro de la competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1, 5.º «Administración de Justicia» y 6.ª «Legislación procesal»).

Las primeras elecciones a Cortes de Aragón fueron convocadas por Decreto de la Diputación General de Aragón de 9 de marzo de 1983 (véase «B.O.E.» de 10 de marzo) y su celebración se fijó para el día 8 de mayo de tal año, al igual que las elecciones de las demás Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución.

En estas primeras elecciones autonómicas aragonesas resultó la siguiente distribución de escaños entre los partidos que concurrieron a las mismas: PSOE, 33 escaños; Coalición Popular, 17; PAR, 13; PCE, 2 y CDS 1.

P.S.: Téngase en cuenta que con posterioridad a la redacción de las líneas anteriores se ha producido la promulgación de la L.O. 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que viene a sustituir al Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977.

DISPOSICION TRANSITORIA 4.ª 1. Una vez proclamados los resultados de las elecciones, y en el plazo máximo de ocho días, se procederá a la constitución de las primeras Cortes de Aragón, en la forma prevista en los apartados 5 y 6 de la Disposición transitoria 2.ª de este Estatuto.

2. En segunda sesión, que se celebrará como máximo diez días después de finalizada la sesión constitutiva, se procederá a la elección del Presidente de la Diputación General de Aragón, de acuerdo con las previsiones contenidas en este Estatuto.

Por J. PEMÁN GAVIN

COMENTARIO:

Esta Disposición transitoria regula la constitución de las primeras Cortes de Aragón remitiéndose a lo dispuesto en la Disposición transitoria 2.ª en relación con la constitución de la Asamblea Provisional (formación de una Mesa de edad provisional y elección de la Mesa definitiva). Observa J. L. Merino cómo se deslizó aquí un pequeño error al referirse esta disposición a los párrafos 5 y 6 de la Disposición transitoria 2.ª cuando en realidad solo el párrafo 5 se refiere a la constitución de la Asamblea Provisional.

También se refirió la disposición a la elección del Presidente de la Diputación General, cuestión ésta en la que se remitió —al igual que la D.T. 2.ª6— a lo dispuesto por los artículos 21 y 22 del Estatuto.

Importan destacar que esta disposición reguló tan sólo la constitución de las primeras Cortes y la subsiguiente designación por éstas del Presidente de la Diputación General. Actualmente estos temas están regulados con detalle por el Reglamento de las Cortes de Aragón, de modo que serán las disposiciones contenidas en este texto las que regulen la materia en las sucesivas Cortes que se elijan.

Así, en cuanto a la constitución de las Cortes, su regulación se contiene en el Título I del Reglamento (arts. 1 a 4) y se realiza también mediante la inicial formación de una Mesa de edad y la posterior elección de la Mesa de las Cortes, integrada por un Presidente, que lo es

también de las Cortes, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. El procedimiento para la elección de los miembros de la Mesa viene regulado con detalle en la sección II del Capítulo Primero del Título IV (artículos 34 a 45).

En cuanto a la elección del Presidente de la Diputación General, ésta viene regulada en los artículos 144 y 145 del Reglamento (Capítulo Primero del Título VIII: «De la investidura»), preceptos que desarrollan lo dispuesto en los artículos 21 y 22 del Estatuto (véase el comentario a estos arts.).

La sesión constitutiva de las primeras Cortes se celebró el 20 de mayo de 1983 en el Palacio de la Lonja de Zaragoza. En esta sesión se procedió a la elección de los miembros de la Mesa resultando elegido Presidente Antonio Embid en segunda votación, que obtuvo los 33 votos del PSOE.

La sesión de investidura del Presidente de la Diputación General tuvo lugar una semana más tarde —el 27 de mayo— siendo propuesto candidato Santiago Marraco, que obtuvo la mayoría absoluta con un voto del CDS y otro del PCE, además de los de su propio partido, el PSOE.

La primera sesión plenaria de las Cortes se celebró el 14 de julio, empezando éstas su andadura en la función legislativa que tienen encomendada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

DISPOSICION TRANSITORIA 5.ª Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto hace referencia y las Cortes de Aragón no legislen en las materias de su competencia, continuará en vigor en el territorio aragonés la actual normativa del Estado, sin perjuicio de que el desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleven a efecto por la Comunidad Autónoma de Aragón en los términos previstos en este Estatuto.

V. comentario general del Tít. II, arts. 36.1 y 2, y 42.2.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

Se contienen en esta disposición, calcada de la Disposición transitoria 2.ª del Estatuto de Cataluña, dos reglas diferenciadas. La primera no es sino reiteración del principio de supletoriedad del Derecho estatal, ya reflejado en el artículo 42.2 del Estatuto, por imperativo del artículo 149.3 de la Constitución (v. el comentario general del Tít. II). La segunda regla, en cambio, aun pudiendo dar lugar a una lectura de sentido muy genérico, que supondría simplemente dejar a salvo las competencias estatutarias, ofrece un sentido importante. El sentido de no condicionar las competencias autonómicas de desarrollo legislativo a la previa emanación de la normativa básica estatal.

Como es sabido, en bastantes supuestos Aragón dispone de competencias materiales compartidas con el Estado, asumiendo, dentro de la normativa básica estatal, la potestad legislativa denominada de desarrollo y la ejecución. El tratamiento general de este tipo de compartición material de competencias se encuentra en el artículo 36.1 del Estatuto, aunque también encajen en ese mismo tipo algunas de las competencias que el artículo 35.1 del Estatuto enumera como exclusivas de la Comunidad.

Una concepción formal de las normas básicas hubiera llevado a condicionar las potestades autonómicas de desarrollo legislativo a la previa aprobación por el Estado de las bases. Así sucedió en la experiencia ita-

liana, en la que, durante bastante tiempo, la legislación regional se encontraba subordinada a la necesaria y previa aprobación de las leyes-marco estatales (art. 9 de la Ley italiana 62 de 1953). Sin embargo, el artículo 17 de la Ley italiana 281 de 1970, estableció que en ausencia de leyes estatales expresamente dirigidas a definir los principios fundamentales de una materia, estos principios podían ser deducidos de la legislación estatal vigente.

Esta última interpretación fue incorporada en nuestro Derecho ya por el Estatuto catalán y figura ahora, entre otros, en el Estatuto aragonés. Para ejercer sus potestades de desarrollo legislativo, la Comunidad Autónoma no debe esperar a que el Estado apruebe expresa y formalmente las bases de una materia. Si no se ha producido la actividad estatal de fijación de lo básico, la Comunidad Autónoma deduce de la normativa estatal vigente las bases de la materia y, respetándolas, procede a emanar la legislación complementaria o de desarrollo. Interpretación que se encuentra confirmada por el TC desde la STC de 28 julio 1982: «La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos se deducen de la legislación vigente».

Ahora bien, si con esta fórmula se garantiza la efectividad de los ámbitos de competencia autonómica, no por ello dejan de presentarse aspectos criticables. Al no ser necesaria una fijación expresa de lo básico en cada materia, la Comunidad Autónoma corre siempre el riesgo de equivocarse en la deducción de principios que realice del Ordenamiento vigente; riesgo muy probable dadas las dificultades interpretativas derivadas de la imbricación de la Constitución y de la legislación postconstitucional con todas las normas anteriores. Es más, la interpretación de lo básico puede variar entre las diversas Comunidades Autónomas. Por eso, parece muy conveniente que, aun no siendo necesario para la efectividad de las competencias autonómicas, el Estado lleve a cabo el esfuerzo racionalizador que la determinación de los aspectos básicos de cada materia requiere.

DISPOSICION TRANSITORIA 6.ª 1. Con la finalidad de transferir a la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones y atribuciones que le corresponden con arreglo al presente Estatuto, se creará, en el término máximo de un mes, a partir de la constitución de la Diputación General, una Comisión Mixta paritaria integrada por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma aragonesa. Dicha Comisión establecerá sus normas de funcionamiento. Los miembros de la Comisión de representantes de Aragón darán cuenta periódicamente de su gestión ante las Cortes de Aragón.

La Comisión Mixta establecerá los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. En todo caso, la referida Comisión deberá determinar en un plazo de dos años, desde la fecha de su constitución, el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con este Estatuto.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

No resta importancia alguna al contenido de este precepto su regulación en una Disposición transitoria. El artículo 147.2.*d)* de la Constitución señala entre las determinaciones que deben contener los Estatutos de Autonomía la referencia clara a las competencias asumidas por la Comunidad, así como «las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas». No otra cosa que la regulación de estas bases constituye el contenido de esta Disposición transitoria. Esta ha sido la valoración que de la misma se ha hecho en la Exposición de Motivos del RD 3991/1982, de 29 diciembre que regula las normas de funcionamiento de la Comisión Mixta de Transeferencias. Calificación que ha ratificado la STC de 5 agosto 1983, al atribuir el carácter de bases al contenido de estas normas estatutarias, al decir que entre esas bases figura la creación de una Comisión Mixta paritaria integrada por representantes del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma, que se convierte así en pieza fundamental del sistema de traspaso de los servicios que

corresponden a la Comunidad en virtud de las competencias atribuidas por su Estatuto.

Las primeras líneas del apartado uno nos sitúan directamente ante uno de los problemas que más ha preocupado una vez aprobados los distintos Estatutos de Autonomía. La cuestión no es otra que la de saber si el ejercicio de las competencias que reconoce el Estatuto no puede hacerse efecivo hasta que se haya hecho el traspaso de los servicios correspondientes o, planteado de otra manera, si las competencias se reciben en virtud del Estatuto o del traspaso hecho por la Comisión Mixta.

Desde una posición de pura técnica jurídica no cabe la menor duda de que, pese al equívoco de algunas de las expresiones literales de esta Disposición transitoria 6.ª (así la contenida en el inicio del párrafo cuando habla de «para preparar los traspasos de competencias...»), las competencias corresponden a Aragón en virtud de su Estatuto y no por una operación posterior, en cuya preparación participa, desde luego, la Comisión Mixta que para esta finalidad se crea en la presente Disposición transitoria. Esta afirmación ha tenido ya un reconocimiento en la doctrina sentada por la STC de 7 abril 1983.

Sin embargo, debido quizás a un movimiento de pura inercia de la etapa anterior de regímenes provisionales de autonomía (etapa en la que las competencias sí que se adquirieron mediante el traspaso operado por el correspondiente Real Decreto), lo cierto es que, aprobados los Estatutos, se ha consolidado una práctica por la que la sustitución efectiva en el ejercicio de competencias del Estado por las Comunidades Autónomas se hace depender del correspondiente Real Decreto de transferencias.

Una materialización de esta práctica que ve necesaria la existencia del acto formal de transferencia para que se produzca la asunción efectiva de las competencias que corresponden a la Comunidad, la encontramos en las primeras líneas del apartado uno de la presente Disposición transitoria, cuando dice «con la finalidad de *transferir* a la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones y atribuciones que *le corresponden con arreglo* al presente Estatuto...». Aparecen marcados con claridad estos dos hechos: las compentecias que pueda tener Aragón le corresponden en virtud de su Estatuto (lo que matiza la radicalidad de la tesis sostenida más arriba) y la sustitución en el ejercicio de las competencias del Estado por Aragón se quiere hacer depender del acto formal de la transferencia operada por el Real Decreto que contiene la propuesta hecha por la Comisión Mixta al Gobierno de la Nación.

Sin embargo, ello no quiere decir, en nuestra opinión, que Aragón no pueda en ningún caso ejercitar las competencias que el Estatuto le reconoce desde el mismo instante de su entrada en vigor. Ahora bien, en la mayoría de los supuestos, como quiera que debe producirse una continuidad sin quiebras entre el ejercicio de la competencia por el

Estado y su sustitución por Aragón, el sentido de la transferencia hecha por el Real Decreto no es otro que proclamar la sustitución producida rodeando esta operación de la necesaria seguridad jurídica. De otra parte, la necesidad formal de esta transferencia viene justificada por razones de funcionamiento práctico. La creación de la Comunidad Autónoma aragonesa no debe significar una duplicidad organizativa paralela a la del Estado. La construcción de la nueva Administración aragonesa debe conllevar una remodelación de la Administración del Estado. Uno de los mecanismos para evitar duplicidades organizativas es la transferencia de los servicios administrativos estatales existentes. De esta forma, el efectivo traspaso de los servicios, con las consiguientes dotaciones personales, materiales y presupuestarias (sin las cuales la nueva Administración difícilmente podrá ejercer sus competencias), condiciona el pleno ejercicio de las competencias que corresponden a Aragón en virtud de su Estatuto.

De muy importante debe calificarse el papel que el Estatuto ha reservado a la Comisión Mixta de Transferencias. Sus acuerdos relativos al traspaso de servicios, propuestos al Gobierno, marcan el inicio del ejercicio real de las competencias estatutarias. Pero debe advertirse que la actuación de la Comisión no entra o no debe entrar en el juego de la pura negociación o el regateo político sobre el contenido de los traspasos, como si el alcance y extensión de las competencias a ejercer por Aragón fuera algo dejado a la discrecionalidad de quienes componen la Comisión. Existe una garantía objetiva. Los servicios que se transfieren son los de «las funciones y atribuciones que le corresponde con arreglo al presente Estatuto». Este y, por supuesto, la Constitución, constituyen el marco de actuación de la Comisión. Esta no hace sino actualizar estas competencias en la medida en que fueran ejercidas hasta ese momento por el Estado. Si el Estado no tuviera servicio alguno, no es preciso que en ese caso se produzca traspaso alguno, ya que Aragón puede ejercitar esa competencia desde la misma entrada en vigor del Estatuto.

Posponemos al comentario del apartado cuarto el estudio de la significación de la Comisión Mixta en la etapa «preautonómica», así como sus antecedentes históricos, que se sitúan en la experiencia autonómica de la II República.

En lo relativo a la composición de la Comisión la Disposición transitoria tan sólo señala el carácter paritario de las representaciones del Estado (más exactamente del Gobierno del Estado) y de Aragón. La determinación de su número así como el desarrollo de las distintas bases contenidas en este precepto han sido fijadas por el RD 3991/1982, de 29 diciembre, que aprueba las normas de su funcionamiento. Normas formuladas por la misma Comisión en el ejercicio de las facultades de autonormación que el Estatuto le reconoce. El hecho de que las normas de funcionamiento de todas las Comisiones Mixtas de Transferencias

aprobadas con posterioridad a julio de 1981 sean idénticas es consecuencia de los llamados «Pactos autonómicos» de 1981, cuya finalidad no era otra que homogeneizar el proceso de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas.

Ocho son los vocales de la Comisión designados por el Gobierno del Estado y otros ocho por la Diputación General de Aragón. La presidencia corresponde al Ministro de Administración Territorial. Un representante expresamente designado por la DGA actuará en calidad de Vicepresidente. La Secretaría de la Comisión está ejercida por un funcionario del Estado y por un representante designado para estas funciones por la DGA, a propuesta del Presidente y Vicepresidente respectivamente. Estos Secretarios levantarán acta conjuntamente de las reuniones y los acuerdos, que serán autorizados con su firma y visados por Presidente, expidiendo las certificaciones de los acuerdos, que serán elevados, como propuestas, a la aprobación del Consejo de Ministros. Siendo los Reales Decretos de Transferencias idénticos formalmente, la única diferencia radica precisamente en el contenido de la certificación del acuerdo de la Comisión que debe figurar como anexo al Real Decreto.

Dos son las competencias fundamentales de la Comisión. En primer lugar, la aprobación de los acuerdos de traspaso de funciones y servicios, que corresponde al Pleno de la Comisión. El contenido de estos acuerdos debe ajustarse a las determinaciones contenidas en el artículo 7 del RD de 29 diciembre 1982, cuyo análisis se hará al comentar los apartados siguientes de esta Disposición transitoria; implícita en esta facultad se halla la función de interpretación y desarrollo de sus normas de funcionamiento y resolución de las cuestiones que le sometan los organismos encargados de llevar a cumplimiento y ejecución los acuerdos de traspasos de funciones y servicios. Por exigencia de esta función de intérprete, su disolución deberá esperar hasta que el traspaso de servicios sea total y se haya consolidado el proceso definitivamente.

En segundo lugar, establecer los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. Constituida la Diputación General de Aragón en octubre de 1982, la Comisión Mixta se constituyó, a su vez, el 22 diciembre del mismo año (la Disp. trans. 6.ª habla del plazo de «un mes, a partir de la constitución de la Diputación General»), fecha importante, porque marca el inicio del plazo de dos años en que «deberá determinar... el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón». Por tanto, el 22 diciembre de 1984 será la fecha límite para que la Comisión Mixta fije los plazos o fechas término en que el traspaso de los servicios deben estar completados. No quiere ello decir que los traspasos se efectúen antes del 22 diciembre de 1984, sino que en esa fecha deben haberse fijado las fechas (que pueden ser posteriores a ese día) en que el traspaso de los servicios debe estar completado. Serán razones de oportunidad política, derivadas de la capacidad de organización de los nuevos ser-

vicios que tenga Aragón, las que condicionen el adecuado escalonamiento de estos plazos. Las justas pretensiones de asumir cuanto antes los servicios correspondientes no deben hacernos olvidar la complejidad técnica del traspaso. La prudencia política debe presidir esta fase, para evitar tanto vacíos en la prestación de los servicios como duplicidades organizativas que, en todo caso, resultan disfuncionales. «Una vez completado el traspaso de la totalidad de los servicios que constituye la finalidad de esta Comisión Mixta, se disolverá».

Una operación de tanta trascendencia política para el autogobierno efectivo de Aragón no debía ser ajena al control de sus máximos órganos representativos, al control de las Cortes de Aragón. Como manifestación de este mecanismo de control, se dice al final del párrafo primero del apartado uno que «los miembros de la Comisión de representantes de Aragón darán cuenta periódicamente de su gestión ante las Cortes de Aragón». Y ello es perfectamente lógico, por ser las Cortes el órgano representativo institucional del pueblo aragonés. Tras las primeras elecciones a Cortes de Aragón, en su sesión de 20 de octubre, que tuvo lugar en la ciudad de Teruel, conocieron y debatieron el Primer Informe de la representación aragonesa en la Comisión Mixta de Transferencias. La demostración de las posibilidades de la institucionalización del control ejercido por las Cortes de Aragón puede constatarse en este debate y en la presentación posterior de una moción por el Grupo Parlamentario Mixto de las Cortes de Aragón, sobre transferencias de competencias a la Comunidad Autónoma, que se debatió en la sesión celebrada el 18 noviembre 1983.

En relación con lo que estamos diciendo, el actual Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 marzo 1984, regula en su artículo 58 las Comisiones permanentes, constituidas en el seno de las Cortes, previendo entre ellas una Comisión de Transferencias, cuya finalidad, como puede deducirse fácilmente, no es otra que la de realizar el seguimiento del traspaso de funciones y servicios, así como mantener un mayor contacto con la Comisión Mixta, que sirva de acicate, estímulo y apoyo a los difíciles y complejos trabajos que deben realizar. A ella correspondería el seguimiento del proceso de transferencias, desde el inicio de la negociación hasta la asunción de la competencia por la Comunidad y su correcto encuadramiento en el organigrama político-administrativo del Gobierno autónomo.

Desde otra perspectiva, y ya en un orden de menor importancia, no hay duda que la composición plural de la Comisión Mixta (al existir una representación de todos los grupos parlamentarios de las Cortes en el seno de la representación aragonesa de la Comisión), constituye otro mecanismo de control político.

DISPOSICION TRANSITORIA 6.ª 2. Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno de la Nación, que los aprobará mediante Decreto, figurando aquéllos como anejos al mismo y serán publicados simultáneamente en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón» adquiriendo vigencia a partir de esta última publicación.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

Ha quedado señalado como con base en el artículo 147.2.*d)* de la Constitución, el Estatuto ha atribuido a la Comisión Mixta la competencia para la adopción de los acuerdos de traspaso de las funciones y servicios que corresponden a Aragón. El comentario del apartado dos nos da pie para que analicemos cuantas cuestiones hacen referencia a estos acuerdos de la Comisión. ¿Cuáles son los requisitos para su adopción? ¿Cuáles los requisitos formales, su valor y alcance? ¿En qué situación queda el Gobierno del Estado frente a estos acuerdos de la Comisión,

El ya citado RD de 29 diciembre 1982, que contiene las normas de funcionamiento de la Comisión, recoge en diversos preceptos las determinaciones que deben contener sus acuerdos para que sean válidos. Estos acuerdos corresponden al Pleno de la Comisión. Las Comisiones sectoriales que puedan crearse en su seno no tienen otra finalidad que la meramente preparatoria de las deliberaciones del Pleno. Para la válida constitución del Pleno, es necesario que haya sido convenientemente convocado por el Presidente, expresando el orden del día, con cuarenta y ocho horas de antelación. Los acuerdos de transferencia los adopta el Pleno por consenso de las dos representaciones. El consenso se entiende producido desde el momento en que quede formalizado el acuerdo como propuesta al Gobierno, al contar con la conformidad expresa (materializada por la firma) del Presidente y del Vicepresidente. Esta propuesta no es otra cosa que la certificación del acuerdo extendida por los dos Secretarios de la Comisión, y visada por los presidentes de cada representación, que se eleva al Gobierno, a través del Ministerio de Administración Territorial, para que los apruebe mediante Decreto.

Estos acuerdos deben hacer referencia a una serie de determinaciones que señala el artículo 7 del RD citado y cuyos enunciados son los que en la actualidad relaciona el artículo 18 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 octubre 1983. En este sentido, los acuerdos, con carácter general, deben contener una referencia a las normas constitucionales y estatutarias en que se ampara el traspaso; la identificación concreta de los servicios y funciones que pasan a la Comunidad; especificación de los que continúan correspondiendo a la Administración del Estado; identificación concreta de las funciones concurrentes entre ambas Administraciones; inventario de bienes, derechos y obligaciones que se traspasan; relaciones nominales del personal que se traspasa; valoración provisional o definitiva del coste efectivo de los servicios transferidos; inventario de la documentación administrativa relativa a los servicios transferidos; fecha de efectividad del traspaso.

Como es fácil deducir, todos los acuerdos de la Comisión, al seguir las determinaciones del artículo 7, tienen la misma estructura formal. También serán idénticos formalmente a los acuerdos de las otras Comisiones Mixtas. La diferencia vendrá dada por el contenido sustantivo del acuerdo, condicionado, a su vez, por el distinto alcance con el que vengan reconocidas las competencias en los respectivos Estatutos.

La necesidad de que se recojan esas determinaciones idénticas para todas las Comisiones tiene una justificación bien concreta. Las serias críticas que suscitó en la doctrina el proceso de transferencias del Estado a los Entes preautonómicos, en la etapa de los regímenes provisionales de autonomía tuvieron su más cualificado exponente en el Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías. Con apoyo en este Informe, tiene lugar la firma de los llamados «Pactos autonómicos» de julio 1981, entre el Presidente del Gobierno y el Secretario General del PSOE. La voluntad política de racionalizar el proceso autonómico tiene su plasmación en la llamada LOAPA. Su título IV pretendió unificar el proceso de transferencias de servicios mediante la fijación de criterios aplicables a todas las Comunidades, afectando, desde luego, a la actuación de las Comisiones Mixtas.

Todos los Estatutos de autonomía y normas de funcionamiento de las Comisiones Mixtas aprobados con posterioridad a estos «Pactos» van a incorporar prácticamente el contenido de lo que fue la LOAPA. Este hecho plantea unos interesantes problemas jurídicos. ¿Puede una Ley estatal condicionar con sus normas el contenido de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, como era el caso de la LOAPA? El TC en Sentencia de 5 agosto 1983, va a afirmar que «no cabe admitir que una Ley estatal pueda incidir en el ámbito de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos».

¿Qué valor tienen los acuerdos adoptados por el Pleno de la Comisión? Esto es, formalizada la propuesta de traspaso ante el Gobierno de la Nación ¿está éste obligado a aprobarla mediante el correspondien-

te Real Decreto y en los mismos términos en que viene hecha la propuesta? El TC en la citada Sentencia ha considerado que la propuesta de la Comisión es vinculante para el Estado, que deberá respetar su contenido. Así debe deducirse de una correcta interpretación del «bloque de la constitucionalidad». Nuestro Estatuto dice, sin más precisiones, que el Gobierno «los aprobará mediante Decreto». ¿Y si la propuesta contuviera defectos formales o se hubiera excedido en sus cometidos, acaso el Gobierno debe también aprobarla, sin poder devolverla a la Comisión? Este supuesto es más hipotético que real. El automatismo tiene su justificación en el hecho de que el Gobierno, a través de su representación en la Comisión, ya ha podido impedir que esto se produzca. Su negativa a formalizar la propuesta al Gobierno, al requerirse consenso para la adopción del acuerdo, es el mejor sistema de control que tiene en sus manos. Difícilmente formalizará una propuesta que contenga defectos de los señalados más arriba.

Las declaraciones de contenido competencial o atributivo que encierran los acuerdos de la Comisión, plantean otro nuevo problema. Se ha señalado, como una de las determinaciones que deben contener necesariamene los acuerdos, la identificación de los servicios que se transfieren y las funciones que pasa a ejercer la Comunidad o que continuarán correspondiendo al Estado. Es fácil imaginar que la Comisión, en su tarea de identificación de funciones, tanto se puede sobrepasar (atribuir más funciones de las que le corresponden a la Comunidad con arreglo a su Estatuto) como no atribuir todas aquellas que corresponden a la Comunidad Autónoma. ¿Qué alcance debe darse a estas declaraciones de competencia que hacen estos acuerdos y que, después, pasan a integrar los Reales Decretos de transferencia? Según el TC estos Reales Decretos no expresan sino el criterio interpretativo de la Comisión Mixta y, en ningún caso, podrían prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias. Estas últimas son las que verdaderamente contienen el sistema de distribución de competencias. Lo que hace la Comisión no es sino interpretar en ese momento el alcance de los preceptos contenidos en los Estatutos. Acertadamente se habla de que la Comisión debe «identificar» las funciones que corresponden a la Comunidad o que continúan en poder del Estado. La tarea de atribución corresponde a los Estatutos, a la Constitución y a determinadas normas estatales que se integran así en el «bloque de la constitucionalidad». La última palabra de la correcta actuación de la Comisión queda en manos del TC.

No cabe ignorar la dificultad de esta tarea reservada a la Comisión. Las consecuencias de una interpretación restrictiva de los Estatutos no hacen sino distorsionar y condicionar la efectividad de su contenido. A su vez esta interpretación restrictiva de las funciones y servicios incide en el volumen de bienes y medios personales y presupuestarios que deben transferirse, lo que dificulta la definitiva organización y consoli-

dación de la Administración aragonesa así como la reordenación de la del Estado.

Como último requisito formal, el apartado dos de la Disposición transitoria 6.ª exige que el RD de transferencia debe ser publicado simultáneamenet en el «BOE» y en el «BO de Aragón», adquiriendo vigencia a partir de esta última publicación. Sin embargo, este precepto estatutario parece se contradice con los propios Reales Decretos, que vienen indicando como fecha de entrada en vigor el «día de su publicación en el "BOE"». Seguramente que la mayor difusión de este medio justifica esta práctica, que no conllevaría contradicción alguna si la simultaneidad de la publicación en ambos boletines fuera la regla.

DISPOSICION TRANSITORIA 6.ª 3. Para preparar los traspasos de competencias y verificar los bloques orgánicos de naturaleza homogénea, la Comisión Mixta de transferencias estará asistida por Comisiones Sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será el determinar, con la representación de la Administración del Estado, los traspasos de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma. Dichas Comisiones trasladarán su propuesta de acuerdo a la Comisión Mixta que las habrá de ratificar.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

Dado el carácter eminentemente técnico de las tareas de preparación de los traspasos de competencias que debe acordar la Comisión Mixta, así como por la necesidad de que los servicios que se traspasen correspondan a bloques materiales completos que tengan sustantividad propia y una estructura orgánica suficiente, se crean, junto a la Comisión Mixta, estas Comisiones Sectoriales, cuya misión es encargarse de la preparación técnica de los traspasos de servicios.

La sustitución del mecanismo de las Comisiones Mixtas que habían operado los traspasos de competencias durante el régimen de preautonomía por estas Comisiones Sectoriales fue una de las recomendaciones que la Comisión de Expertos sobre autonomías hacía en su Informe. Como quiera que en algunos Estatutos ya aprobados en ese momento se seguía con el sistema de Comisiones Mixtas, consideraba el Informe, que un cambio de este alcance no podía incorporarse a lo que sería la LOAPA y debía ser uno de los acuerdos contenidos en los Pactos políticos que debían acometer los dos partidos mayoritarios solicitantes del Informe. Nuesto Estatuto, aprobado con posterioridad a la firma de estos Pactos, va a recoger esta posición, así como los principios que justificaban la actuación de las Comisiones Sectoriales.

El Informe de los Expertos realizaba una valoración crítica radical del procedimiento utilizado desde los comienzos de los regímenes provisionales de autonomía para el traspaso de servicios. En el caso con-

creto de Aragón, por el RD 475/1978, de 17 marzo, se constituía en la Presidencia del Gobierno una Comisión Mixta de Transferencias integrada por treinta representantes de la Administración del Estado y de la DGA cuya función era proponer al Gobierno los acuerdos de transferencias a la DGA de funciones, actividades y servicios de la competencia de la Administración del Estado.

Este sistema seguía el utilizado en la II República para el traspaso de servicios a Cataluña. La crítica hecha por la Comisión de Expertos era radical. El sistema republicano, previsto para una o dos regiones, no era funcional en un sistema generalizado de autonomías. El proceso de construcción de unas nuevas Administraciones, con la consiguiente reforma de la Administración del Estado, no podía hacerse de una manera racional cuando se daba primacía, por encima de la aplicación estricta de las reglas constitucionales de distribución de competencias, a la pura negociación política, marcada, además, por una interpretación restrictiva de los servicios a transferir y una cierta resistencia de la Administración del Estado a cerrar la operación. Generalizado el proceso autonómico, los traspasos debían efectuarse de una manera simultánea y homogénea, por bloques materiales de atribuciones que tuvieran suficiente entidad organizativa, dotadas convenientemente de personal, medios materiales y presupuestarios. Y ello debía hacerse con una programación coordinada. De esta forma, los servicios transferidos tendrían sustantividad suficiente para su organización por la Comunidad Autónoma y al mismo tiempo la Administración del Estado podría acompasar la reforma de sus estructuras a la misma cadencia de las transferencias.

En el Primer Informe de la representación aragonesa en la Comisión Mixta a las Cortes de Aragón se repasa la evolución del proceso de transferencias durante el período preautonómico, haciendo referencia a estas insuficiencias: las competencias se transfieren con gran carencia de medios personales y materiales; la falta de transferencias de servicios administrativos íntegros produce una injustificable ruptura de unidades administrativas que distorsiona la continuidad en la prestación de los servicios, transfiriéndose así servicios periféricos meramente gestores y reservándose el Estado los centrales de carácter directivo e inversor, que son los de más interés para Aragón, la ausencia de una valoración del coste efectivo de los servicios transferidos; la falta de claridad en el estatuto jurídico del personal transferido.

Estas deficiencias, que ya la doctrina puso de relieve en su día, condujeron a la reforma del sistema de Comisiones Mixtas. El RD 2968/1980, de 12 diciembre, modificó su composición y naturaleza, sustituyéndolas por unas Comisiones Mixtas especializadas por materias que venían a coincidir con las áreas de los Departamentos Ministeriales (Obras Públicas y Urbanismo; Trabajo, Sanidad y Seguridad Social; Industria y Energía; Agricultura; Economía y Comercio; Transportes, Turismo y

Comunicación; Cultura; Administración Territorial). Estaban integradas por representantes de la Administración del Estado y de cada uno de los Entes preautonómicos. A ellas correspondía la propuesta de transferencia con contenidos homogéneos para todas ellas. Si hasta entonces la Comisión Mixta de transferencias para Aragón se encargaba de la preparación de todas las posibles materias susceptibles de ser transferidas, su modificación y sustitución por la Comisión Mixta para cada ámbito material de competencias había de facilitar las operaciones de traspaso, al tiempo que se unificaban para todas ellas.

Estos males son los que se diagnostican certeramente en el Informe de los Expertos. Para los Expertos, las Comisiones Sectoriales únicas para todas las Comunidades Autónomas constituían el instrumento organizativo adecuado para racionalizar el traspaso de servicios. Es más, frente al sistema de Comisiones Mixtas Sectoriales por Departamentos ministeriales, los Expertos proponían romper con los corsés que hasta ahora suponían las transferencias referidas a competencias de un Ministerio concreto, perpetuándose así la actual organización de los servicios en la Administración del Estado. Las transferencias debían comprender «bloques materiales completos, que tengan sustantividad y organicidad suficiente como para permitir una organización y gestión eficaz de los servicios correspondientes». Sólo así sería posible la construcción de las nuevas Administraciones y la transformación del Estado con la cadencia adecuada. La transferencia, una vez concretada, debía hacerse en un solo bloque y no en diversas fases o etapas sucesivas. La valoración económica debía ser uniforme.

Ya ha quedado indicado como la Comisión de Expertos consideró que estas previsiones debían ser el contenido de los acuerdos políticos (no incluibles en un texto jurídico como la LOAPA) por existir ya determinaciones concretas en los Estatutos aprobados hasta entonces. Cuando no fuera posible la sustitución, los acuerdos de transferencia debían prepararse por las Comisiones Sectoriales y ratificarse por las Comisiones Mixtas.

Como se observa en nuestro Estatuto éste es el significado del apartado tres de la Disposición transitoria 6.ª Como quiera que en los primeros Estatutos aprobados se encomendaban a la Comisión Mixta las operaciones de traspaso de servicios, en el nuestro se adopta también ese sistema, si bien se recoge ya la fórmula de las Comisiones Sectoriales, según la propuesta de la Comisión de Expertos.

El RD de 29 diciembre 1982, al referirse a las Comisiones Sectoriales transcribe literalmente el apartado tres que comentamos y precisa que las Comisiones en cuestión serán las constituidas de acuerdo con el RD 2968/1980, es decir, las Comisiones Mixtas Sectoriales creadas por cada uno de los Departamentos Ministeriales. Con ello no se seguían en este punto con toda fidelidad los criterios del Informe de los Exper-

tos, ya que éstos pretendían la superación de los compartimentos ministeriales para apoyarse en bloques materiales de competencias.

La actuación de las Comisiones Sectoriales va a adquirir con la aprobación del Estatuto, un apoyo jurídico de rango superior que marca unas diferencias bien notables respecto a la actuación de la Comisión Mixta del régimen provisional de autonomía. El peso de la discusión no es ya la habilidad de quienes negocian las transferencias (pues éstas son atribuidas por el Estatuto), sino la transferencia, por aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias, de los servicios (conjunto de medios personales, materiales y presupuestarios) necesarios para el ejercicio pleno de aquellas competencias. El Estatuto, de esta manera, viene a legitimar, con el mayor rango legal, las competencias transferidas en la etapa preautonómica e incluso la adaptación de las realizadas, si fuera preciso, a los términos del Estatuto, como efectivamente ha sucedido en algunas de las transferencias más recientes.

Si formalmente el órgano encargado de acordar y proponer al Gobierno de la Nación el traspaso de los servicios es la Comisión Mixta, la complejidad de los trabajos a realizar es tal, que en la práctica son las Comisiones Sectoriales de ámbito nacional las que cargan con todo el peso de la fase de preparación de los trabajos, trasladando su propuesta de acuerdo a la Comisión Mixta que —dice el Estatuto— «las habrá de ratificar». El papel de ésta queda así reducido a ser un órgano político de dirección del proceso, pues de ella depende la aprobación y la formalización de la propuesta al Gobierno, pero resultando enormemente condicionada por las tareas técnicas de las Comisiones Sectoriales.

La complejidad técnica de la actuación de éstas viene dada por múltriples factores. La distribución de competencias no es siempre clara de delimitar. Aunque es frecuente la calificación de «exclusiva» de una competencia por el Estatuto, no significa ello que no queden en manos del Estado determinados poderes de dirección, control e, incluso, de ejecución. Las transferencias de personal no siempre son fáciles, a pesar del intento racionalizador llevado a cabo por la Ley del Proceso Autonómico. No obstante, la dificultad técnica de valoración del coste efectivo de los servicios transferidos (que comprende el coste directo, los costes indirectos y los gastos de inversión, conservación, mejora y sustitución), está facilitada en buena medida con el método de valoración aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 18 febrero 1982 (método que comienza a aplicarse en 1983 para las valoraciones del coste efectivo de los servicios transferidos).

DISPOSICION TRANSITORIA 6.ª 4. La Comisión Mixta, creada de acuerdo con el Real Decreto 475/1978, de 17 de mayo, se considerará disuelta cuando se constituya la Comisión Mixta a que se refiere el apartado uno de la presente Disposición transitoria.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

Como ha puesto de manifiesto el primer comentarista de nuestro Estatuto este apartado cuarto que comentamos comete un error, al considerar como subsisente la primera Comisión Mixta de Transferencias creada por el RD 475/1978, de 17 marzo. Por este Real Decreto se crean dos Comisiones Mixtas. Una con sede en la Presidencia del Gobierno, a la que ya nos hemos referido y, otra, con sede en la DGA, integrada por dos representantes de cada una de las Diputaciones provinciales aragonesas y seis representantes de la DGA, que propondrá a la misma, o en su caso, a los organismos competentes, las funciones que se transfieran o íntegren en la Diputación General. Esta segunda no llegó a constituirse nunca.

La Comisión Mixta de Transferencias para Aragón, ante las críticas de que fue objeto el sistema de Comisiones Mixtas, fue sustituida con el RD 2968/1980, de 12 diciembre (que expresamente derogó el RD 475/1978) por unas Comisiones Mixtas de transferencias, una por cada Departamento Ministerial afectado, en las que se integraban los representantes de la Administración del Estado y de cada uno de los Entes preautonómicos. Estas Comisiones especializadas ya no tenían competencias generales como la primera Comisión Mixta, sino que atendían a un sector material determinado (agricultura, cultura, sanidad, etc.).

Cuando se aprueba el Estatuto de Aragón no existía ya la primera Comisión Mixta, sino varias que siguen conservando la misma denominación pero que en realidad son Comisiones especializadas o sectoriales. En el Estatuto se vuelve al sistema de la Comisión Mixta primitiva, pero todo el peso de la preparación de las transferencias se apoya en Comisiones Sectoriales.

Según hemos visto ya, para el RD que aprueba las normas de funcionamiento le la Comisión Mixta de transferencias creada por el Estatuto, las Comisiones Sectoriales previstas en el apartado tres de esta Disposición transitoria serán las constituidas por el RD 2968/1980, esto es las conocidas como Comisiones Mixtas de Transferencias. El error de nuestro Estatuto al fijar la disolución de una Comisión que ya no existía, se observa también en otros Estatutos aprobados por idénticas fechas (Murcia, Valencia, Castilla-León) y no es sino un reflejo de la complejidad organizativa y legislativa existente en el período provisional de regímenes de autonomía.

DISPOSICION TRANSITORIA 7.ª 1. Será título suficiente para inscripción en el Registro de la propiedad del traspaso de bienes inmuebles del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria.

2. La transferencia o delegación de servicios del Estado implicará la subrogación de la Comunidad Autónoma en la titularidad de las correspondientes relaciones jurídicas.

Por E. CARBONELL

COMENTARIO:

— El artículo 6.2.º de la Ley Hipotecaria declara inscribibles los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales en favor del Estado, con sujeción a lo establecido en las leyes y reglamentos; norma legal que se desenvuelve por varios artículos de su reglamento, siendo de destacar los artículos 4, 5 y 6. No vamos a entrar a tratar el problema de la inscripción de los bienes demaniales, su dispensa o prohibición, tema muy complejo no siendo ésta su sede.

— La transferencia de los bienes inmuebles del Estado, ya sean de dominio público o patrimoniales, a la Comunidad Autónoma, en principio, hay que entender que deberá de hacerse en bloque, y no de una forma individualizada (inmueble por inmueble), por ser mucho más ventajoso. De hacerlo bien por bien, y no habiendo otra normativa aplicable, debería de hacerse con los trámites que establece la Ley de Patrimonio del Estado y su Reglamento; y no tratándose el caso presente de un cambio de adscripción o destino, dentro de la misma titularidad, sino más propiamente un cambio de titularidad, serían de aplicar las normas que al respecto contienen los artículos 61 y siguientes de la Ley del Patrimonio del Estado y concordantes de su Reglamento, regulación bastante compleja para el caso presente.

— Por contra, el cambio de titularidad en bloque ya tiene antecedentes en nuestro Derecho, por citar sólo algunos ejemplos: *a)* por

RD 1112/1978, de 12 mayo, se crea el Organismo Autónomo Administración del Patrimonio Social Urbano, al que se transfieren los inmuebles de la Obra del Hogar; *b)* por RD-ley 12/1980, de 26 septiembre, se crea el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, organismo al que se transfieren los inmuebles pertenecientes al Instituto Nacional de la Vivienda, Administración del Patrimonio Social Urbano e Instituto Nacional de Urbanización. Los mismos ejemplos podrían citarse en cuanto a la propiedad rústica, artículos 2, 5 y 7 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agraria de 21 julio 1971 creadora del IRYDA.

De todas formas, con estos ejemplos media una diferencia importante, en todos estos casos, la titularidad se transmitía de un ente a otro, en bloque, porque uno de ellos desaparecía, se extinguía, y el otro se creaba, o nacía, con la misma norma que ordenaba la transmisión; supuesto que no es el actual, donde el Estado, la administración central, no se extingue o desaparece para crearse la Comunidad Autónoma, administración autonómica, sino que ésta se crea «ex novo» conservándose aquélla.

Este matiz diferencial hace que la Ley de transferencia de inmuebles deba enumerarlos uno a uno, lo que se ve facilitado al poder hacerlo en relación con el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado que existe en el Ministerio de Hacienda; desde el momento en que esta cesión implica un cambio de titularidad, conjuntamente a la cesión deberá entregarse a la Comunidad Autónoma el expediente de adquisición de dichos bienes, el título anterior, pues a partir de ese momento será dicha Comunidad Autónoma la que tendrá que defender los bienes cedidos, y con las mismas prerrogativas, y en los mismos casos que el Estado Central.

— Los acuerdos de la Comisión Mixta sobre los bienes que se ceden se deberán promulgar, y según la Disposición transitoria 6.ª del Estatuto esta promulgación adoptará la forma de Decreto. Esta promulgación por vía de Decreto en el caso presente, Patrimonio del Estado, puede plantear problemas; el artículo 132.3 de la Constitución establece una reserva material de Ley en lo que se refiera a la regulación del Patrimonio del Estado, reserva de Ley que a mi entender afecta tanto al Estado Central como al Estado autonómico, en el mismo sentido el artículo 58.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece también una reserva material de Ley en cuanto a la regulación de su propio patrimonio.

Partiendo de la base de esta reserva material de Ley, vemos que el Estatuto de Autonomía de Aragón, sólo establece un supuesto en el que la cesión, o transferencia, deberá de hacerse por Ley y no por Decreto, la Disposición adicional 2.ª3, referida a la cesión de impuestos, materia en la que el acuerdo de cesión se tramitará como proyecto de Ley; para todos los demás acuerdos de cesión rige la norma general de promulgación por decreto.

Desde un punto de vista formal no cabe entender que esta Disposición transitoria 6.ª2 sea el origen de una delegación legislativa, pues aunque el Estatuto sea una Ley orgánica, no se establecen los principios y criterios que han de seguirse, ni su objeto o alcance; es general, referida a todos los acuerdos de cesión, además, tampoco señala el plazo para su ejercicio, dejando esta determinación a la decisión de la Comisión Mixta; requisitos todos ellos que nuestra Constitución exige en su artículo 82 para los supuestos de delegación legislativa.

En este problema de difícil solución, subyace latente en problema politíco, la dificultad que supone tramitar los acuerdos de cesión por vía de proyecto de Ley; pero lo contrario también supone ignorar la reserva material de Ley, sustrayendo el asunto a la competencia de las Cortes, tanto de la Nación como de la Comunidad Autónoma, que son las únicas competentes para regular, aunque sea básicamente, las materias reservadas a la Ley.

Una vez efectuada la cesión, el título inscribible será la certificación de la Comisión Mixta, o en su defecto entiendo que valdrá la del funcionario de la Comunidad Autónoma a cuyo cargo esté la administración o custodia de dichos bienes inmuebles, siempre que dicho funcionario tenga facultad de certificar; certificación que deberá de hacerse con referencia a la Ley de cesión, concretando el bien o bienes de que se trate dentro de los enumerados en la Ley.

En el supuesto de falta de inmatriculación de dicho inmueble, el proceder será el ordinario de las inmatriculaciones en virtud de un certificado de dominio, artículo 206 LH y 303 y siguientes RH.

Y si el inmueble, aunque inmatriculado, apareciese inscrito en favor de un tercero, el Estado deberá entregar a la Comunidad Autónoma los títulos de adquisición en su favor, si es que los tiene, para que ésta pueda a su vez inscribirlos a su nombre, siguiendo el tracto sucesivo de las transmisiones en la titularidad de la finca. Si el Estado no pudiera aportar tal titulación para reanudar el tracto interrumpido, deberá irse a los procedimientos ordinarios que a tal fin regulan los artículos 200 y siguientes LH y 272 y siguientes RH.

— La certificación debe contener los requisitos exigidos por la LH. En este punto hay que distinguir:

a) El título inscribible en sentido material, acto o contrato que se inscribe, título único que sería el acuerdo de la Comisión Mixta de cesión de los bienes, promulgado en la debida forma.

b) El título en sentido formal, que es el que se presenta al Registro para la consecución de la inscripción, y que puede ser complejo. En este caso la certificación que de tal acuerdo se emite, título al que se refieren los artículos 3 LH y 35 RH, así el título deberá ser público, deberá estar autorizado por funcionario o autoridad competente, y en la forma y con las solemnidades requeridas por la Ley, además deberá de fundar inme-

diatamente el derecho que se trate de inscribir, haciendo fe (es un documento público) en cuanto al contenido que sea objeto de la inscripción.

Así por su destino, conseguir la inscripción, exige el artículo 21 LH que el título contenga las circunstancias que necesariamente deba de contener la inscripción, que se enumeran en el artículo 9 LH y en el artículo 51 RH (reformado por RD 3215/82, de 12 noviembre); por tanto el título deberá contener necesariamente:

1. La naturaleza de la finca, expresando si es rústica o urbana y en aquéllas si es de secano o regadío.
2. Su situación: *a)* en las rústicas, expresando el término municipal, pago, partida, paraje o cualquier otro nombre con que sea conocido el lugar en que se hallen; si se conociesen es aconsejable hacer constar los números de polígono y parcela catastral; *b)* en las urbanas se expresará el término municipal y pueblo, el nombre de la calle o sitio, el número si lo tuviere y los que haya tenido antes.
3. Sus linderos: *a)* en las rústicas, por los cuatro puntos cardinales, indicando la naturaleza de las fincas colindantes; *b)* en las urbanas se indicarán, entrando, por la izquierda, derecha y fondo, siendo el frente la entrada; si no pudiese hacerse en esta forma se designarán por los cuatro puntos cardinales.
4. La medida superficial se expresará en todo caso y con arreglo al sistema métrico decimal, sin perjuicio de que también puedan constar por equivalencia en las medidas del país.
5. Cuando la identificación de la finca se complete con la referencia a un plano incorporado al título, se acompañará copia auténtica para su archivo en el Registro.
6. Si se conoce, deberá consignarse el valor de la finca.

Como vemos, todos estos requisitos van dirigidos a la mejor identificación de la finca, pudiendo por tanto añadirse cualquier otro dato que sirva a tal efecto, como su nombre, si fuere conocida por alguno concreto. Por la misma causa, y aunque la legislación no lo exija, es aconsejable para identificar la finca que se consignen los datos de inscripción, en el Registro pertinente, de tal finca, datos cuya obtención no plantea problema alguno al venir dados en el título previo, que motivó la inscripción en favor del Estado.

Y con referencia al *derecho que se inscriba*, y para su identificación, habrá de expresarse en el título la naturaleza de tal derecho, su extensión y las limitaciones o cargas del mismo.

También deberá contener el título los datos de las personas que realicen el acto o contrato inscribible. En este punto las peculiaridades son importantes. En primer lugar, las personas que transmiten, Estado central, y adquieren, Comunidad Autónoma, están plenamente identificadas, y no es necesario acreditar su personalidad jurídica, lo que obvia, por innecesario e imposible, dar los datos de domicilio, estatutos, inscripción en Registro público, datos que, por otro lado, en el sentido de

la Ley Hipotecaria y su Reglamento, son inexistentes en el caso presente. En segundo lugar y partiendo de la distinción entre título material y formal: *a)* el título material, como dijimos, es el acuerdo de cesión debidamente promulgado, no siendo necesario hacer referencia a las personas naturales que intervienen en nombre del Estado y Comunidad, para identificarlas, pues son notorias y públicas; *b)* en cuanto al título formal, la certificación que se presenta al Registro deberá referirse a la norma que aprobó y promulgó el acuerdo de cesión, además tendrá que identificar al funcionario, o funcionarios, que certifican, si es órgano colegiado, indicando cuál es su cargo, si está facultado para certificar, aunque esto último se presupone por el mismo hecho de la certificación, e indicar la razón o título que le faculte para emitir este tipo de certificaciones, debiendo solicitar la inscripción de los bienes en favor de la Comunidad por cesión del Estado, que es lo que certifica; esta certificación deberá estar refrendada con el visto bueno del superior jerárquico, es decir, si la certificación emana directamente de la Comisión Mixta deberá emitirla el secretario de la misma, o los secretarios si la secretaría es colegiada, y deberá refrendarla, con el visto bueno, la Presidencia de dicha comisión. Y si la certificación emana, no de la Comisión Mixta, sino de la Comunidad Autónoma, por medio de sus órganos administrativos, esta certificación, y dependiendo del organigrama de la administración en tal punto, deberá de emitirla el funcionario de la Comunidad a cuyo cargo esté la administración y custodia de dichos bienes, y que tenga facultades para certificar —el jefe del servicio del Patrimonio de la Comunidad—, con el visto bueno del superior jerárquico. Certificación que, en ambos casos, deberá hacer constar todos los demás requisitos enumerados anteriormente tendentes a la identificación de la finca y del derecho.

DISPOSICION TRANSITORIA 8.ª 1. Los funcionarios y el personal contratado adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectados por los traspasos de la Comunidad Autónoma de Aragón pasarán a depender de ésta, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les corresponda en el momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones con los restantes miembros de su Cuerpo, pudiendo ejercer de esta manera su derecho permanente de opción.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

I. INTRODUCCIÓN

La problemática de los traspasos de personal a las Comunidades Autónomas, viene marcada por la doble necesidad de evitar situaciones de discontinuidad en la prestación de los servicios públicos y gastos públicos excesivos o superfluos. La inmediata asunción de competencias autonómicas, requería, en efecto, contar con personal que las llevara a la práctica. Además, la paralela reducción de las competencias estatales, debía suponer una disminución en las plantillas de personal de la Administración del Estado, so pena de comprometer ineficazmente el gasto público.

En esa situación, la única política coherente, de cara a las mismas previsiones constitucionales, parecía ser la de arbitrar coordinadamente una reducción del personal estatal innecesario, traspasándolo a las Comunidades Autónomas. Tal era la solución fácilmente constatable en la experiencia histórica de España y de alguna otra nación, al hilo de procesos de reconstrucción del Estado similares al iniciado por la Constitución de 1978. Experiencia que, por añadidura, pudo ser recordada en la etapa de las preautonomías, donde la necesidad de articular los traspasos de funcionarios a los nuevos entes se puso inmediatamente de relieve.

Pese a ello, la Constitución de 1978 ha prestado escasa atención a la materia, propiciando con su oscuridad interpretaciones que posibili-

tan cualquier solución en los Estatutos de Autonomía, incluso la negativa a recibir personal sobrante del Estado. No es ésa, sin embargo, la única hermenéutica posible, como veremos.

De cualquier forma, los Estatutos, y entre ellos el aragonés, han acogido con buen sentido el mecanismo del traspaso de funcionarios, aunque sin solucionar todos los problemas subsiguientes, a los que ha debido hacer frente la Ley del Proceso Autonómico.

La adecuada ordenación de los traspasos no es algo sencillo, por la confluencia de diversos intereses en juego. Una solución óptima, ha dicho un autor, habría de poder cohonestar las imposiciones de la necesaria reforma de la Administración estatal, los derechos de los funcionarios, las exigencias de respeto a las potestades de autoorganización de los territorios autónomos y el principio de continuidad y el estándar mínimo de eficiencia de los servicios públicos (Muñoz Machado).

II. La experiencia de los traspasos de funcionarios en la II República española y en Italia

— Durante la II República española la cuestión de los traspasos de funcionarios estatales a las Regiones autónomas sólo llegó a plantearse con respecto a Cataluña. El artículo 24 del Decreto de 21 noviembre 1932, sobre normas para el funcionamiento de la Comisión Mixta de transferencias, reguló la materia con brevedad y atendiendo preferentemente a los derechos de los funcionarios: el personal traspasado conservaba íntegros los derechos atribuidos por la legislación vigente, siendo además voluntario el permanecer en Cataluña al servicio de la Generalidad.

Más detalladamente se ocupó de la materia el Decreto de 28 marzo 1933, que contenía reglas sobre régimen transitorio de adaptación de personal a la Generalidad. El principio general era que la Generalidad recibía, junto con los servicios estatales transferidos, los correspondientes funcionarios. No obstante, cada funcionario tenía un derecho individual de opción entre el servicio al Estado o a la Región, ejercitable en determinados plazos. Las plazas vacantes tras el ejercicio de las opciones, pasaban a concurso entre funcionarios estatales de igual clase y categoría, quedando en libertad de proveer directamente tales plazas la Generalidad, caso de declararse desierto el concurso.

Un sistema, como puede verse, respetuoso con la situación y voluntad del funcionario individual. Pero un sistema, no debe olvidarse, que funcionó en un Estado donde no se había generalizado la opción regional. De ahí que pudiera desconectarse el traspaso de funcionarios de la reestructuración de la Administración estatal.

— Muy diferente resulta la experiencia italiana, en donde el problema de la burocracia regional es tratado ya en sus aspectos básicos por la Constitución. En efecto, la Disposición transitoria 8.ª de la Constitu-

ción italiana afirma que la constitución de los órganos regionales deberá efectuarse, como regla, con personal del Estado o de los entes locales. Las regiones no tienen libertad para no aceptar los funcionarios asignados por el Estado, previéndose también el destino forzoso del personal. Desde otro punto de vista, se admite la interregionalidad de los funcionarios traspasados a las Regiones, a efectos de traslados y se impone un tratamiento económico y jurídico uniforme para tales funcionarios.

III. La regulación de los traspasos de funcionarios a los entes preautonómicos

— El RD 475/1978, de 17 marzo, dictado en desarrollo del RD-ley 8/1978 que aprobó el régimen preautonómico para Aragón, hablaba ya, al igual que las normas referidas a otras preautonomías, de utilización de medios personales de la Administración del Estado en los servicios transferidos. Siendo similares los supuestos y homogéneas las situaciones que podían plantearse, el RD 2218/1978, de 15 septiembre, estableció la regulación genérica del personal de la Administración del Estado afectado por las transferencias a los entes preautonómicos.

El RD 2218/1978 partía del principio de continuidad de los funcionarios de los servicios transferidos. Es decir, la transferencia de un servicio estatal al ente preautonómico conllevaba el traspaso del personal correspondiente, que permanecía en la situación administrativa en que se encontrara (arts. 1, 2, 6 y 7).

Se trataba, pues, de personal estatal adscrito al ente preautonómico, aunque se reconociera a éste el ejercicio de determinadas competencias sobre dicho personal (art. 3).

El RD tenía un gran cuidado, por último, en mantener los derechos económicos y profesionales del personal afectado (arts. 4, 5 y 8).

— El RD 1942/1979, de 1 junio, reguló el régimen de los funcionarios de Administración Local que pasaran a prestar servicios en los entes preautonómicos.

Este RD preveía ya la posibilidad de que funcionarios de Administración Local pasaran voluntariamente a prestar sus servicios en las preautonomías, quedando entonces en situación de supernumerario un tanto peculiar, pues durante un año se les reservaba la plaza que ocupaban (art. 1).

En caso de servicios transferidos de las Administraciones Locales a los entes preautonómicos, el traspaso de los funcionarios afectados era automático, aunque permanecían en situación de servicio activo (art. 2).

— El RD 2969/1980, de 12 diciembre, sobre contratación de personal y régimen de los funcionarios adscritos a entes preautonómicos, previó asimismo la posibilidad de que funcionarios estatales pasaran a prestar

voluntariamente sus servicios a los entes preautonómicos, siendo destinados en comisión de servicio de carácter temporal (art. 1).

Sin embargo, este RD posibilitó, aun dentro de ciertos límites, la contratación de personal por los entes preautonómicos. Si se transferían plazas vacantes que no eran cubiertas por concurso, se preveía la posibilidad de que el ente preautonómico realizara las contrataciones oportunas (art. 2). No se trató en modo alguno de adecuar el personal estatal a las nuevas, y menores, necesidades de la Administración del Estado.

IV. La regulación constitucional y estatuaria de los traspasos de personal a la Comunidad Autónoma

— Habida cuenta de la experiencia histórica y comparada con respecto al traspaso de personal a los entes autónomos, hubiera sido lógico que la Constitución se ocupara de la materia con algún detalle, estableciendo al menos los principios reguladores de los traspasos.

No ha ocurrido así. Es más, para algunos autores la Constitución habría remitido por completo la solución del problema a los Estatutos de Autonomía, dejándoles en libertad, por el juego del principio dispositivo, de no aceptar un sistema de traspasos de funcionarios estatales.

En mi opinión, esa libertad no existe. La Constitución, aunque de manera un tanto descuidada, impone efectivamente el traspaso de los funcionarios estatales afectados por las competencias autonómicas. Creo que a tal conclusión debe llegarse a partir del artículo 147.2.*d)* de la Constitución, que impone como contenido inexcusable de todo Estatuto: «Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas».

Hay en el precepto constitucional dos partes claramente diferenciadas. Una, relativa a las competencias que asume la Comunidad, se rige por el principio dispositivo, por supuesto, dentro del marco constitucional. Pero establecidas las competencias autonómicas, el Estatuto ya no es libre de decidir si quiere o no quiere el traspaso de los servicios estatales. El traspaso de los servicios estatales «correspondientes» a las competencias asumidas es obligatorio. La Constitución, aun con una economía en la expresión ciertamente notable, ha introducido ahí la regla de la no duplicidad de servicios estatales y autonómicos. La asunción de una competencia en el Estatuto atrae, conlleva el traspaso del servicio que ejercía esa competencia dentro del Estado. Traspaso de un servicio que no puede entenderse como algo huero, algo que sólo tiene reflejo en las páginas del boletín oficial. «Servicios correspondientes» a una competencia es expresión que sólo tiene sentido si se entiende

como el conjunto de medios materiales y personales necesarios para llevar a la práctica dicha competencia.

Ahora bien, si la Constitución impone a los Estatutos la asunción del personal estatal afectado por las competencias autonómicas, remite, sin embargo, a dichos Estatutos la determinación de los principios conforme a los cuales esa asunción se realizará. Es contenido obligatorio del Estatuto establecer «las bases» para el traspaso de personal.

— Los Estatutos de Autonomía han cumplido esta función con parquedad, de manera que a ninguno de ellos se le podrá achacar ningún exceso con respecto a la determinación de lo básico en materia de traspasos de personal.

El Estatuto aragonés transcribe, casi literalmente, en esta Disposición transitoria 8.ª, la disposición transitoria 6.ª5 del Estatuto catalán, introduciendo los siguientes principios:

a) La obligatoriedad del traspaso del personal afectado por las competencias autonómicas.

b) El respeto de todos los derechos que a ese personal corresponden en el momento del traspaso.

c) La existencia de un «derecho permanente de opción» entre el servicio al Estado o a la Comunidad, que el personal traspasado tiene siempre; derecho de opción que ejercita participando en los concursos de traslado estatales.

V. La regulación estatal de los traspasos de personal a las Comunidades Autónomas

— La competencia del Estado para regular los traspasos de su personal a las Comunidades Autónomas viene dada, inicialmente, por tratarse de funcionarios propios, circunstancia a la que se añade el título competencial para determinar las bases del régimen estatutario de todos los funcionarios (art. 149.1.18.ª de la Const.).

— La preocupación por garantizar los intereses de los funcionarios estatales traspasados a las Comunidades Autónomas está bien reflejada en el RD 2545/1980, de 21 noviembre, donde se establece la igualdad de derechos de los funcionarios transferidos con respecto a los restantes miembros de los correspondientes cuerpos y escalas (art. 1).

Por otra parte, mientras no se modifique la normativa vigente de la seguridad social de los funcionarios civiles del Estado, los funcionarios transferidos siguen perteneciendo a la MUFACE, asumiendo las Comunidades las obligaciones del Estado de cara a esa Mutualidad (art. 2).

— La transferencia de servicios estatales a las Comunidades Autónomas no siempre está suficientemente delimitada, como para poder traspasar de manera exacta los medios personales que el Estado utilizaba.

Las dificultades atañen sobre todo al personal de los servicios centrales que realiza tareas de coordinación, apoyo y dirección para el normal funcionamiento de los servicios periféricos traspasados a las Comunidades Autónomas. Ese personal no es fácilmente identificable, en relación con cada Comunidad. Por eso, la Disposición transitoria 1.ª de la LOFCA estableció la garantía de financiación de los servicios traspasados con una cantidad igual al coste de dichos servicios en las Comunidades Autónomas, incluyendo los gastos de personal de los órganos centrales.

De esta manera, las dificultades de identificar el personal de la Administración Central del Estado al que afectan los traspasos, se resuelven con la asignación de unos créditos presupuestarios en favor de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, la aplicación de esos créditos libremente por las Comunidades hubiera podido ocasionar el problema de la duplicación innecesaria de medios personales. De ahí que, por RD 1778/1983, de 22 junio, se regulara el procedimiento para facilitar el traslado de personal a las Comunidades Autónomas.

Conforme al artículo 2 del RD 1778/1983, las Comunidades deben utilizar sus créditos de personal para dotar los puestos de trabajo que deseen con personal de la Administración Civil del Estado y de sus Organismos Autónomos, mediante el sistema del concurso de méritos.

La norma facilita así el traspaso del personal del Estado a las Comunidades, pero lo hace de forma desorganizada. No existe ninguna garantía de que sean los funcionarios sobrantes en los servicios centrales quienes pedirán los traslados a las Comunidades Autónomas. Aunque el RD promueva esa finalidad otorgando determinadas preferencias en la provisión de los puestos de trabajo convocados (art. 6), la articulación definitiva, el encaje exacto de medios personales, queda aplazado.

— La regulación más perfilada de los problemas que suscitan los traspasos de funcionarios se encuentra en los artículos 24 y siguientes de la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 octubre.

La Ley distingue entre los funcionarios adscritos a los servicios periféricos de la Administración estatal y los adscritos a los servicios centrales. Los primeros son traspasados automáticamente, mientras para los funcionarios de los servicios centrales sobrantes tras la reorganización de dichos servicios se prevé, inicialmente, un traspaso por concurso voluntario y, en último extremo, el destino forzoso, conforme a determinadas reglas y preferencias.

La Ley vincula, pues, los traspasos de funcionarios a la reforma de la Administración del Estado. Persigue reducir al máximo los traslados forzosos. Trata de economizar los recursos, prohibiendo la nueva selección de funcionarios en determinados plazos, hasta tanto no estén ajustadas las necesidades del Estado y de las Comunidades Autónomas. En aras de los derechos del personal, prevé técnicas como la jubilación

anticipada, una excedencia voluntaria con derecho a indemnización, la conservación de derechos... Pero también asegura una cierta estabilidad de los funcionarios traspasados, condicionando el derecho a participar en concursos de traslado a la permanencia durante dos años al servicio de la Comunidad Autónoma...

El conjunto de medidas arbitradas, de buena factura técnica, llega, no obstante, tarde. El traspaso de personal del Estado a las Comunidades Autónomas no parece realizable, siguiendo a Muñoz Machado, sin una paralela reforma de la Administración estatal, venciendo las resistencias de algunos colectivos funcionariales, y contando, desde luego, con la colaboración de las Comunidades Autónomas.

DISPOSICION TRANSITORIA 8.ª 2. Mientras la Comunidad Autónoma de Aragón no apruebe el régimen estatutario de sus funcionarios, serán de aplicación las disposiciones del Estado vigentes sobre la materia.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— El título II, artículos 35 y siguientes, del Estatuto, regulador de las competencias de la Comunidad Autónoma, no prevé expresamente ninguna competencia de Aragón en materia de funcionarios. Sin embargo, esta Disposición transitoria parte de la competencia de la Comunidad para aprobar el régimen estatutario de sus funcionarios. Competencia que parece encajable en el título, derivado del artículo 148.1.1.ª de la Constitución, que autoriza a toda Comunidad Autónoma para asumir competencias sobre «organización de sus instituciones de autogobierno». En la medida en que esa materia —reproducida textualmente por el art. 35.1.1.º del Estatuto— comprende el régimen de los funcionarios, podrá sostenerse la legitimidad constitucional de la competencia autonómica sobre dicho régimen.

Supuesta dicha competencia aragonesa, la aplicación de las disposiciones estatales hasta que la Comunidad no haga uso de ella, como dice la presente norma estatutaria, es consecuencia obligatoriamente derivada de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal contenida en el artículo 149.3 de la Constitución.

De todas formas, el Estado tiene reservada la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.ª de la Const.), con lo cual se asegura, aun en el futuro, un mínimo común denominador para la materia funcionarial.

— La previsión de la competencia estatal para determinar lo básico, encauza a nuestro sistema funcionarial por «una especie de régimen mixto entre la autonomización y la centralización total de la burocracia» (Muñoz Machado). Un sistema mixto que sólo podrá prosperar por la vía de la colaboración y la intercomunicación de burocracias, en la línea abierta por la Ley del Proceso Autonómico.

En esa Ley se crean órganos coordinadores, como el Consejo Superior de la Función Pública o la Comisión Permanente de titulares de los órganos encargados del personal. Se facilita el establecimiento de mínimos para ingresar en los diferentes cuerpos y escalas de funcionarios, la organización de cursos comunes de formación y perfeccionamiento...

— En cuanto al alcance de la competencia estatal sobre las bases del régimen funcional, el TC va aclarando algunas pautas. Así ha considerado básica la determinación general de los requisitos para la selección de funcionarios (STC de 8 febrero 1982 y 5 agosto 1983), la decisión sobre la existencia de cuerpos nacionales únicos (STC de 7 abril y 5 agosto 1983)... Sin embargo, no puede considerarse básica la organización de los funcionarios en cuerpos (STC 26 julio 1982 y 5 agosto 1983), ni la existencia de diferencias retributivas entre funcionarios del mismo nivel (STC 26 julio 1982)...

DISPOSICION TRANSITORIA 9.ª 1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias fijadas a la Comunidad Autónoma en este Estatuto o, en todo caso, hasta que se hayan cumplido cinco años desde su entrada en vigor, el Estatuto garantizará la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en Aragón en el momento de la transferencia.

2. Para garantizar la financiación de los servicios antes referidos, la Comisión Mixta prevista en la Disposición transitoria 6.ª, adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el apartado 3 del artículo 48. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

3. La Comisión Mixta a que se refiere el apartado 2 fijará el citado porcentaje, mientras dure el período transitorio, con una antelación *mínima* de un mes a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes Generales.

4. A partir del método fijado en el apartado 2, se establecerá un porcentaje en el que considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorado por el total de la recaudación obtenida por ésta mediante los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto, anteriores a la transferencia de los servicios.

Por J. LINARES MARTÍN DE ROSALES

COMENTARIO:

El antecedente de este precepto lo encontramos, una vez más, en el Estatuto de Cataluña —en su Disposición transitoria 3.ª— y en la LOFCA —transitoria 1.ª—, habiendo pasado posteriormente a las respectivas disposiciones de todos los Estatutos de las Comunidades de *régimen financiero común*, aunque en algun caso con ligeros retoques de redacción.

El enclave del texto entre las normas de derecho estatutario intertemporal, está plenamente justificado, puesto que se trata de regular

transitoriamente —mientras dure el proceso de transferencias del Estado—, la suficiencia financiera de la Comunidad aragonesa. De ahí la denominación de «porcentaje transitorio», que ha recibido general aceptación y a la que nos referimos en otro momento.

Puesto que en nuestro comentario al artículo 49 de este Estatuto ya nos pronunciamos, con cierto detenimiento, sobre los aspectos comunes de las dos categorías de «porcentaje» —el «definitivo» y el «transitorio»— cuales son: su naturaleza y caracteres, clases y diferencias entre ambos, su aprobación y revisión, etc., nos centraremos aquí en el análisis más detallado de los elementos e instrumentación de este «porcentaje transitorio», remitiendo todo lo demás a aquella parte de nuestro estudio. Sin embargo, nuestro análisis no se contraerá sólo al Estatuto, sino que se extenderá a las normas y documentos concordantes que lo desarrollan, ya que hemos entendido que lo que le interesa, finalmente, a nuestra «demanda» es conocer como se sustancia la financiación de Aragón.

Ante todo ha de quedar establecido, como premisa, cual es la última finalidad de esta *clase* de porcentaje, que no es otra que la de *garantizar* —en conexión con la cesión de tributos, según el punto cuatro de esta Disposición transitoria— *la suficiencia financiera de los servicios transferidos* —no así las nuevas competencias que se irrogara la Comunidad—, al mismo nivel de prestación y coste que el que ofrecía el Estado al tiempo de la transferencia. Y ello en función de la tesis dominante, en el momento de la elaboración de la LOFCA, de potenciar el proceso autonómico en un período prudencial, pero sin que ello comportara un incremento de la burocracia y paralelamente del gasto público.

A) Duración del período del porcentaje transitorio

Del contenido del apartado uno de esta Disposición transitoria 9.ª del Estatuto, se deduce, con una redacción ciertamente más precisa que la del artículo 49 de éste o la transitoria 1.ª de la LOFCA, que la duración del período transitorio en que se aplicará la metodología del homónimo porcentaje, será como máximo de cinco años. No obstante, este período puede verse reducido si antes se han completado las transferencias de servicios contempladas en el Estatuto. Como puede deducirse, las disfunciones temporales al llenar de contenido los Estatutos pueden determinar un problema agregado, cual es el de poner en funcionamiento, a la vez, las dos fórmulas de reparto de los ingresos impositivos del Estado no cedidos a las CC.AA.

Ante la eventualidad descrita caben dos soluciones: *a)* procurar cerrar el proceso de transferencias para todas las Comunidades Autónomas para finales de 1985 dilatando un año los posibles compromisos con la Generalidad de Cataluña, y *b)* arbitrar un porcentaje definitivo

para dicha Nacionalidad, mientras el resto de Comunidades Autónomas seguirían con la fórmula transitoria.

Qué duda cabe que la primera propuesta sería la más funcional. No obstante, es posible que las legítimas demandas de la Generalidad catalana obliguen a la segunda solución. Para tal caso, aún quedan respuestas un tanto híbridas, que tratan de minimizar los efectos de las disfunciones denunciadas. Tal es la opinión sustentada en el «Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», al señalar que: «Aunque las filosofías de los métodos de determinación de ambos porcentajes son distintas, el artículo 13 de la LOFCA permite que ambos porcentajes sean idénticos, siendo nuestra opinión que esta coincidencia, al menos inicialmente, se va a producir, tal como se indicó anteriormente, dado que es el resultado más coherente en la lógica del conjunto del sistema financiero de la LOFCA».

Sin embargo, los autores del «Informe», tras reconocer las diferencias entre las dos «clases» de porcentaje, y señalar que la «*negociación*» es el elemento básico en el definitivo, admitían «la imposibilidad de predecir los resultados», así como que podría peligrar la suficiencia financiera en algunas Comunidades, que si bien *está garantizada en el período transitorio,* no así en el definitivo. Por ello continuaban diciendo que: «el simple hecho de que puedan llegar a producirse algunos de estos resultados, debería llevarnos a recomendar que en el momento previsto para dicha negociación se acepte el último porcentaje de participación fijado en la fase transitoria como criterio básico, introduciendo los parámetros contemplados en el referido artículo 13 —LOFCA— como factores marginales de corrección, con efectos a medio y largo plazo».

B) Elementos del porcentaje transitorio

Con independencia de la naturaleza económica común a ambas categorías de porcentaje, como transferencia compensatoria e incondicional —ya vista en el comentario del artículo 49—, conviene ahora completar el perfil del porcentaje transitorio, analizando sus elementos subjetivos y objetivos, así como el procedimiento o instrumentación de esta categoría de recurso regional.

a) *Elementos Subjetivos*

Haciendo abstracción de la relación dual de sujetos activo y pasivo de las transferencias de ingresos impositivos en las que se sustancia el «porcentaje», y que se corresponden respectivamente con el Estado cedente y la Comunidad de Aragón como cesionaria, interesa llamar la aten-

ción sobre el Organo interinstitucional —la Comisión Mixta paritaria— al que se le encomienda la *adopción de la metodología* para la determinación del porcentaje y la *fijación* del mismo.

No corresponde aquí analizar la naturaleza, composición y demás circunstancias de dicha Comisión Mixta, ya concretadas en el comentario a la Disposición transitoria 6.ª del Estatuto. Por tanto, nos contraeremos a los aspectos específicos de su función en relación con el «porcentaje transitorio».

En primer lugar digamos que, a diferencia de lo que ocurre en relación con alguna otra Comunidad —concretamente Cataluña y País Vasco—, que cuentan con una Comisión Mixta específica para los aspectos financieros, en el Estatuto de Aragón tales funciones se otorgan al propio Organo encargado de negociar las Transferencias de servicios, según la remisión que el apartado dos de la transitoria 9.ª hace a la transitoria 6.ª; no obstante existir, eso sí, unas Comisiones Sectoriales específicas. La razón de dicha organización hay que referirla al influjo que sobre nuestros legisladores estatutarios —los de la «asamblea» a que se refiere el artículo 146 de la Constitución— tuvieron los «Acuerdos Autonómicos» y la ulterior plasmación parcial que tales tesis encontraron en el Proyecto de LOAPA —artículo 24.1—, aunque posteriormente no vieran la luz, por inconstitucionales, en la Ley del Proceso Autonómico —L.P.A.—.

Entre los dos grandes momentos competenciales de la Comisión Mixta en relación con el «porcentaje transitorio»: uno inicial; el metodológico y otro final; el de su fijación, existen otros no expresamente señalados en esta transitoria 9.ª del Estatuto y que son los relativos a *la valoración* pecuniaria del coste efectivo *de cada transferencia* de servicios, *las valoraciones acumuladas parciales de cada ejercicio* presupuestario y la *valoración final del conjunto de transferencias asumidas* en el Estatuto e incrementadas, en su caso, con las que pudieran producirse mediante Ley Orgánica —artículo 150.2 de la Constitución—.

Puesto que a la valoración del coste de los servicios nos referiremos posteriormente, nos limitaremos ahora a un breve comentario sobre los otros aspectos.

La referencia a la metodología a emplear por la Comisión Mixta, según lo establecido en el aparado dos de esta transitoria 9.ª del Estatuto (al igual que en la primera de la LOFCA), no puede ser más escueta, ya que se limita a señalar que deberán tenerse en cuenta los costes directos e indirectos de los servicios transferidos, así como los gastos de inversión que correspondan. Y es que de hecho tal metodología, ignorada por el Estatuto, no ha sido objeto de una negociación bilateral entre los representantes del Estado y de la Comunidad, como pudiera deducirse de la lectura de nuestra Norma Institucional Básica, con lo que pudiera pensarse, una vez más, en la usurpación de competencias de la Comisión Mixta, cual expusiéramos al analizar la cesión de tributos (por lo que

damos por reproducidos aquí los comentarios que nos suscitaban la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA en sus «Fundamenot jurídicos», puntos 28.1 y 29).

Muy al contrario dicho método, siguiendo las recomendaciones de los «Acuerdos Autonómicos», fue el propuesto por el Estado y acordado, con alguna reserva de voto, en una negociación plurilateral de las distintas Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal (Acuerdo 1/1982 de 18 de febrero —«B.O.E.» de 21e de mayo y 1 y 2 de junio), invocándose el contenido del artículo 3.2.*c)* de la LOFCA, según el cual dicho Consejo, «*como órgano consultivo y de deliberación,* entenderá de las siguientes materias (...). El estudio, la elaboración, *en su caso,* y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas». Ahora bien, no debe olvidarse el carácter potestativo del precepto —«*en su caso*»— y la propia naturaleza —«*consultiva y deliberante*»—; no decisoria, del Consejo de Política Fiscal, por lo que entendemos que el hecho de la elaboración del método, no menoscaba la necesidad de que exista un *acuerdo expreso* de cada Comisión Mixta «*adoptando*» tal metodología, y a las que en buena lógica les corresponde la *interpretación y aplicación* de la misma. Tal parece ser también el criterio de nuestro Tribunal Constitucional en el punto 33 de los «Fundamentos Jurídicos» de la Sentencia número 76/1983, de 5 de agosto (suplemento del «B.O.E.» de 18 de agosto), que enjuicia el contenido del apartado 2 del artículo 26 de la LOAPA y *acepta que se atribuya* «(...) *al Consejo de Política Fiscal y Financiera* (...) *la elaboración de un método para la determinación del coste efectivo aplicable a todas las Comunidades Autónomas, atribución previsto en el artículo 3.2.c) de la LOFCA*» y continua señalando el Alto Tribunal que aquella metodología ha sido «(...) *asumida* en varios de los Reales Decretos de las Comisiones Mixtas, relativos al traspaso de servicios aprobados con posterioridad a las elaboraciones del Proyecto (...)» —se refiere a la propia LOAPA—.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional está reconociendo que *una cosa es la elaboración* de la metodología común, que puede corresponder al Consejo de Política Fiscal, *y otra es la «asunción»* —en la expresión del Tribunal— o la «*adopción*» —en la versión de la transitoria 9.ª del Estatuto— de aquella metodología que exige el acuerdo de la Comisión Mixta para adoptar lo elaborado por otro. Imponer sin más dicha metodología por el hecho de que en el Consejo de Política Fiscal exista una representación de todas las Comunidades Autónomas, sería identificar tal Organo con las Comisiones Mixtas, que evidentemente son un Organo distinto con facultades decisorias, que no son las propias de aquel. Y puesto que el ámbito competencial de dichas Comisiones Mixtas en esta materia es doble, como se ha razonado, al comprender: 1.º) la *adopción* del método, en cuanto tenga un carácter instrumental o teleológico. Es decir, que vaya «encaminado a fijar el

porcentaje de participación» —según el apartado 2 de la transitoria 9.ª del Estatuto— y 2.º) *fijar el porcentaje* «mientras dure el período transitorio» —apartado 3 de la disposición comentada—. Por ello, no se comprenden las contradicciones que surgen de la citada Sentencia puesto que el producto legislativo que ha resultado de su magisterio, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico —L.P.A.—, establece en su artículo 19.2 (que, curiosamente, es una transcripción literal del artículo 26 de la LOAPA, que según veremos colisiona a la LOFCA y a los Estatutos), entre otras cosas, que: «dicho coste efectivo se determinará de acuerdo con *la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas,* que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal (...)».

A nuestro entender, si al precepto de referencia se le hubiera añadido un inciso a su expresión: «aplicable a todas las Comunidades Autónomas», en el que a continuación se dijera: «*previo acuerdo de sus Comisiones Mixtas*»; se habría respetado el ámbito competencial acotado para dichos Organos en las Leyes Orgánicas —transitoria primera apartado 2.º de la LOFCA y los diversos Estatutos—, pues no hay que olvidar que el propio Tribunal Constitucional momentos antes —en el punto 28.2.ª de los «Fundamentos Jurídicos» de la Sentencia comentada— había establecido que: «los acuerdos de las Comisiones Mixtas de composición paritaria afectan a un determinado ámbito material, *y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatuos de Autonomía* y tiene su origen último en el artículo 147.2 de la Constitución. Por ello, aun cuando su aprobación tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, *no cabe admitir que una Ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos;* el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos, no implica una subordinación jerárquica normativa».

Por ello, decíamos que no se comprenden las contradicciones de la Sentencia, ni el carácter imperativo del artículo 19.2 de la L.P.A. y mucho menos que en su texto se emplee un tiempo futuro —«que *aprobará* el Gobierno»—, cuando el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal sobre la susodicha metodología era de fecha de 18 de febrero de 1982, y la L.P.A. es de 12 de octubre de 1983.

No deben de andar desacertados nuestros comentarios, puesto que el Ministerio de Administración Territorial se ha cuidado «muy mucho» de conseguir la aceptación o *adopción* de «metodología del Consejo de Política Fiscal» por todas las Comisiones Mixtas, aunque en el acta de la de Aragón que se adjunta a la «Memoria del Proyecto de Ley por el que se fijan los porcentajes de participación para 1984», no figure, cual ocurre en otras Comisiones Mixtas, la firma del Secretario de la Comunidad Autónoma de Aragón. Y es que de hecho, el margen de maniobra de la Comisión Mixta, tras el consenso que supusieron los «Acuerdos

Autonómicos» es bien estrecho, ya que casi todo quedó pactado entre los grandes partidos políticos.

En cuanto a la duración de la actividad de la Comisión Mixta en nuestra materia, tal debe prolongarse al menos durante el período de vigencia del porcentaje transitorio, según se deduce de una interpretación armónica del apartado tercero de esta transitoria 9.ª del Estatuto, en conexión con la transitoria 6.ª del mismo.

b) *Elementos objetivos*

Los elementos, al propio tiempo objetivos e instrumentales de la determinación del porcentaje transitorio son: el *coste efectivo global* y sus componentes parciales y subparciales anuales, el *sustraendo de aquél,* correspondiente a la recaudación de los tributos cedidos y sus adendas, y finalmente los *ingresos presupuestarios de los capítulos* I y II. Junto con estos elementos iremos analizando las circunstancias intertemporales que los condicionan.

1. El «coste efectivo» y su evolución conceptual

La utilización del coste efectivo de los servicios —que aparece recogido por primera vez en el Estatuto de Cataluña—, como elemento a considerar para la fijación del porcentaje, sufrió ya distintas vicisitudes en el devenir histórico de la LOFCA. Así, en el Proyecto de la Ley Orgánica se habla de «*costes medios*», pero, sin embargo, en el transcurso de la discusión parlamentaria, como consecuencia de una enmienda de Fernández Ordóñez, se terminó acuñando el término de «*coste efectivo*», que no sólo se adaptada al ejemplo catalán, sino que, como ya dijimos, «suponía reconocer las diferencias de costes de los servicios entre regiones, no sólo por estar sujetos a economías de escala, sino como consecuencia del distinto poder de compra interregional de los mismos medios de pago, que si bien no afecta a ciertas partidas, sí repercute seriamente en otras (compra de bienes corrientes, mantenimiento de los servicios, etc.). En este sentido, la fórmula aprobada es justa, aunque puede estimular las diferencias, que a su vez pueden encubrir diferencias de nivel de servicios» ((Vid. I. Linares «Régimen Financiero de las CC.AA. españolas», pág. 164).

Aunque el apartado dos de la transitoria 9.ª —in fine— del Estatuto, hace un tímido ensayo de lo que deba entenderse por coste efectivo al decir que se «(...) tendrá en cuenta tanto los costes directos como los indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan», sin embargo, la concreción de cada uno de estos subelementos, que por adicción comportan la idea de coste efectivo, se fue elaborando

con el quehacer de las Comisiones Mixtas, la influencia del «Informe de la Comisión de Expertos» y los «Acuerdos Autonómicos», que al final concluyeron en la «*metodología*» aprobada en el Consejo de Política Fiscal, a la que ya hicimos referencia. Por tanto nos centraremos en un somero análisis de este último documento.

Aún reconociendo el esfuerzo de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales en la proposición del método de cálculo del coste de los servicios transferidos («B.O.E.», números 129 al 131 de 31 de mayo y 1 y 2 de junio —ya citados—), se cometió, a nuestro entender, un error de base cual fue el ya denunciado de atribuir, de alguna manera, al Consejo de Política Fiscal unas facultades decisorias que no le competen (como Organo meramente consultivo y de deliberación), al olvidar el carácter potestativo que, a la mera elaboración de la metodología por el mismo, se le asignaba en la LOFCA —artículo 3.2.*c)*—, lo que se obvia en el punto 1.3, párrafo segundo del «Acuerdo 1/1982», eliminando, en la cita que se hace de aquel precepto, la expresión «*en su caso*» que se contiene en la Ley Orgánica. Todo ello inducía a que tal metodología se tomara como vinculante para las Comisiones Mixtas y en consecuencia para las Comunidades Autónomas, y determinó la incompleta, cuando no improcedente, redacción del artículo 19.2 de la Ley del Proceso Autonómico, como ya se dijo, aunque posteriormente se salvara la posible ilegalidad instando los acuerdos de las Comisiones Mixtas, aceptando la metodología propuesta.

Como «criterio de partida» —punto 2.2.1 del «Acuerdo» de referencia— se establece que «el *coste efectivo* de cada servicio transferido está formado por los siguientes componentes:

a) Coste directo de unidades centrales
b) Coste indirecto de unidades centrales
c) Coste directo de unidades periféricas
d) Coste indirecto de unidades periféricas
e) Gastos de inversiones en conservación, mejora y sustitución».

Tras señalar la dificultad de asignar expresamente cada porción de coste a la respectiva unidad orgánica que interviene en la producción del servicio, dadas las relaciones interorgánicas propias de la actividad administrativa, se procede a definir cada componente. No obstante, se considera que son necesarios unos «trabajos preparatorios previos» —punto 3.3 del «Acuerdo»—, a realizar por los Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos, cuyos servicios vayan a ser transferidos, a fin de: especificar las competencias que asume la Comunidad Autónoma, determinar las facultades y funciones que comportan, identificar las unidades orgánicas que directa o indirectamente las ejercitan, concretar los elementos personales y medios materiales adscritos a dichas unidades, etc., para proceder a la evaluación del coste en el que incurrió el Estado en la producción del servicio a transferir.

Las definiciones y evaluaciones propuestas son las siguientes:

1.1. *Coste directo* —punto 2.2.2. del «Acuerdo»—. «Constituye el coste directo *la suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio* relativos a las tareas que se deben realizar para la producción del mismo, cualquiera que sea la unidad orgánica que los genere y el lugar en que aquellas se produzcan.

Por la localización de los agentes portadores de dichos costes directos, éstos pueden subdividirse en»:

— *Costes directos centrales*: realizados de forma centralizada por órganos no periféricos —por ejemplo, la parte correspondiente a cada Comunidad en la Dirección General de un servicio a transferir—.
— *Costes directos periféricos*: correspondientes a las cargas inherentes a la prestación del servicio, cuya gestión se realice por órganos periféricos en el ámbito territorial de la Comunidad.

1.2. *Coste indirecto* —punto 2.2.3 del «Acuerdo»—. «El coste indirecto de un servicio está *constituido por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido* y que corresponden, tanto a la unidad tomada como referencia, como a aquellas otras que colateralmente intervengan en la producción directa del servicio.

En todo caso, cuando existan programas de inversiones afectadas a los servicios transferidos, se incluirán en los costes indirectos los correspondientes a la oficinas de progamación de dichas inversiones.

No tendrán en ningún caso la consideración de costes indirectos los correspondientes a las tareas generales de coordinación, dirección y apoyo que, a nivel de todo el territorio nacional, sigan siendo ejercidas por la Administración Central del Estado en el ámbito de sus competencias».

1.3. *Los gastos de inversión que correspondan* —punto 2.2.4 del «Acuerdo»—. La conceptuación que la metodología del «Acuerdo» ofrece de los gastos de inversión es, una vez más, un trasunto de la filosofía que impregnó el «Informe de la Comisión de Expertos» y los «Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 —según resulta de la concordancia de su punto 17 con el 32 y 34—, documentos estos en los que se hace una distinción entre «*inversiones de conservación, mejora y sustitución*», a considerar en la valoración del «coste efectivo», e «*inversión nueva*» a financiar por el Estado, bien *directamente*, o a través del *Fondo de Compensación.*

En consecuencia, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal define —en el citado punto 2.2.4.— aquellas «*inversiones de conservación, mejora y sustitución*», como las «necesarias para mantener el nivel de funcionamiento del servicio tal y como lo venía prestando el Estatuto».

La inclusión de tales inversiones en el cómputo del Coste efectivo obedece al mandato contenido en el apartado dos —in fine— de la transitoria 1.ª de la LOFCA —9.ª del Estatuto de Aragón— que como dice el «Acuerdo», «responde a la necesidad de que el capital productivo público cumpla la función para la que está destinado en orden a la consecución de los mejores resultados en la prestación de los servicios públicos, a cuyo fin resulta imprescindible mantener la capacidad productiva del mismo.

Para una mayor precisión conceptual, ha de considerarse que constituyen:

Conservación: aquellos gastos de inversión destinados, de una parte, a *mantener los medios* materiales *en situación de uso* y funcionamiento normales, y, de otra, *a reponer los bienes deteriorados* a un estado que les permita seguir siendo utilizados en el desempeño de la función pública.

Mejora: aquellos gastos de inversión destinados a *prorrogar la vida útil del bien o a poner éste en un estado de uso que aumente la eficacia* en la cobertura de las *necesidades derivadas de la prestación del servicio.*

Sustitución: aquellos gastos de inversión destinados a la reposición de los bienes afectos al servicio que hayan devenido inútiles para la prestación del mismo como consecuencia de su uso normal.

En modo alguno podrán considerarse entre estos gastos de inversión los correspondientes a la llamada «inversión nueva», esto es, a aquella destinada a la ampliación del stock de capital público con el fin de modificar cualitativa o cuantitativamente las condiciones de prestación del servicio.

Igualmenet, no se computarán como gastos de inversión los relativos a la conservación, mejora y sustitución de bienes cedidos, que deban aparecer dentro del apartado de gastos de funcionamiento (...) (por ejemplo: conservación ordinaria de ascensores, de material móvil, de mobiliario, etc...).

Por otro lado, este componente del coste así delimitado obliga a calcular la alícuota correspondiente a integrar en el coste efectivo para cada una de las unidades que interviene directa o indirecamente en el proceso de producción considerado».

En cuanto a la *valoración* de dichos *gastos de inversión,* que quizá es el aspecto más polémico y dificultoso de toda la metodología, se hicieron diversas proposiciones a fin de evitar el problema que supone para cada Comunidad Autónoma el tener que tomar, como módulo inamovible, los gastos de inversión en que hubiera incurrido efectivamente el Estado en el ejercicio anterior a la transferencia, pues ello comportaría una terrible aleatoriedad puesto que supondría sustanciar para todo el período transitorio (un quinquenio, por lo general) la bondad o la lesividad de un determinado ejercicio presupuestario respecto de una Comunidad Autónoma concreta. En consecuencia, las Comunidades quedarían al

albur de acceder a los servicios transferidos en el ejercicio que les fuera más favorable. Para evitar la indudable injusticia de tales situaciones se poponen diversas soluciones: Primera, tomar un período temporal más dilatado; segunda, calcular para el *conjunto del presupuesto del Estado* y referido al año de valoración, *el total de gastos de inversión* incluidos en el Capítulo IV del Presupuesto que efectivamente fueron destinados a conservación, mejora y sustitución asociados al servicio transferido. Para determinar la parte correspondiente a cada Comunidad se propone: o bien proporcionar aquel conjunto al «stock» de capital público transferido, o bien expresar el *total de gastos dei nversión como porcentaje de los costes directos del servicio* transferido *para imputarlos a cada Comunidad en la misma* proporción del total estatal que el *que le corresponda en dichos costes directos* (...)».

En esencia, tales son las propuestas que se recogen en el «Acuerdo del Consejo de Política Fiscal» —puntos 3.7 a 3.10— al que remitimos el análisis pormenorizado de las valoraciones.

Una dimensión distinta de la problemática del subconjunto «gastos de inversión» dentro del cómputo del «coste efectivo», es el de la interpretación que debe darse a la metodología en esta materia y que entendemos que en Comunidades, como la de Aragón, infradotadas en «capital público» (sobre todo en la provincia de Zaragoza donde la mayoría de los servicios transferidos tienen su sede en inmuebles arrendados), tal interpretación debe ser la más favorable y debería comprender, al final del período transitorio, la propia valoración de las infradotaciones señaladas.

La trama argumental de dicha propuesta hay que buscarla en el contenido del artículo 15 de la LOFCA, en su apartado 2 y 3, que vinculan los ingresos de los «tributos cedidos» y del «*porcentaje*» al mantenimiento de un nivel mínimo —el medio nacional según el apartado 3 de dicho artículo— «de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido (...)» la Comunidad Autónoma. En caso contrario, deberán devengarse a favor de la misma las oportunas «Asignaciones de nivelación».

Por tanto, en la medida en que la garantía que suponen para la suficiencia financiera —artículo 158.1 de la Constitución— tales asignaciones (comprometidas por demás en el punto 30 de los «Acuerdos Autonómicos» para el 30 de junio de 1982) no pueda cumplirse por el propio incumplimiento del Gobierno del Estado al no haber arbitrado dichas «Asignaciones», ni por tanto el que su imposible reiteración —ap. 4 del artículo 15 LOFCA— determine la *revisión* del porcentaje, los déficits de los servicios ocasionados por infradotaciones estructurales deben ser corregidos por los otros medios que garantizan la suficiencia financiera regional —los tributos cedidos y/o el «porcentaje».

De cualquier forma hubiera sido preferible que nuestro Estatuto, en esta Disposición transitoria 9.ª que venimos comentando, al igual que

hacen las transitorias 5.ª —párrafo 3— de los Estatutos de Galicia y País Valenciano, o la transitoria 6.ª —apartado 2— del Estatuto de Andalucía, hubiera tomado las debidas precauciones en esta materia, como se propuso en la discusión del mismo en la Asamblea constituyente.

Sin embargo, como ha expuesto Viñuela, parte de los «déficits» denunciados podrán solventarse vía F.C.I. al decir: «Dado que las inversiones nuevas son un instrumento fundamental para la prestación de determinados servicios públicos que han sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas, era necesario poner a disposición de éstas tales recursos de alguna manera, pues, en caso contrario, se caería en el contrasentido de que la Administración autonómica, que era la competente para prestar el servicio y disponía de los medios personales y materiales necesarios para ello, carecía de los recursos de inversión, en tanto que la administración estatal se encontraba en la situación inversa. La solución fue la inclusión en el Fondo de Compensación de todas las inversiones nuevas ligadas a competencias asumidas que existieran en el momento de la transferencia. Al ser el Fondo un recurso de las Comunidades, éstas en su conjunto recibirían la totalidad de la inversión nueva, garantizándose así la suficiencia financiera».

1.4. *Determinación del coste íntegro de cada servicio.* Tal se produce por la simple adicción de los valores asignados a los costes directos e indirectos centrales y periféricos y gastos de inversión correspondientes a cada servicio transferido.

1.5. *Valoración de la carga asumida.* Ni de lo establecido en la transitoria 1.ª de la LOFCA, ni de lo señalado en la transitoria 9.ª del Estatuto de Aragón, se deduce que sobre el «coste efectivo global» haya que realizar otras detracciones que la de los tributos cedidos; sin embargo, el artículo 19.4 de la L.P.A., desarrollando el punto 19 de los Acuerdos Autonómicos y recogiendo el contenido del precedente artículo 26.4 del Proyecto de LOAPA, señala que «cuando se transfieran servicios, sean de la Administración Central o de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada con tasas o reporte ingresos de Derecho privado, el importe de la recaudación líquida obtenida por aquéllas o éstos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma aminorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido (...)».

En realidad lo que se consigue con el precepto de referencia es identificar el «coste efectivo» de cada servicio con la «carga neta asumida» —punto 3.4.4.ª del Acuerdo— previa deducción de ciertos ingresos fiscales o presupuestarios y sin comprender otros parafiscales. Tal proceder, que pudiera parecer una extralimitación de la L.P.A., ya que ni la LOFCA ni los Estatutos establecen nada al efecto, fue salvado con escaso rigor por el Tribunal Constitucional —en la citada Sentencia número 76/1983, punto 33, último párrafo de los «Fundamentos Jurídicos»—, al decir que: «(...) el título competencial del Estado para dictar esta norma se halla, pues, en el artículo 157.3 de la Constitución (...)» —que no hay que

olvidar que *potestativamente* se refiere a la ulterior LOFCA y que *reclama el carácter de Ley Orgánica para regular* el ejercicio de las competencias financieras regionales— «(...) siendo el artículo 26 del Proyecto *una norma* complementaria de la LOFCA, susceptible, por otra parte, de una interpretación armónica».

Con independencia de que el Alto Tribunal parece olvidar que tales «interpretaciones armónicas», tan ampliamente debatidas en la elaboración de la LOFCA, las reserva la Disposición final en dicha Ley Orgánica a los conflictos normativos que pudieran surgir entre su contenido y el de los Estatuos, entendemos que el precepto que nos ocupa —el artículo 19.4 de la L.P.A.— y su reflejo en la metodología del «Acuerdo del Consejo de Política fiscal», es al propio tiempo *justo,* desde el punto de vista teleológico, *paralegal* e *incompleto.* Aclaremos tales contradicciones.

— Es teleológicamente justo, porque si lo que se pretende con el «porcentaje transitorio» es garantizar el principio de suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, *y no más;* y por otra parte, el artículo 7.2 de la LOFCA establece: «cuando el Estado y las Corporaciones Locales transfieran a las Comunidades Autónomas bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas *se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades*», obviamente, si tales ingresos no se computaran, se produciría una superfinanciación de las Comunidades Autónomas.

— Es *paralegal,* porque la detracción del rendimiento de las tasas de la valoración íntegra del coste efectivo del servicio cuya prestación da origen al tributo, presupone la afectación de tales ingresos, lo que es contrario a nuestro sistema jurídico presupuestario, ya que la Ley General Presupuestaria, tras identificar —en su artículo 22— los derechos económicos de la Hacienda Pública y entre ellos las tasas, recoge, en el artículo 23, *el principio de la no afectación* de los recursos de la Hacienda «(...) salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados».

— Finalmente, la cautela adoptada en evitación de superfinanciación regional es *incompleta,* porque se limita a las tasas e ingresos de Derecho privado y no recoge, ni las «exacciones parafiscales», que siguen subsistiendo en nuestra Administración Financiera estatal —de esto saben mucho las Comisiones Mixtas de Transferencias—, como medio de cubrir eficiencias retributivas de funcionarios o infradotación de los servicios, sobre todo en ciertos Departamentos ministeriales (que no es el caso denunciar aquí), ni tampoco recoge parte de otros ingresos, también de Derecho privado (la venta de productos de granjas de capacitación, explotación de ensayos en los laboratorios de los servicios transferidos, etc.) que, por parafiscales, no han tenido la oportuna

contabilización presupuestaria. Otro tanto podría decirse del producto de las multas y sanciones en el ejercicio de las competencias y potestades vinculadas a los servicios transferidos, si bien en estos casos su carácter extraordinario y esporádico hubieran hecho muy difícil su cuantificación.

C) Los Tributos Cedidos y la magnitud a distribuir

Los otros elementos objetivos a considerar en la determinación del porcentaje transitorio, según se deduce en el apartado cuarto de la transitoria 9.ª del Estatuto, son *el minuendo del coste efectivo neto*, que supone la recaudación de los tributos cedidos, y la *magnitud a distribuir*, que son los ingresos estatales de los *Capítulos I y II del Presupuesto de ingresos* anterior a las transferencias. Como de tales elementos nos ocuparemos en lo que sigue, baste aquí constatar su incidencia.

D) La determinación del Porcentaje Transitorio

De la lectura del tan citado apartado cuatro de la transitoria 9.ª del Estatuto, parece deducirse que la cesión de tributos habría de ser coetánea o previa al «porcentaje» y que la sistemática a seguir para la determinación del mismo sería la de proceder o determinar el coste *efectivo global*, que se definiría como la suma de costes efectivos o cargas netas de cada servicio transferido, para que deducida la recaudación de los tributos cedidos, poder conformar así el numerador de una expresión, que puesta en relación con los ingresos presupuestarios del Estado de los Capítulos I y II, determinara dicho «porcentaje». Por ello las formulaciones al uso anteriores a la «metodología», incluida la del Proyecto de LOFCA, expresaban dicha relación:

$$\frac{\text{C.E.G.S.T.} - \text{TC}}{\text{I.E.U.P.}} \times 100$$

en la que para cada Comunidad

C.E.G.S.T. Es el «coste efectivo global» de los servicios transferidos que se obtendrán por adición de los costes efectivos parciales de cada transferencia.

TC Es el importe de la recaudación regional por los tributos cedidos.

I.E.U.P. Son los *ingresos* totales por impuestos obtenidos por el *Estado* procedentes del Cap. 1 y 2 del *última Presupuesto* anterior a la transferencia (transitoria 1.ª4 LOFCA in fine).

Sin embargo, el método propuesto en el «Acuerdo» partiendo de la tesis (ciertamente atinada) de que la cesión de tributos exige, como vimos, un volumen importante de transferencias, propone una formulación mucho más desagregada, en la que se procede a calcular el «porcentaje parcial» correspondiente a cada servicio transferido —vid. punto 4.2 del «Acuerdo»— sin tener en cuenta, por el momento, la detracción de los tributos cedidos, que sólo *se excluyen de los ingresos a distribuir* —denominador de la fórmula—. De esta manera, la ulterior suma de los «porcentajes parciales» de la Comunidad en el primer año de su aplicación, si es que aún no se ha producido la cesión de tributos de la misma, comporta el «porcentaje total» —vid. punto 4.3 del «Acuerdo»—. Consolidado tal «porcentaje», en los años sucesivos en que se transfieran servicios se procederá de forma semejante, con lo que pese al monismo conceptual del porcentaje, éste se va conformando *sucesivamente* en el tiempo por *consolidación* de los correspondientes a cada ejercicido, dada la filosofía de cubrir en cada momento, con cargo a los ingresos impositivos del Estado, sólo la suficiencia financiera regional de lo asumido por transferencia.

En el ejercicio en que tenga efectividad la cesión de tributos, por haberse asumido un volumen suficiente de transferencias, se procede a deducir, también porcentualmente

$$\left(\frac{\text{Recaudación T. Cedidos}}{\text{Imp. no cedidos Cap. I y II}}\right)$$

según lo establecido en el punto 4.4 de la metodología del «Acuerdo», del porcentaje ya consolidado, la parte correspondiente a la recaudación de tales tributos cedidos, con lo que se obtendrá el «porcentaje transitorio» del ejercicio de la cesión.

No obstante, la metodología propuesta, por lo visto, no va a ser uniforme, según señalaremos, y tendrá el interés meramente intelectual —por supuesto— de sorprendernos de año en año con alguna innovación.

a) *Crítica: Los elementos temporales y la magnitud a distribuir*

La crítica de toda la metodología descrita debe realizarse, en primer lugar, por la falta de respeto a los elementos temporales que aparecen tanto en laLOFCA —transitoria primera—, como en la transitoria 9.ª del Estatuto de Aragón.

1. Así, puede observarse que en el apartado primero de los preceptos citados *se refiere el «coste* de los servicios transferidos *al momento de la transferencia»*. Tal parece ser también el tiempo aplicable a la recaudación de los tributos cedidos —en el apartado 4 de los preceptos de referencia—, mientras que *los ingresos a distribuir son los del Presupuesto anterior* a dichas transferencias.

Pues bien, ninguno de tales elementos temporales parecen contenerse exactamente en la metodología del «Acuerdo», ni en los Proyectos de Leyes —por el momento— del «porcentaje» para 1984 y 1985, si bien en este último las infracciones son aún más flagrantes, como veremos.

— En el punto 3.2 del «Acuerdo del Consejo de Política Fiscal», se refiere la valoración del coste de cada servicio a aquel en el que «(...) efectivamente hubiera incurrido el Estado *durante el año inmediatamente anterior al de la transferencia»*.

La razón de tal proceder no es otra que el influjo de la maltrecha LOAPA, que refería todas las transferencias a unos plazos fijos (1 de enero y julio —artículo 24.2—), lo que ha sido declarado inconstitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional, antes citada.

— La recaudación de los tributos cedidos la refiere el punto 4.4 del «Acuerdo» a la «(...) realmente obtenida por el Estado, en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, durante el año inmediatamente anterior a la cesión». Lo que parece más lógico, ya que lo que se pretende es medir magnitudes homogéneas, dado que dicha recaudación *se expresa porcentualmente* en relación con los ingresos de los capítulos I y II del presupuesto de ingresos del ejercicio anterior a la transferencia.

Sin embargo, lo que ya no resulta tan congruente, salvo considerando las matizaciones apuntadas —influencia de la LOAPA—, es que el apartado 4.2 del «Acuerdo» considere, para la determinación del «porcentaje parcial» de cada servicio transferido, los ingresos del Estado a distribuir —los capítulos I y II del Presupuesto de ingresos— «(...) *en el mismo ejercicio económico,* al que se refiera temporalmente la valoración del referido coste efectivo».

Cierto que, para sustanciar exclusivamente la suficiencia financiera, habría que reconducir (como pretenden —pero sin ser respetuosos con la LOFCA y los Estatutos— los Proyectos de Ley de porcentaje citados) todos los costes a un año base, y habría que partir de un Presupuesto ya liquidado, que es el único que ofrece garantías sobre el conocimiento el cual fue el «coste efectivo del servicio en Aragón». Ahora bien, tal sistema ofrece serias dificultades temporales de técnica presupuestaria, que exceden con creces el ámbito de nuestro comentario, por lo que nos limitamos de denunciar los problemas.

2. La segunda crítica es a la magnitud contemplada para el reparto, que según el punto 4.2 del «Acuerdo» y los Proyectos de Ley del porcentaje para 1984 y 1985, son los Capítulos I y II del Presupuesto del Estado,

«(...), excluidos de los mismos, los ingresos provinietes de los impuestos susceptibles de cesión». Tal resultado (Capítulos I y II menos *tributos cedibles),* que pudiera ser la magnitud a considerar en el «porcentaje definitivo» —vid. el artículo 48.3 del Estatuto—, no es, sin embargo, lo señalado en la transitoria 9.ª de dicho Cuerpo Legal, que habla exclusivamente de los ingresos de los Capítulos I y II sin excepción alguna. Por tanto, entendemos que no se comprendan los tributos ya cedidos a ciertas Comunidades Autónomas, puesto que su recaudación, siendo previsores, ya no debiera figurar en los Presupuestos del Estado, pero *sí deben incluirse los tributos cedibles y aun no cedidos* a otras Comunidades Autónomas, dado que su mera subsistencia en dichos Capítulos II y II del Presupuesto estatal es indicativa de que tales Comunidades aún no han alcanzado un volumen suficiente de «cargas asumidas», como para ser acreedoras de la cesión. Lo que es demostrativo de un *excedente financiero a favor del Estado.*

Tal parece ser también la opinión sustentada por el Sr. Pérez Royo, en la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Mixto al Proyecto de Ley del porcentaje de 1984, al defender el *sistema previsto* de financiación de las Comunidades Autónomas, y decir entre otras cosas que: «(...) este criterio viene avalado por la propia LOFCA. Efectivamente, ésta señala que el Presupuesto del Estado, que es preciso relacionar con el coste de los Servicios, *es el anterior* al ejercicio en que se producen las transferencias (...) en consecuencia (...) la LOFCA admite el efecto financiero como una fuente más de recursos de las Comunidades Autónomas». Y añade el citado Diputado, que el Proyecto de Ley del porcentaje para 1984 «(...) supone una modificación del denominador de la fórmula a emplear», ya que «(...) ha excluido tanto los ingresos de los Capítulos I y II de naturaleza no impositiva, *como los impuestos susceptibles de cesión, aún cuando éstos no han sido efectivamente cedidos todavía* (...)».

Para concluir este apartado sólo recordaremos que, como señala el último inciso del apartado tres de la transitoria 9.ª del Estatuto, el «porcentaje» debe estar fijado «(...) con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado».

Este es el único límite temporal que figura en nuestra Norma Institucional Básica. Sin embargo, por vía de hecho, la Administración del Estado pone otra serie de trabas temporales más, con las constantes amenazas de que no se valoren, a efectos del «porcentaje», las transferencias aprobadas en el Consejo de Ministros posteriores a una determinada fecha. Con lo que prácticamente se llega a situaciones similares a las que arbitraba la LOAPA —artículo 24.2— y que, como dijimos, han sido declaradas inconstitucionales en la Sentencia 76/1983 al decir en el punto 31 de sus «Fundamentos Jurídicos» que: «(...) el artículo 24.2, al fijar las fechas para la efectividad de las transferencias inciden en el núcleo material de los acuerdos de las Comisiones Mixtas y de ello deriva

su inconstitucionalidad». Cierto, que en estos casos, la Administración del Estado suele ser más sibilina y fuerza los oportunos acuerdos de las Comisiones Mixtas, por eso decíamos que «*de hecho*» siguen prosperando las tesis de la «*Armonización*».

b) *El llamado «efecto financiero»*

Como hemos dicho en otros lugares, la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas sólo queda garantizada durante el período transitorio en la medida que las variaciones, al alza o a la baja, de costes y de ingresos (tanto la recaudación de tributos cedidos, como la magnitud del denominador de la fórmula antes citada) se mantengan homogéneas. Si los costes crecen en menor medida que los ingresos, se produciría un efecto financiero favorable a las Comunidades Autónomas, y si ocurriera a la inversa, las Comunidades Autónomas verían perturbada su financiación.

El problema propuesto que hace referencia a la diferente elasticidad de ingresos y gastos de las Administraciones públicas subcentrales, ha sido objeto de la atención preferente de los especialistas en estas materias.

Como muestra, bástenos recoger algunas opiniones relativamente contrapuestas. Así, mientras que Heller, desde la perspectiva federal, ha dicho que: «en el nivel Federal, el efecto combinado del crecimiento económico y del sistema fiscal (...) determinan nuevos ingresos con más rapidez que los nuevos gastos. Sin embargo, a nivel de los Estados y de las Corporaciones locales (...) el crecimiento de las cargas supera en ritmo a la recaudación». Otros, como Sevilla Segura y Fernández Marugan, han expuesto que: «... Las Comunidades Autónomas podrán incluso conseguir a través de los instrumentos de este tramo financiero, ciertos márgenes de maniobra. El primero podría derivarse de una mayor elasticidad de los ingresos tributarios del Estado que sirven de base para fijar la participación de la Comunidad Autónoma frente a la evolución registrada por el coste de los servicios transferidos. Así, si los ingresos del Estado, como sucede después de una reforma tributaria, tienen una elasticidad-renta superior a la unidad, es muy probable que la participación de las Comunidades Autónomas creciese tendencialmente por encima del aumento del coste de los servicios transferidos (...)».

De forma parecida a los anteriores se pronuncian Escribano y Martín Acebes, llegando a decir que: «(...) de la información disponible parece deducirse claramente que en los últimos años los ingresos derivados de los impuestos estatales (excluyendo los susceptibles de ser cedidos) han crecido más rápidamente que los gastos ligados a los capítulos I, II y VI (que son los componentes básicos del coste efectivo), por lo que el esquema de financiación previsto en la metodología del Consejo de Políti-

ca Fiscal y Financiera para el período transitorio si se hubiera aplicado en los años 1978, 79, 80 y 81, habría producido un efecto financiero positivo en favor de las Comunidades Autónomas y un efecto negativo sobre los presupuestos del Estado central, si el porcentaje se considera fijo (...)».

Sin embargo, insistimos en que en la literatura financiera comparada las tesis más generalizadas, tras admitir que los ingresos estatales crescen con mayor intenidad que sus gastos y no así en la esfera subcentral, aceptan la coparticipación en tal «efecto financiero». Abundando en las ideas citadas de Heller, McLure ha dicho más recientemente, con referencia a la financiación subcentral mediante la participación en impuestos federales en EE.UU., que: «(...) los ingresos provinientes de los impuestos federales sobre la Renta crecen más rápidamente que el producto nacional bruto. Existe por tanto una tendencia de los ingresos federales (...) a crecer más rápido que las necesidades de gasto (...). Por otra parte, *las necesidades* de ingresos *de los estados y municipios crecen a mayor ritmo* que el producto nacional, tanto a causa de que las demandas de servicio son altamente sensibles a los incrementos de la renta, como a causa de que (...) *los ingresos* provinientes de los impuestos tradicionalmente *utilizados por estos niveles gubernamentales, crecen más lentamente* que el producto nacional (...). Desde esta perspectiva de los estados y municipios, el «*desequilibrio fiscal*» constituye, de hecho, una cara de la *crisis fiscal.* Una de las soluciones ofrecidas es, por supuesto, que el Gobierno Federal comparta sus ingresos impositivos con los estados y municipios (...)».

Por tanto, hay que conciliar las tesis expuestas aceptando que el «efecto financiero» de la participación en los ingresos impositivos del Estado es un hecho, pero que a su vez es un *hecho necesario,* como se ha visto, si es que queremos mantener la capacidad de provisión de bienes públicos que se ha encomendado a las Comunidades Autónomas por razón de las transferencias de servicios. Y ello con independencia de que tal suceso era deseado por la LOFCA (como parece sostener alguno de nuestros parlamentarios —así en la enmienda al Proyecto de Ley del porcentaje para 1984 citada del Sr. Pérez Royo—, y como hemos razonado en otros trabajos), según se deduce una interpretación lógica, sistemática e histórica (a través de la discusión parlamentaria) de la LOFCA. Dado que el Presupuesto del denominador de la fórmula del «porcentaje transitorio» es el *anterior a la transferencia,* según dicha Ley Orgánica. Luego se aceptaba la superfinanciación sobrevenida, como forma de financiar los ulteriores incrementos de costes regionales. De hecho lo que ocurre en nuestro caso concreto, es que el «efecto financiero» favorable a las Comunidades Autónomas puede tener una singular trascendencia, por la concurrencia de circunstancias que tratan de anularse.

Por una parte, están presionando las adversas condiciones de nuestro

«déficit público» al tiempo de tener las primeras experiencias en la formulación legal del «porcentaje». Déficit, especialmente agravado por la necesidad de afrontar sucesos anormales —caso Rumasa— y políticas indeclinables —reconversión industrial—. Todo lo que, obsesivamente, presiona al Gobierno del Estado en su afán por reducir tal déficit poniendo el acento con excesivo vigor en las *demandas autonómicas*. Han existido momentos en los que, según las opiniones transmitidas a los medios de difusión, parecía que las únicas culpables del «déficit público» eran las Comunidades Autónomas con su «efecto financiero». Y ello no es absolutamente cierto.

Pero es que por otra parte, la propia «metodología» del cálculo de los costes efectivos de los servicios, pese al esfuerzo que supone —lo decimos una vez más—, dota a todo el sistema de un alto grado de inseguridad.

Como, con referencia expresa al caso de Cataluña, han dicho Armet y Castelles, buena parte de los problemas surgen de la deficiente valoración de los rendimientos de los tributos cedidos —según previsiones de las Delegaciones de Hacienda— y de los costes indirectos de los servicios —claramente infravalorados— y los gastos de inversión, así como de los efectos más o menos prósperos del «porcentaje transitorio», para cada Comunidad, dependerá del momento de dichas valoraciones y de cuando se alcance la cesión de tributos. En tales sentidos los autores últimamente citados, han concluido, sintéticamente, entre otras cosas, que «(...) la cesión del rendimiento de un conjunto de tributos en lugar de permitir una mayor autonomía financiera a las Comunidades se convertirá en cambio, probablemente, en un elemento perturbador de esta capacidad; el porcentaje de participación en lugar de ser un elemento de estrecho control, previniendo que las Comunidades Autónomas pudieran disponer de un volumen de recursos excesivamente superior al coste efectivo de los servicios que debería atender, conducirá, seguramente, a que las primeras Comunidades Autónomas disfruten de un excedente financiero no generalizable y, en cualquier caso, conducirá a desequilibrios inevitables a nivel central, autonómico, o ambos; por último, la división de la inversión entre inversión de mantenimiento e inversión nueva, que en su formulación inicial surgió con el fin de poder valorar a la baja el coste efectvo, ha acabado conduciendo, por la resistencia de la Administración central a valorar correctamente los costes indirectos, a una situación también no generalizable (...)».

«Un sistema que produce efectos indirectos de esta naturaleza obliga a una reflexión serena y en profundidad antes de proceder a su implantación generalizada. La aleatoriedad del comportamiento de las variables que intervienen en todo el proceso de determinación del sistema de financiación convierte en imprevisibles e independientes de la voluntad de los negociadores los resultados obtenidos, con el riesgo de que los acuerdos a alcanzar respondan más a las vicisitudes y elementos cir-

cunstanciales del proceso de negociación que no a consideraciones de rigor técnico» (Hacienda Pública Española, núm. 80).

La situación descrita se ve agravada, al propio tiempo, por el hecho de que los costes indirectos de personal de los servicios, sólo son *aplicados* parcial y sucesivamente por las Comunidades Autónomas a través, fundamentalmente, del sistema de «ofertas públicas de empleo», lo que puede general claramente incrementos burocráticos por la resistencia de los funcionarios de Madrid a trasladarse a las «Autonomías», y la propia resistencia de los Ministros a que desaparezcan prácticamente, como debiera ocurrir, alguna de sus Direcciones Generales y Organismos Autónomos, puesto que sus competencias y funciones han sido absorbidas, casi en su totalidad, por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos.

Somos conscientes de que el problema es muy grave y tiene difíciles soluciones. Pero ello no justifica los lamentables ejemplos que nos están ofreciendo, como el de proponer en un mismo ejercicio parlamentario —el de 1984— dos Proyectos de Ley de porcentaje (la de 1984 y la de 1985) con sistemáticas totalmente distintas, ya que la últimamente citada arbitra incluso un método para la actualización, mediante números índices o coeficientes de actualización, valga la redundancia, de los costes de los servicios ya consolidados de ejercicios anteriores, con la finalidad de reducir el «efecto financiero». Lo que ha sido aceptado, no sin sacrificios, por las Comunidades Autónomas, en consideración a los esfuerzos solidarios que exigen las descritas circunstancias del «déficit público» del momento. Por eso, cuando se juzguen las políticas regionales, también debe tenerse presente la capacidad de renuncia de las tan frecuentemente criticadas Comunidades Autónomas.

Las consideraciones precedentes son las que recientemente nos han llevado a anticipar posibles formas de financiación regional, que releguen el «porcentaje» a un segundo término, casi testimonial, centrando el protagonismo en la cesión de algún tributo de amplia aplicación y recaudación —el futuro I.V.A.— redistribuible entre las Comunidades Autónomas en función de su consumo regional —que es lo único que grava dicho impuesto—, lo que limitaría el «efecto financiero» a los incrementos reales de consumo y del I.P.C. —que guarda relación con los incrementos de gastos de los Capítulos I y II de los presupuestos regionales— y evitaría que el resto de los ingresos impositivos del Estado se vieran condicionados por los sucesivos «efectos financieros» provocados por las demandas de las «Autonomías». Todo lo que otorgaría mayor estabilidad y fijeza a las políticas Presupuestarias estatales.

Pero es esta una materia que, por el momento, corresponde a la futurología financiera y excede con creces el ámbito de nuestro comentario, puesto que los demás aspectos del «porcentaje transitorio» —su revisión, forma de aprobación, etc.— ya los remitimos a nuestro análisis del artículo 49 del Estatuto de Aragón.

DISPOSICION TRANSITORIA 10.ª Hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido entre en vigor, se cede a la Comunidad Autónoma el de Lujo que se recauda en destino.

Por J. LINARES MARTÍN DE ROSALES

COMENTARIO:

En el estudio que hicimos en su momento de los preceptos que regula la cesión de tributos en nuestro Estatuto —artículos 48.2, 60.2 y adicional 2.ª— y normas concordantes, allí citadas —artículos 10, 11, 19.2 y transitoria tercera de la LOFCA y artículos 1.1.*d)*, apartados uno y dos, 7 y demás relativos al alcance de la delegación de facultades de la Ley 30/83 L.G.C.—, ya nos ocupamos de la especificidad de la cesión del Impuesto de Lujo, así como de la justificación de su inclusión entre las normas de derecho intertemporal —transitorio—, por la inminencia del I.V.A. y su efecto de absorción del Impuesto que nos ocupa.

Por tanto, en la medida que las demás consideraciones generales en torno a este concepto cedido (referencia a la racionalidad de los puntos de conexión, su liquidación por las aduanas en los supuestos de importación, diferente naturaleza de los supuestos de tenencia y disfrute y crítica de su derogación por el Proyecto de Ley del I.V.A., etc.) ya han quedado comentados, nos limitaremos aquí a remitir el análisis a la exposición que hicimos de los preceptos estatutarios antes citados. Pues sólo así puede alcanzarse una visión general, tanto de la incidencia del Impuesto de Lujo en la financiación de la Comunidad Autónoma, cuánto de la Institución en la que se encuadra, como parte del instrumento que procura la suficiencia de recursos regionales: la cesión de tributos, en su visión globalizada.

DISPOSICION TRANSITORIA 11.ª La Comunidad Autónoma de Aragón asumirá con carácter definitivo y automático y sin solución de continuidad los servicios que le hayan sido traspasados hasta la entrada en vigor del presente Estatuto. En relación a las competencias cuyo traspaso esté en curso de ejecución, se continuará su tramitación de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente Decreto de Traspaso. Tanto en uno como en otro caso, las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

I. LA ASUNCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS REALIZADAS EN LA ETAPA PREAUTONÓMICA

— Se establece aquí la asunción por la Comunidad Autónoma aragonesa de los servicios transferidos al ente preautonómico creado en el RD-ley 8/1978, de 17 marzo, cosa que es totalmente lógica, habida cuenta de la relación de continuidad existente entre aquel ente y la Comunidad. Es más, debe entenderse que la Comunidad Autónoma ha sucedido al ente preautonómico en todo tipo de relaciones jurídicas, dado el carácter preparatorio que tuvo la preautonomía —disuelta, conforme a la Disposición transitoria 7.ª de la Constitución y la Disposición final 3.ª del RD-ley 8/1978, al quedar constituidos los órganos que prevé el Estatuto—.

— Durante la etapa preautonómica se aprobaron decretos transfiriendo competencias en materia de actividades molestas, agricultura, urbanismo, turismo, interior, ferias interiores, transportes terrestres, cultura, servicios y asistencia sociales, sanidad, industria y energía. Administración local y ganadería. Las normas correspondientes son:

- RD 298/1979, de 26 enero, sobre *actividades molestas, agricultura, urbanismo y turismo.*

En relación con el ejercicio de las competencias transferidas sobre *actividades molestas,* insalubres, nocivas y peligrosas, una Orden de 5 diciembre 1979 previó fórmulas de asistencia estatal.

Las transferencias en materia de *agricultura*, conforme al RD 298/1979, fueron desarrolladas por la Orden de 20 diciembre 1979. Posteriormente, el RD 2917/1979, de 7 diciembre, amplió estas competencias del ente preautonómico, fijándose la fecha para el efectivo ejercicio de las competencias ampliadas en el RD 546/1980, de 21 marzo. Un Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 junio 1980 concretó los medios para ejercer las funciones y servicios agrícolas transferidos. De nuevo, el RD 3544/1981, de 29 diciembre, transfirió mayores competencias agrarias.

Con respecto al ejercicio de las competencias sobre *turismo* transferidas en el RD 298/1979, cabe citar la Orden de 13 junio 1980, a propósito de la declaración de territorio de preferente uso turístico.

Como consecuencia de las transferencias de *urbanismo* previstas en el RD 298/1979, el RD 830/1980, de 14 abril, reestructuró las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Huesca, Zaragoza y Teruel y el RD 1466/1981, de 10 abril, reguló el informe de la Comisión Central de Urbanismo en los expedientes de planeamiento transferidos a las preautonomías.

- RD 694/1979, de 13 febrero, sobre *interior.*
- RD 3513/1981, de 18 diciembre, sobre *ferias interiores.*
- RD 3524/1981, de 18 diciembre, sobre *transportes terrestres.*
- RD 3529/1981, de 29 diciembre y, días antes de publicarse el Estatuto, RD 2514/1982, de 12 agosto, en materia de *cultura.*
- RD 251/1982, de 15 enero, sobre *servicios y asistencia sociales.*
- RRDD 331 y 340/1982, de 15 enero, sobre *sanidad.*
- RD 2596/1982, de 24 julio, sobre *industria y energía.*
- RD 2671/1982, de 24 julio, sobre *Administración local.*
- RD 3136/1982, de 24 julio, sobre *ganadería.*

— Buena parte de los servicios que debían ser traspasados como consecuencia de las anteriores disposiciones, permanecía en manos estatales, por lo cual la disposición comentada prevé que siga la tramitación «de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente Decreto de traspaso».

Ahora bien, en ningún caso las competencias transferidas al ente preautonómico—al igual que sucede con las transferencias a la Comunidad, v. Disp. trans. 6.ª Estatuto— marcan el nivel de competencias de la Comunidad Autónoma en la materia a que se refieran. Por eso, la disposición comentada termina indicando que «las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto».

II. Las transferencias postestatuarias

Tras la aprobación del Estatuto se han ampliado las transferencias en materia de agricultura, ganadería, urbanismo, turismo, ferias interiores, transportes terrestres, cultura, servicios sociales, sanidad, industria y energía, produciéndose transferencias también sobre ordenación

del territorio y medio ambiente, vivienda, carreteras, conservación de la naturaleza y aguas. Las normas son las siguientes:

- RD 4120/1982, de 29 diciembre, sobre *tiempo libre*, completado por el RD 917/1984, de 8 debrero, donde se valoran definitivamente, con ampliaciones, los servicios traspasados.
- En materia de *comercio interior*, cabe citar los RRDD 4155/1982, de 29 diciembre y 3152/1983, de 2 noviembre, sobre reforma de estructuras comerciales; RD 2928/1983, de 25 agosto, sobre valoración definitiva de los traspasos de ferias interiores (RD 3513/1981); RD 2939/1983, de 25 agosto, sobre intervención de precios: RD 3395/1983, de 7 diciembre, sobre disciplina de mercado.
- En materia de *vivienda*, RD 2501/1983, de 20 julio, sobre vivienda rural y RD 699/1984, de 8 febrero, sobre patrimonio arquitectónico, control de la edificación y vivienda.
- RD 3317/1983, de 25 agosto, sobre valoración definitiva del coste de los servicios traspasados en materia de *Administración local* (RD 2671/1982).
- RD 2804/1983, de 1 septiembre, sobre *turismo*.
- RRDD 3065/1983, de 5 octubre y 3194/1983, de 9 noviembre, sobre *cultura*.
- RD 3068/1983, de 26 octubre, sobre valoración definitiva del coste de los servicios traspasados en materia de *transportes terrestres* (RD 3524/1981), servicios que amplía.
- RRDD 3316/1983, de 2 noviembre y 3504/1983, de 14 diciembre, sobre ordenación del territorio y *medio ambiente*.
- En relación con los *servicios sociales*, RD 3407/1983, de 21 diciembre, sobre protección a la mujer; RD 533/1984, de 25 enero, sobre guarderías infantiles laborales; RD 851/1984, de 8 febrero, que amplía y adapta los traspasos realizados por el RD 251/1982; RD 1070/1984, de 8 febrero, sobre protección de menores.
- En materia de *agricultura*, RD 3414/1983, de 28 diciembre, sobre investigación agraria; RD 870/1984, de 8 febrero, valorando definitivamente y ampliando los traspasos producidos con los RRDD 298/1979 y 3544/1981; RD 269/1985, de 6 febrero, sobre semillas y plantas de vivero; RD 320/1985, de febrero, sobre laboratorios agrarios; RD 643/1985, de 2 abril, con la valoración definitiva y ampliación de traspasos sobre reforma y desarrollo agrario.
- RRDD 551/1984, de 8 febrero, y 1.781/1985, de 11 septiembre, con la valoración definitiva de los traspasos en materia de *sanidad* (RRDD 331 y 340/1982).
- RD 718/1984, de 8 febrero, sobre *carreteras*.
- RD 768/1984, de 8 febrero, sobre *denominaciones de origen*.

- En materia de *industria, energía y minas,* RD 539/1984, de 8 febrero, ampliando los traspasos (RD 2596/1982) con su valoración definitiva; RD 842/1984, de 22 febrero, sobre la pequeña y mediana empresa industrial.
- En materia de *conservación de la naturaleza,* RD 1410/1984, de 8 febrero.
- RD 2007/1984, de 8 febrero, con la valoración definitiva de los traspasos sobre *urbanismo.*
- RD 1030/1984, de 11 abril, sobre la entrada en vigor de la cesión de *tributos* y RD 2134/1984, de 26 septiembre, sobre traspasos correspondientes a las competencias sobre tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención.
- RD 1598/1984, de 1 agosto, en materia de *aguas,* con el traspaso de competencias a propósito de las márgenes de los ríos.
- RD 2096/1984, de 10 octubre, en materia de *ganadería,* traspasa funciones y servicios correspondientes a los Centros Nacionales de Selección y Reproducción animal; el RD 320/1985, de 6 febrero, traspasa laboratorios de sanidad y producción animal.

DISPOSICION TRANSITORIA 12.ª Hasta que una Ley de las Cortes de Aragón determine su sede definitiva, éstas, con carácter provisional, radicarán en la ciudad de Zaragoza.

Por G. FERNÁNDEZ FARRERES

COMENTARIO:

La presente Disposición no presenta ya ninguna significación jurídica, al haberse aprobado la Ley de 28 de septiembre de 1983 que ha previsto que la sede de las Cortes de Aragón radicará, precisamente, en la ciudad de Zaragoza.

En el comentario al artículo 13 del Estatuto ya se expusieron las oportunas consideraciones a propósito de la determinación de la sede del órgano legislativo aragonés, que el Estatuto previó fuera provisionalmente la ciudad de Zaragoza, remitiendo la fijación definitiva de la misma a lo que dispusiere la Ley aragonesa correspondiente. Añadiré ahora, no obstante, que el Tribunal Constitucional ha negado recientemente que la Constitución haya establecido una reserva estatutaria absoluta en relación a la determinación de la sede de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas. La afirmación del Tribunal Constitucional se ha producido con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por 54 Senadores contra la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla-León, resolviendo en sentencia de 28 septiembre 1984 («BOE», 31 octubre) el problema planteado por los recurrentes de que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León viola el artículo 147.2.º*c)* de la Constitución (ya que, al igual prácticamente que en el caso del Estatuto de Aragón y de otros Estatutos de Autonomía, el art. 3 de dicho Estatuto se limita a establecer que «constituidas las Cortes de Castilla y León en la Villa de Tordesillas, aprobarán, en su primera sesión ordinaria, la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno, por mayoría de dos tercios»), en el sentido de que, textualmente,

> «La determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el artículo 147.2.º de la Constitución no puede conducir, sin embargo, a una conclusión como la que los recu-

> rrentes defienden, porque de ella no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta, única hipótesis en la que la afirmación de los recurrentes sería indiscutible. Ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias (art. 147.2.°*c*), ya que éstas pueden resultar también de las leyes estatales no estatutarias a que se refiere el artículo 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podrá considerarse contrario al artículo 147.2.*c)*. Y lo mismo hay que decir de la determinación de la sede de tales instituciones. El precepto contenido en el artículo 147.2.*c)* de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aún no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación que no hay motivos para rechazar, que ve en el artículo 147.2.*d)* una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa».

Quiere decirse, en suma, que el Estatuto de Autonomía de Aragón no ha incurrido en trasgresión alguna del texto constitucional por no haber procedido a fijar definitivamente, por sí mismo, la sede de una de sus instituciones, concretamente la sede de las Cortes de Aragón.

DISPOSICION TRANSITORIA 13.ª Desde la fecha en que entre en vigor el presente Estatuto, la Diputación General de Aragón dispondrá de las facultades que atribuye a las Comunidades Autónomas el Real Decreto 2.869/1980, de 30 diciembre, o normas que lo sustituyan.

V. art. 39.

Por F. LÓPEZ RAMÓN

COMENTARIO:

— Los problemas que plantean las competencias en materia crediticia de Aragón han sido examinados al comentar el artículo 39, a donde conviene ahora remitirse.

— El RD 2869/1980 regula las condiciones y orden de prioridad para la computabilidad de valores de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro.

Según el artículo 1 del RD 2869/1980, las Cajas deben computar en su coeficiente de fondos públicos los títulos de renta fija emitidos o calificados por la Comunidad Autónoma en que radique su sede central.

En la suscripción de valores computables, las Cajas deben respetar un orden de prioridad, que se establece en el artículo 2 al margen del coeficiente para cédulas de inversiones: 1) títulos de renta fija emitidos por la Comunidad Autónoma en que tengan su sede central las Cajas; 2) títulos de renta fija emitidos por Corporaciones Locales; 3) títulos de renta fija calificados por la Comunidad Autónoma; 4) valores de renta fija emitidos por el INI y Sociedades de Desarrollo Industrial; 5) títulos de renta fija emitidos por la CTNE y por Compañías productoras de energía eléctrica.

Siguiendo la pauta iniciada por el RD 2291/1977, de 27 agosto, se obliga a las Cajas, en el artículo 3 del RD 2869/1980, a que destinen a su región la mitad de las inversiones mobiliarias, correspondiendo un 30 por ciento de tales inversiones a la adquisición de títulos de renta fija emitidos o calificados por la Comunidad Autónoma. En todo caso, el volumen de valores emitidos o calificados por la Comunidad Autóno-

ma que pueden computarse por las Cajas en el coeficiente de fondos públicos, no debe exceder el porcentaje que fije el Gobierno; porcentaje establecido por el RD 1619/1981, de 22 mayo, en un 10 por ciento del coeficiente de fondos públicos. Pero debe tenerse presente que en el caso de Cajas que operan en diversas regiones el porcentaje del 10 por ciento operará sobre la parte del coeficiente de fondos públicos «que corresponde a la proporción de recursos ajenos captados por la Caja en la región que tenga su sede central» (art. 4 RD 2869/1980).

— La Disposición transitoria 13.ª del Estatuto establece la competencia del órgano ejecutivo (Diputación General de Aragón) para ejercer las facultades que el RD 2869/1980 atribuye a la Comunidad Autónoma.

La DGA ha aprobado el Decreto 103/1983, de 1 diciembre, regulando el procedimiento a seguir por aquellas entidades, públicas o privadas, que pretendan la declaración de computabilidad de sus emisiones de valores de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas con sede en Aragón.

Marginando ahora los problemas de legalidad que plantea ese Decreto aragonés y su precedente, el Decreto 93/1983, de 25 octubre (v. art. 39 del Estatuto), conviene reflejar los objetivos que han de perseguir los valores para ser computados por la Comunidad. Tales objetivos, según el artículo 2 del Decreto 103/1983, son: 1) creación de puestos de trabajo; 2) contribución al logro de un mayor grado de equilibrio territorial en Aragón; 3) incremento de la productividad y, por tanto, de la competitividad de las empresas a través, fundamentalmente, de la introducción de innovaciones tecnológicas; 4) desarrollo de los sectores exportadores. Dentro de estos objetivos se dará preferencia a inversiones en las comarcas consideradas de actuación preferente por la DGA.

Los artículos 3 a 5 del Decreto 103/1983 regulan los documentos que deben acompañarse a las solicitudes y el procedimiento de resolución de las mismas.

DISPOSICION TRANSITORIA 14.ª Hasta tanto se transfiera el tercer canal de titularidad estatal de televisión, Radiotelevisión Española (RTVE) articulará un régimen transitorio de programación específica para el territorio de Aragón, que se emitirá por la segunda cadena (UHF). El coste de esta programación se entenderá como base para la determinación de la subvención que pudiera concederse a la Comunidad Autónoma de Aragón, durante los dos primeros años del nuevo canal.

Por A. FANLO LORAS

COMENTARIO:

Esta Disposición transitoria, aparentemente clara, plantea distintos problemas interpretativos tan pronto como se profundiza en la comprensión de su contenido. Da la impresión de que su texto actual estuviera en algún sentido mutilado, pues se echa de menos un encuadre sistemático. No se hace referencia a norma constitucional o del bloque de la constitucionalidad que permita situar correctamente las competencias que puedan corresponder a Aragón.

Como se ha puesto de manifiesto por el primer comentarista del Estatuto (Merino), esta disposición para nada figuró en el texto preparado por la Ponencia aragonesa y por la Asamblea Mixta de Zaragoza, siendo introducida como nueva por la Ponencia del Congreso de los Diputados, sin previa enmienda al respecto, aceptada después en la Comisión Constitucional, pasando, tras su aprobación por el Pleno, al texto actual.

Debe destacarse que tal como ha quedado redactada esta Disposición transitoria, es única entre los textos equivalentes de los distintos Estatutos. Al estar incluida la materia de radio y televisión en el artículo 149.1 de la Constitución, los Estatutos elaborados por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución no podían contener referencia alguna a estas materias. Aprobado el Estatuto de RTVE el 10 enero 1980, la única referencia que en relación a la materia de radio y televisión podían contener estos Estatutos es, por ejemplo, la que se contiene en el artículo 27 del cántabro (idéntica en otros Estatutos) que dice: «En materia de

medios audiovisuales de comunicación social del Estado, la Diputación regional de Cantabria ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión». Estamos ante una norma estatutaria que remite para su delimitación a una norma estatal. Nuestro Estatuto, a diferencia de los de Asturias, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura no sigue este modelo.

Pero tampoco sigue, en puridad, el modelo de los Estatutos de las Comunidades de primer grado. La Disposición transitoria 14.ª está tomada de la Disposición transitoria 8.ª del Estatuto catalán, de la que se ha suprimido el primer párrafo. En la norma catalana se indica que la aplicación de las previsiones estatutarias que permiten a Cataluña, en el marco de las normas básicas del Estado y concretamente de la Ley que regula el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión, regular, crear y mantener su propia televisión, supone que el Estado otorgue a la Generalidad, en régimen de concesión, la utilización de un tercer canal de titularidad estatal, que debe crearse específicamente para su emisión en el territorio de Cataluña, en los términos que prevea la citada concesión. La Disposición transitoria 14.ª del Estatuto aragonés se aparta con un matiz importante del párrafo segundo de la Disposición transitoria 8.ª catalana. Mientras ésta habla de «hasta la puesta en funcionamiento efectivo de este nuevo canal», nuestro Estatuto dice «hasta tanto *se transfiera* el tercer canal». La explicación de que se use esta expresión, en lugar de su otorgamiento en régimen de concesión como hace el catalán, puede deberse al deseo de salvar por el mecanismo de la *transferencia* la ausencia real en nuestro Estatuto de un título competencial en materia de radiotelevisión, como ha quedado señalado al comentar el artículo 37.1.*d)*.

Pero esto es un error, pues aunque no hubiera título competencial alguno en el Estatuto, era suficiente la referencia contenida en el Estatuto de RTVE de 10 enero 1980, considerado por la STC de 23 marzo 1982 como marco básico dentro del cual podrán ejercerse las competencias regionales.

Como se dijo al comentar el artículo 37.1.*d)*, Aragón no tiene competencia en materia de radio y televisión, salvo las competencias que en relación a la radio y televisión públicas le atribuye y reconoce en sus artículos 2.3 y 14 la Ley 4/1980; en concreto, la organización y control parlamentario del tercer canal de televisión y la regulación de la composición del Consejo Asesor de RTVE en Aragón.

Estos datos nos obligan a dirigir nuestra atención a la Ley 4/1980, de 10 enero, así como a la Ley 46/1983, de 26 diciembre, del Tercer Canal de Televisión, como claves para la comprensión de la Disposición transitoria 14.ª Si en la primera Ley se contiene el marco básico de la regulación del Tercer Canal así como la participación de Aragón en los órganos territoriales de RTVE, aquí hemos de buscar y descubrir el verdadero

alcance de las previsiones contenidas en la Disposición transitoria 14.ª De otra parte, interesa aclarar la relación que pueda tener ese «régimen transitorio de programación específica para el territorio de Aragón» del que se habla en la Disposición transitoria 14.ª y la «programación específica de radio y televisión que será emitida en el ámbito territorial de la nacionalidad o región», de que habla el artículo 13 de la Ley 4/1980. ¿Qué previsiones se establecen en la Ley que regula el Tercer Canal en relación con la financiación de estos nuevos canales? ¿Cómo se concreta la participación de Aragón en los órganos territoriales de RTVE? Vamos a estudiar separadamente estas cuestiones.

El Tercer Canal Regional

La primera vez que se utiliza la expresión «tercer canal» en un texto positivo es en la Disposición transitoria 8.ª del Estatuto catalán, que se aprueba, reténgase este dato, por la Ley Orgánica de 18 noviembre 1979. En esta disposición se establece también la existencia de un período transitorio hasta la puesta en funcionamiento efectivo de ese tercer canal, en el que se realizará una programación específica para el territorio de Cataluña que Televisión Española emitirá por la segunda cadena. Todo ello se consideraba aplicación o consecuencia del reconocimiento a la Generalidad de competencias en materia de radio y televisión en el marco de las normas básicas del Estado, en particular el Estatuto de RTVE.

Apenas dos meses más tarde se aprueba por la Ley de 10 de enero 1980 el Estatuto de RTVE. Se inicia esta Ley con la declaración de la radio y televisión como servicios públicos cuya titularidad corresponde al Estado. Pero, junto a esa declaración, se faculta al Gobierno (art. 2.2) para conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se crea específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. En este artículo 2.2 se dejan claramente sentados los principios básicos que configuran el régimen jurídico del tercer canal: titularidad estatal, otorgamiento a cada Comunidad mediante concesión, dejando bien claro, por si alguna duda pudiera surgir, que la Comunidad debe gestionar directamente el servicio sin que pueda ser transferido bajo ninguna forma, total o parcialmente, a terceros. No hay contradicción, como ha querido ver algún autor, entre la concesión (típico modo de gestión indirecta de los servicios públicos) y la gestión directa que se exige. Aquí la expresión gestión directa se predica o exige de las Comunidades Autónomas, no del Gobierno, que es quien concede y que gestiona indirectamenet mediante la interposición de un concesionario, la Comunidad Autónoma. El otorgamiento de la concesión corresponde al Gobierno, que debe estar autorizado previa-

mente por Ley. Se ha sostenido por la doctrina que era preciso una Ley específica previa para cada una de las concesiones que se hagan. Este criterio no ha prevalecido y esta autorización de las Cortes Generales se ha hecho, con carácter general para todas ellas, por la ya citada Ley de 26 diciembre 1983.

En la Disposición adicional 4.ª de la Ley 4/1980 parecen establecerse los que deben considerarse como elementos preparatorios y condicionantes de la autorización del tercer canal. «RTVE, en un principio, articulará en la forma prevista en el Estatuto la programación específica a cada nacionalidad o región de forma complementaria a la programación nacional que se emita por las dos cadenas existentes». Se ha suscitado la duda de si esta programación específica ha de tenter una carácter meramente transitorio en las dos cadenas (que pasaría a integrar el contenido del Tercer Canal) o si ha de tener un carácter permanente, como se deduciría de las previsiones del artículo 13 de la Ley 4/1980, que parece exigir la existencia de las dos cadenas de televisión en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma.

La condición que se pone a la autorización del Tercer Canal es, según ciertos autores, que la cobertura técnica de las dos cadenas debe alcanzar a todo el territorio español. Condición que tendría carácter suspensivo de la puesta en funcionamiento del Tercer Canal. No obstante esta interpretación dada por algunos autores, la existencia en el territorio estatal de zonas a las que no alcanza la cobertura del segundo canal (en concreto, algunas franjas de Aragón están en esta situación e incluso, pero en menor medida, con respecto al primer canal) no ha sido obstáculo para que el País Vasco y Cataluña tengan ya en funcionamiento el Tercer Canal).

La organización y control parlamentario del Tercer Canal regional deben conformarse a las previsiones orgánicas y funcionales que se hacen para RTVE en su Estatuto, adaptadas al ámbito territorial regional. Una Ley de la Comunidad debe crear: *a)* el ente RTVE en la Comunidad (que tendrá la forma de sociedad anónima); *b)* el Consejo de Administración; *c)* el Consejo Asesor; *d)* el Director General del Ente Público. Por lo que hace al control parlamentario, debe entenderse que la Comisión Parlamentaria es la que se constituya en las Cortes de Aragón (arts. 2, 3, 5 al 12 y 26 de la Ley 4/1980).

Según la Ley del Tercer Canal de 26 diciembre 1983, los principios generales de la concesión que corresponde otorgar al Gobierno siguen, en cierta forma, algunos de los requisitos de toda concesión administrativa: *a)* La concesión debe ser solicitada por la Diputación General de Aragón. La solicitud debe ser hecha al Gobierno, quien la concederá por Real Decreto, ordenando que se desarrollen las acciones necesarias para la puesta en funcionamiento del mismo (Disp. ad. 6.ª). A estos efectos se constituirá una Comisión Mixta integrada por representantes de RTVE y del organismo gestor del Tercer Canal, que fijará los ritmos

de establecimiento de cada red. *b)* El Estado proporcionará la infraestructura técnica de una red para la difusión del Tercer Canal: red de emisores, enlaces, reemisores que garanticen la cobertura del territorio regional (art. 2), así como la realización de las instalaciones y explotación del servicio (art. 3.2). Para facilitarlo, el Gobierno aprobará un Plan Nacional de cobertura para el Tercer Canal, cuyo ritmo de ejecución se efectuará en función de la fecha de publicación de los Estatutos de las Comunidades que lo soliciten (art. 3). *c)* Por la concesión, el organismo gestor regional del Tercer Canal pagará anualmente un canon de utilización de la red, canon que cubrirá los costes de mantenimiento, explotación y amortización de los equipos y parte proporcional de la infraestructura de la misma (art. 4). *d)* La actividad deberá ajustarse a los mismos principios que inspiran RTVE, tal y como se contemplan en su Estatuto (art. 5). *e)* La concesión faculta a Aragón para organizar libremente el servicio (horarios de utilización de la red). *f)* No se autoriza la transferencia de la concesión bajo ninguna forma, total o parcial, a terceros (art. 6.2).

Se contemplan igualmente en la Ley del Tercer Canal las normas relativas a la gestión (arts. 8 a 10), programación y su control (arts. 11 a 16), presupuesto y financiación (arts. 17 y 18). En relación a la financiación necesaria para el funcionamiento efectivo del Tercer Canal, se señalan las subvenciones consignadas en los presupuestos de la Comunidad, la comercialización y venta de sus productos y la participación en el mercado de la publicidad. Llama la atención que no se recoja entre los medios de financiación la subvención estatal que debe recibirse durante los dos primeros años del nuevo canal, calculada con base al coste de la programación específica para Aragón prevista en la Disposición transitoria 14.ª y que también existe en otros Estatutos. Cabe pensar en una triple posibilidad: bien que por el corto período en que debe percibirse no se justificaba su inclusión en ese artículo; bien que debe entenderse incluida en las dotaciones presupuestarias que el Gobierno debe proponer a las Cortes Generales para posibilitar «la realización de las instalaciones y explotación del Tercer Canal» (art. 3.2); bien que estemos ante un olvido. Nos pronunciamos por entenderla incluida en las previsiones del artículo 3.2, aunque pudiera entenderse, también, que ese artículo se refiere a los gastos de inversión previos que permitan la explotación, en cuyo caso estaríamos ante un olvido.

La participación de Aragón en los órganos territoriales de RTVE

El sentido que tiene la existencia de una organización territorial de RTVE no es otro que canalizar mediante la misma la participación de cada Comunidad Autónoma en los órganos territoriales que se creen, favoreciendo así la difusión de la cultura de las nacionalidades y regio-

nes que integran el Estado Español, al tiempo que se reconoce y consolida la existencia de los distintos Centros Regionales de RTVE creados en estos últimos años.

La primera cuestión que debe plantearse es la de si el territorio regional debe ser la base territorial de la organización desconcentrada de RTVE. Según el artículo 14 de la Ley 4/1980, en la Comunidad Autónoma debe existir un Delegado territorial de RTVE, así como un Consejo Asesor que le asistirá nombrado por la Diputación General de Aragón. Parece que la base territorial debe adaptarse a los límites regionales. Ello no quiere decir que razones técnicas no impongan otra interpretación. En el caso de la región aragonesa esta cuestión está resuelta desde el momento en que se cuenta ya con un Centro Regional de RTVE. Son más bien problemas de cobertura (en especial por la segunda cadena) los que han llevado a la Diputación General de Aragón y alguna de las Diputaciones Provinciales a celebrar convenios con RTVE en orden a financiar la infraestructura técnica adecuada que permita una cobertura total del espacio aragonés.

Una de las funciones que se le encomiendan a la organización territorial de RTVE es la elaboración de «una propuesta de programación específica de radio y televisión, que será emitida en el ámbito territorial de la nacionalidad o región que corresponda, salvaguardando el porcentaje y distribución de las horas establecidas para la programación nacional que el Gobierno fijará anualmente a propuesta conjunta del Consejo de Administración y del Director General de RTVE» (art. 13). La indicación de que debe ser emitida «en el ámbito territorial» de cada Camunidad hace pensar que ésta debe hacerse desde los Centros Regionales. Cuestión distinta es si deben producirse también en y por los Centros Regionales. Esta previsión legal, que enlaza con la anterior cuestión de la base territorial que deba tener esta organización desconcentrada de RTVE, impone unas obligaciones concretas a las sociedades estatales a la hora de planificar la distribución geográfica de sus medios de producción. Aragón, que cuenta, como se ha dicho, con un Centro Regional de RTVE, está en mejor situación que aquellas Comunidades que comparten con otras el Centro Regional.

Los órganos que están al frente de esta organización territorial son: el Delegado Territorial de RTVE, nombrado por el Director General de RTVE, oído el órgano representativo que con estos fines se constituya en la Comunidad Autónoma (órgano que no hay impedimento para entender que es el Consejo Asesor); un Director, cuando así se crea conveniente, de cada uno de los medios (RNE, RCE y TVE), nombrado por el Director General de RTVE; un Consejo Asesor nombrado por la Diputación General de Aragón y cuya composición ha sido ya regulada por la Ley de Cortes de Aragón de 13 junio 1984, cuyas funciones básicas son «la asistencia al Delegado Territorial de RTVE en Aragón y la representación de los intereses de Aragón endicho Ente Público estatal» (art. 1.2).

En el artículo 2 de esta Ley se detallan una larga serie de funciones que corresponden al Consejo, por su carácter doble de asesor del Delegado Territorial y representante de Aragón.

Llegados a este extremo, en que se han examinado ya las distintas posibilidades organizativas que contempla el Estatuto de RTVE, del que derivan para Aragón determinadas potestades legislativas no previstas en el Estatuto, es el momento de plantearnos diversas cuestiones que suscitan las mismas. La Disposición transitoria 4.ª del Estatuto de RTVE provoca una innegable confusión al establecer, parece, un régimen transitorio («en un principio») de programación específica destinada a cada nacionalidad o región, cuando puede deducirse, con todo peso de razones, que «la programación específica de radio y televisión» de que habla el artículo 13 debe tener un carácter permanente.

De otra parte ¿qué relación existe o se configura entre esa programación regional y el Tercer Canal? ¿La existencia del Tercer Canal supondrá la desaparición de aquella programación regional que se emitiría desde los Centros Regionales de RTVE? Para algunos autores la concesión de un Tercer Canal no afecta a la obligación genérica de RTVE de emitir por sus medios programas específicos de ámbito regional. Para otros, en cambio, el Tercer Canal sustituiría esa programación específica. Hay quienes sostienen que una potenciación de los actuales Centros Regionales (en el sentido de ampliación de sus medios materiales, personales y financieros) solventaría la necesidad específica de una programación regional, sin que su integración en la organización de RTVE suponga menoscabo de la identificación de estos Centros Regionales con su Región. Es más, por esta vía consideran estos autores que no sería necesaria la creación de los Terceros Canales, al menos con carácter general en todas las Comunidades Autónomas, por las cuantiosas inversiones que su instalación supone cuando ya se cuenta con una infraestructura de base que únicamente hay que mejorar (los Centros Regionales de RTVE).

La cuestión no está hoy por hoy cerrada y basta para confirmarlo la celebración, precisamente en Zaragoza y organizadas por la Diputación General de Aragón, de las Primeras Jornadas de Televisión Autonómica donde se discutieron los problemas que plantea la creación de Terceros Canales de TV. De otra parte, el anuncio hecho por los órganos de Gobierno de varias Comunidades Autónomas de que, por el momento, posponían para mejor ocasión la solicitud de concesión del Tercer Canal, por problemas, sobre todo, presupuestarios, evidencia que estamos ante un proyecto excesivamente ambicioso para algunas Comunidades Autónomas y que su realización no parece estar próxima.

Después de lo expuesto, el sentido de la Disposición transitoria 14.ª puede quedar suficientemente enmarcado. De un lado, reiterar, por la importancia que el dato tiene en sí mismo, que la Disposición transitoria 14.ª es copia de los párrafos 2 y 3 de la Disposición transitoria 8.ª del

Estatuto Catalán. Si las previsiones que se hacían en este Estatuto, aprobado con anterioridad al Estatuto de RTVE, tenía una justificación en aquel momento, no tiene sentido que nuestro Estauto se limite a transcribir el texto catalán cuando éste remitía al Estatuto de RTVE, pues, cuando se aprueba el de Aragón ya existía ese marco básico de los servicios públicos de RTVE y a él debiera haberse atenido, como lo hicieron otros Estatutos aprobados por la vía del artículo 143. De nuevo, la obsesión de quienes elaboraron el texto de nuestro Estatuto por seguir los pasos de las Comunidades consideradas de primer grado resulta contradictoria. Para comprender, pues, el sentido de esta Disposición transitoria 14.ª, debe acudirse al Estatuto de RTVE y a la Ley estatal que regula el Tercer Canal de Televisión.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

La relación de libros y demás trabajos bibliográficos que figura a continuación es fruto de la pretensión de ofrecer algunas de las referencias doctrinales que, de una u otra forma, han sido objeto de consulta de los diferentes autores del presente *Comentario*. No se pretende, por tanto, presentar una bibliografía exhaustiva sobre el tema de las Comunidades Autónomas, ni mucho menos ofrecer un repertorio general de los estudios jurídicos, históricos o sociales sobre Aragón. Se trata, simplemente, de aproximar al lector las referencias doctrinales que, en general o específicamente para los distintos preceptos o Títulos del Estatuto, pueden serle útiles. Ello explica la división en apartados, comenzando por la bibliografía que consideramos común. Sólo excepcionalmente se han incluido aquellas obras de carácter general que, sin estar referidas en concreto al tema de las Comunidades Autónomas, pueden servir para interpretar problemas jurídicos conceptuales que se plantean respecto de las mismas.

1. Bibliografía común

— Como introducción a la problemática de las autonomías territoriales, puede ser útil la lectura de M. Clavero, *España: desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983; G. Elorriaga, *La batalla de las autonomías*, Madrid, Azara, 1983; E. García de Enterría, «La cuestión regional. Una reflexión», en el vol. col. *La Hacienda regional*, Madrid, 1976 y «El futuro de las autonomías territoriales», en el vol. col. *España: un presente para el futuro*, Madrid, IEE, 1984, t. II; F. Garrido, «Algunas cuestiones del Estado de las Autonomías», en RAP núms. 100-102 (1983), vol. III; E. López-Aranguren, *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, Madrid, CIS, 1983. Vid. también el *Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías*, dirigido por E. García de Enterría, Madrid, 1981.

— Un tratamiento completo del ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas se encuentra en S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 2 t., 1982 y 1983, obra que tanto por sus características como por su calidad, ha sido tenido en cuenta de manera muy destacada en los comentarios a los distintos artículos del Estatuto aragonés.

Obras en las que se expresa sistemáticamente el Derecho de las Comunidades Autónomas son también las de E. Alvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, Edit. Nacional, 1980; R. Martín Mateo, *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, IEAL, 1984; M. Martínez Sospedra y L. Aguiló, *Derecho autonómico*, Valencia, 1982; F. Moderne y P. Bon, *Les autonomies regionales dans la Constitution spagnole*, París, Económica, 1981; L. Vandelli, *El Ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, trad. esp., Madrid, IEAL, 1982. *Vid.* también los artículos correspondientes a los comentarios al texto constitucional: O. Alzaga, *La Constitución española de 1978: comentario sistemático*, Madrid, Foro, 1978; vol. col. dirigido por E. García de Enterría y A. Predieri, *La Constitución española de 1978. Estudio*

sistemático, Madrid, Civitas, 1981; vol. col. dirigido por F. GARRIDO, *Comentarios a la Constitución,* Madrid, Civitas, 1981. Por último, de gran interés E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo,* t. I, 4.ª ed., Madrid, Civitas, 1983, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomía territorial,* Madrid, Civitas, 1985.

— Obras que comprenden estudios diversos sobre las Comunidades Autónomas son, junto a J. LEGUINA, *Escritos sobre autonomías territoriales,* Madrid, Tecnos, 1984, los vol. col. siguientes: *Autonomías regionales,* núm. 175 (1977) de *Documentación administrativa; La administración territorial,* núm. 182 (1972) de *Documentación administrativa; El Estado de las autonomías,* Madrid, CITEP, 1981; *La España de las autonomías,* 2 t., Madrid, Espasa-Calpe, 1981; *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas),* 4 t., Madrid, IEF, 1984.

— Los estudios existentes a propósito de diferentes Estatutos de Autonomías que se han tenido en cuenta son: A. EMBID, *El marco jurídico de la autonomía (Estudios sobre el Estatuto de autonomía de Aragón),* Zaragoza, 1983; J. L. MERINO, *Comentarios al Estatuto de autonomía de Aragón,* Zaragoza, Guara, 1983; J. M. QUINTANA, *El Estatuto de autonomía para las Islas Baleares. Análisis jurídico y sistemático,* Madrid, Civitas, 1984 y los vol. col. siguientes: el dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, *Comunidad autónoma metropolitana,* Madrid, IEE, 1983; los *Comentarios al Estatuto de Andalucía,* Universidad de Sevilla, 1981; las *Jornadas sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya,* Barcelona, 1980; los *Estudios jurídicos sobre el Estatuto vasco,* Madrid, 1980; las *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de autonomía del País Vasco,* 3 t., Bilbao, IVAP; los *Comentarios jurídicos a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya,* Barcelona, Ediciones 62, 1982 y *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de autonomía para Asturias,* Oviedo, Caja de Ahorros de Asturias, 1982.

2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TÍTULO PRELIMINAR DEL ESTATUTO

— Para los comentarios al Título preliminar del Estatuto aragonés son de interés diversos estudios históricos, como los siguientes: vol. col. dirigido por A. BELTRÁN, *Historia de Aragón,* 12 t., Zaragoza, Guara, desde 1985; el vol. col. dirigido por A. CANELLAS, *Aragón en su historia,* Zaragoza, 1980; E. FERNÁNDEZ CLEMENTE, *Aragón contemporáneo (1833-1936),* Madrid, Siglo XXI, 1975; J. M. LACARRA, *Aragón en el pasado,* Madrid, Espasa-Calpe, 1972.

— Sobre el Derecho histórico aragonés, J. DELGADO, *El Derecho aragonés. Aportación jurídica a una conciencia regional,* Zaragoza, Alcrudo, 1977; J. LALINDE, *Los Fueros de Aragón,* Zaragoza, General, 1976.

— En lo referente a la organización administrativa de Aragón, A. GUATTA, «Geografía administrativa de Aragón» en REVL núm. 200 (1978); A. UBIETO, *Historia de Aragón III. Las divisiones administrativas,* Zaragoza, 1983.

— Sobre la economía aragonesa, J. A. BIESCAS, *Introducción a la economía de la región aragonesa,* Zaragoza, Alcrudo, 1977; E. FERNÁNDEZ CLEMENTE y A. PEIRO, *Bibliografía económica de Aragón,* 2 t., Zaragoza, 1977 y 1983.

— Sobre la bandera de la Comunidad Autónoma, G. FATÁS y G. REDONDO, *La bandera de Aragón,* Zaragoza, Guara, 1978.

— Entre la abundante producción científica sobre la regionalidad o vecindad civil merecen destacarse, por su directa relación con los Estatutos de autonomía, R. BERCOVITZ, «La vecindad civil en los Estatutos de las Comunidades Autónomas» en RJC (1981) y M. COCA, «Vecindad administrativa y vecindad civil. Génesis de un concepto legal» en RJC (1981).

3. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TÍTULO I DEL ESTATUTO (ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL)

Además de las obras generales citadas en el epígrafe 1, pueden citarse algunos trabajos interesantes, entre otros, para el estudio de los problemas que suscita el Título I del Estatuto aragonés.

— Por lo que respecta al órgano legislativo: L. AGUIAR DE LUQUE, «Gobierno y Parlamentos autónomos: una aproximación a la organización institucional de las Comunidades Autónomas», en RES núms. 23-24 (1980); E. LINDE, «El Grupo Parlamentario de Acción Democrática» en *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, núm. 14 (1982); L. MARTÍN-RETORTILLO, «El 'amplio margen de libertad' en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales», en REDC núm. 11 (1984); R. PUNSET, *Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, Madrid, CEC, 1983; F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Ed. Nacional, 1984; J. TORNOS, «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», en RAP núm. 91 (1980); G. TRUJILLO, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en REDC núm. 2 (1981).

— En cuanto al Presidente de la Comunidad Autónoma y al órgano ejecutivo colegiado de la misma: A. BAR, *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas, 1980; M. BASSOLS, «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidente y Consejo de Gobierno», en REDA núms. 40-41 (1984); M. GARCÍA HERRERA, «Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad vasca», en RVAP núm. 2 (1982); D. MARTÍNEZ DE LA PEÑA, «La responsabilidad política en la región: el control del Gobierno por la Asamblea», en el vol. col., *El control parlamentario del Gobierno de las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978; J. R. MONTERO, «La moción de censura en la Constitución de 1978», en REP núm. 12 (1979), «Moción de censura y mociones de reprobación», en el vol. col., *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982; S. MUÑOZ MACHADO, «El Gobierno y la administración regional», en DA núm. 177 (1978); B. PENDAS, «El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y los Consejos de gobierno», en el vol. col., *Organización territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, cit., t. III; J. PORRES, «El Parlamento y el Gobierno de Euskadi», en *Instituciones de la Comunidad Autónoma*, Oñati, IVEAP, 1982; R. PUNSET, «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional: apuntes para un estudio, en RFDUC núm. 4 (1981); R. RIBÓ, «La responsabilidad política de los órganos de gobierno: el caso de Cataluña», en el vol. col., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984; A. SAINZ ARNÁIZ, «El ejecutivo: relaciones con el Parlamento», en el vol. col., *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cit.*, t. II; J. VINTRO, «La responsabilitat del President i del Consell Executiu devant del Parlament», en *Jornadas sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, cit.*

— Para el estudio de la Administración de Justicia: AGUNDEZ, «Repercusiones de la Constitución de 1978 en el Derecho procesal», en el vol. col., *Lecturas sobre la Constitución española, cit.*, t. II; E. ALMAGRO, «La justicia en los Estatutos de autonomía», en *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, núm. 5; A. BONET, «En torno a las especialidades procesales civiles en Aragón», en *Bol. Col. Ab. Aragón* núm. 93 (1984); *Escritos sobre la jurisdicción y su actividad*, Zaragoza, 1981; A. OLIVA, «La demolición de la Administración de Justicia en la futura Constitución de 1978», en RDPI núms. 2-3 (1978); A. PÉREZ GORDO, *El Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1982; «Problemática procesal y orgánica del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas», en el vol. col., *El Poder Judicial*, Madrid, IEF, 1982; RODRÍGUEZ AGUILERA, «El poder judicial en las Comunidades Autónomas», en RIC núm. 3 (1981).

— En relación al Justicia de Aragón: A. BONET, *Procesos ante el Justicia de Aragón*, Zaragoza, 1982; V. FAIREN, *El Defensor del Pueblo (Ombudsman)*, Madrid, 1982; A. GIL-ROBLES, *El Defensor del Pueblo*, Madrid, 1979.

4 Bibliografía sobre el título II del Estatuto (Competencias)

— De cara a los comentarios del título II del Estatuto aragonés, cabe señalar, en primer término, que las más acabadas exposiciones doctrinales sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se encuentran en las siguientes publicaciones: E. García de Enterría, «La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución», en REDA, núm. 33 (1982); «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», en REDC núm. 5 (1982); *La ejecución autonómica de la legislación del Estado,* Madrid, Civitas, 1982; «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», en el vol. col., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), cit.,* t. I; E. García de Enterría-T. R. Fernández, *Curso de Derecho administrativo, cit.;* publicaciones recogidas ahora en el libro *Estudios sobre autonomías territoriales,* Madrid, Civitas, 1985; S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas,* Madrid, Civitas, t. I, 1982 (este libro contiene un análisis de la articulación de competencias en los principales sectores de la actividad pública, que siempre ha sido tenido en cuenta en los comentarios de las concretas competencias aragonesas). Del mismo S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas,* 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1981, que incluye ahora dos estudios sobre «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias» y «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas».

También puede consultarse, A. Blasco, «Sobre el concepto de competencias exclusivas», en REDA núm. 29 (1981); L. Cosculluela, «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en RAP núm. 89 (1979); T. R. Fernández, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en REVL núm. 201 (1979); J. L. Fuertes, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en vol. col,. *Organización territorial del Estado, cit.,* t. I; F. Garrido, «El desarrollo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas», en RAP núm. 94 (1981); J. Salas, «Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña», en REVL núm. 205 (1980); «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», en el vol. col., *Organización territorial del Estado, cit.,* t. I; A. Sánchez Bella, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en el mismo vol. col., t. IV; y J. Tornos, «Las competencias de la Generalidad en el Estatuto de Cataluña», en REVL núm. 205 (1980).

Monográficamente sobre el alcance del principio de prevalencia del Derecho estatal, con posturas discrepantes, L. Parejo, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional (El art. 149.3 de la Constitución),* Madrid, CEC, 1981; e I. de Otto, «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en REDC núm. 2 (1981).

Con referencia al proceso de transferencias, L. Cosculluela, «En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas», en REDA núm. 18 (1978).

— En los comentarios referidos a las concretas competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa se han utilizado, además de obras generales ya citadas en el epígrafe 1, F. J. García Roca y P. Santolaya, «La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco», en el vol. col., *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cit.,* t. I; J. Hortala, «El Estatuto de Cataluña de 1979: ámbito competencial», en el vol. col., *La España de las autonomías, cit.,* t. II; J. M. Quintana, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución,* Palma de Mallorca, Institut d'Estudis Balearics, 1982.

En relación con la distribución de competencias sobre régimen local, J. M. Castells, «El municipio en la autonomía política», en DA núm. 182 (1979); M. Sánchez Morón, «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», en RAP núms. 100-102 (1983), vol. III.

Estudios generales sobre la distribución de competencias urbanísticas entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden encontrarse en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico,* 2.ª ed., Madrid, 1981; J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «Aspectos sobre las transferencias de potestades a las Comunidades Autónomas: el artículo 180 de la Ley del Suelo», en RAP núms. 100-102 (1983), vol. III; F. GONZÁLEZ NAVARRO, «Autonomías y Ley del Suelo», en su libro *Bibliografía sobre Derecho urbanístico,* Madrid, Montecorvo, 1981; A. GUAITA, «Competencia de las regiones en materia urbanística», en RDU núm. 69 (1980); J. M. RODRÍGUEZ OLIVER, «El Estado y el urbanismo en la Constitución española», en RDU núm. 67 (1980).

Sobre la distribución de competencias en materia de protección de la naturaleza, F. LÓPEZ RAMÓN, *La Conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos,* Bolonia, Colegio de España, 1980.

Con referencia a las competencias sobre aguas, S. MARTÍN-RETORTILLO, «La política hidráulica», en su libro *Administración y Constitución,* Madrid, IEAL, 1981; A. SÁNCHEZ BLANCO, «Recursos y aprovechamientos hidráulicos», en REDA núm. 34 (1982); J. ORTIZ DÍAZ, «Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de autonomía respecto al sector hidráulico», en RAP núm. 99 (1982) y «Las Confederaciones Hidrográficas y las Comisarías de Aguas ante las modificaciones de nuestro Ordenamiento jurídico», en RAP núms. 100-102 (1983), vol. III.

Sobre la s competencias en materia de caza y pesca fluvial, F. LÓPEZ RAMÓN, «Aspectos organizativos de la protección de la fauna silvestre», en REDA número 30 (1981).

A propósito de la distribución de competencias en materia de ferias y mercados, A. BERCOVITZ, «Modificaciones legales recientes en Derecho mercantil», Madrid, UNED, 1983; A. SÁNCHEZ ANDRÉS, «En torno al concepto, evolución y fuentes del Derecho bursátil en el sistema jurídico español», en *Revista de Derecho Mercantil* núm. 76 (1960); V. SANTOS, «Modelo económico y unidad de mercado en la Constitución española de 1978», en el vol. col., *El desarrollo de la Constitución española de 1978,* Zaragoza, Pórtico, 1982.

Estudios generales sobre las competencias económicas de las Comunidades Autónomas, con referencia específica a la planificación, son los de S. MUÑOZ MACHADO, en su colaboración al vol. col., dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y yen la Constitución española,* Madrid, IEE, 1980 y J. TORNOS, «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», en REDA núm. 21 (1979). También J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Poderes de ordenación económica del Principado de Asturias», en el vol. col., *Estudios sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias,* Caja de Ahorros de Asturias, 1982.

Sobre las competencias para la defensa del consumidor: A. BERCOVITZ, «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho Mercantil», en *Lecturas sobre la Constitución española,* Madrid UNED, 1978, t. II; «La protección de los consumidores en el Derecho español», en *Estudios sobre consumo,* núm. 1 (1984); J. TORNOS, «Una primera aproximación al proyecto de Ley del Consumidor», en *Actualidad Jurídica,* X (1981).

Con respecto a las competencias ambientales, S. MUÑOZ MACHADO, «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en materia de medio ambiente», en DA núm. 190 (1981).

Sobre las competencias educativas, *La educación y el proceso autonómico,* Ministerio de Educación y Ciencia, 1982.

Sobre las competencias laborales y de seguridad social, M. ALONSO OLEA, *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución,* Madrid, Civitas, 1982; «El modelo constitucional de relaciones de trabajo y las decisiones del Tribunal Constitucional», en el vol. col., *Jurisprudencia constitucional y relaciones laborales,* Madrid, CEC, 1983; I. BENJUMEA, «Competencias autonómicas en materia laboral», en el vol. col., *Organización territorial del Estado,*

cit., t. I; E. DE LA VILLA y A. DESDENTADO, «Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 (Las relaciones laborales y la seguridad social)», en el vol. col., *Derecho del trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1980; M. C. PALOMEQUE, «Una competencia compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas: la regulación de la seguridad social», en el vol. col., *La organización territorial del Estado, cit.*, t. III J. M. FERNÁNDEZ PASTRANA, «La seguridad social y el Estado de las Autonomías», en DA núm. 197 (1983); E. BORRAJO, «Comunidades Autónomas y seguridad social», en *Papeles de economía española*, núms. 12-13 (1983); A. DESDENTADO, «El régimen económico de la seguridad social y las autonomías», en REDA núm. 38 (1983).

Sobre el alcance de las competencias crediticias de las Comunidades Autónomas, M. BASSOLS, «Comunidades Autónomas y ordenamiento del crédito: la cuestión sobre la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorro», en REDC núm. 8 (1983); S. MARTÍN-RETORTILLO, «Aspectos constitucionales del sistema crediticio», ahora en su libro *Administración y Constitución, cit.;* A. SÁNCHEZ BLANCO, «La intervención administrativa sobre las Cajas de Ahorro», en *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 160 (1981).

Para las competencias en materia de relaciones internacionales, las colaboraciones de M. BERNARD, A. MANGAS, F. MARIÑO, J. M. PELÁEZ, M. PÉREZ GONZÁLEZ y J. PUEYO, en el vol. col., *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982; los estudios de J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS y o CASANOVAS y A. TRUYOL, en el vol. col., *L'Espagne et les Communautés européennes*, Bruselas, 1979; O. CASANOVAS, «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», en *El Derecho de la Comunidad europea*, UIMP, 1982; S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1980; C. T. OLIVER, «The enforcement of treaties by a federal States», en *Rec. des Cours* (1974); A. REMIRO, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en el vol. col., *Estudios sobre la Constitución española de 1978, cit. El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas. Reflexiones sobre la cooperación transfronteriza*, Zaragoza, Instituto Fernando el Católico, 1981; *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984; A. RODRÍGUEZ CARRIÓN, «Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales», en *Bol. Inf. de la ILA* núm. 8 (1981); y la colaboración de E. RUILOBA en el vol. col., dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas, cit.*

Las competencias sobre televisión se estudian por F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Televisión pública y televisión privada*, Madrid, Civitas, 1982; C. GARITAONADIA, «La televisión y las Comunidades Autónomas», en RVAP núm. 2 (1982).

Para los problemas que plantean las burocracias autonómicas, J. M. CASTELLS, «Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración central», en REDA núm. 28 (1981); J. L. FUERTES, *Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico*, Madrid, Civitas, 1980; JIMÉNEZ ABAD, «Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas», en REDA núm. 28 (1981); S. MUÑOZ MACHADO, «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», en DA núm. 182 (1979); J. R. PARADA, «Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas», en DA núm. 182 (1979).

5. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TÍTULO III DEL ESTATUTO (ADMINISTRACIÓN)

Para los comentarios del *título III* del Estatuto, junto a la bibliografía general sobre Comunidades Autónomas ya citada, es interesante la consulta de A. EMBID, «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones provinciales», en REVL núm. 220 (1983); S. MARTÍN-RETORTILLO, «Presente y futuro de las Dipu-

taciones provinciales», en REDA núm. 39 (1983); L. PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales,* Madrid, IEAL, 1981; J. A. SANTAMARÍA, «La teoría del órgano en el Derecho administrativo», en REDA núms. 40-41 (1984).

6. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TÍTULO IV DEL ESTATUTO (ECONOMÍA Y HACIENDA)

En cuanto a los comentarios del título IV del Estatuto, *vid.,* específicamente, J. AGUIRRE DE LA HOZ, *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas,* Madrid, Presidencia del Gobierno, 1980; J. A. ANTÓN, «El crédito en el sistema financiero de las Comunidades Autónomas», en el vol. col., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), cit.,* t. I; Ll. ARMET y A. CASTELLS, «Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública Española,* núm. 80; G. CASADO, *El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas,* Universidad de Granada, 1981; C. ESCRIBANO y A. MARTÍN ACEBES, «Financiación de las autonomías: efectos financieros del porcentaje de participación», en *Hacienda Pública Española,* núm. 80; E. ESEVERRI, «Competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria», en el vol. col., *El Tribunal Constitucional,* Madrid, IEF, 1981; T. R. FERNÁNDEZ, «Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos», en REDA núm. 7; J. J. FERREIRO, *Curso de Derecho Financiero español,* Madrid, Pons, 1983; «Hacienda pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», en REDF núm. 13; «La Hacienda Regional», en REDF núm. 14; J. M. GARCÍA-MARGALLO, «Los ingresos de las Comunidades Autónomas», en *Hacienda Pública Española,* núm. 65 (1980); M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «Requisitos límites de las Operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas», en el vol. col., *Organización territorial del Estado (ComunidadesAutónomas), cit.,* t. II; *Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas,* Madrid, 1981; J. LASARTE, «La financiación de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Regionales* (1979); J. LINARES, *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas,* Zaragoza, DGA, 1981; «La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación de los impuestos estatales», en *Crónica tributaria,* núm. 36 (1981); «Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales», en *II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas,* Madrid, IEAL, 1984; J. LINARES y E. RODRÍGUEZ CATIVIELA, *El impuesto sobre el valor añadido y las Comunidades Autónomas,* Zaragoza, DGA, 1984; F. LUIS y L. DEL ARCO, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una Hacienda federal,* Madrid, IEF, 1978; J. MARTÍN QUERALT, «La institucionalización de la Hacienda en los futuros estatutos de autonomía», en *Hacienda Pública Española,* núm. 59; J. MARTÍN QUERALT y otros, *La financiación de las autonomías,* Valencia, 1979; A MARTÍNEZ LAFUENTE, *La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas,* Madrid, Civitas, 1983; J. L. MUÑOZ DEL CASTILLO, «La financiación de las regiones en España», en *Revista de Hacienda Autonómica y Local,* núm. 35; R. MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA, «Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas en la LOFCA», en *Revista de Hacienda Autonómica y Local,* núm. 38 (1983); A. OJEDA, «Créditos exteriores a las Comunidades Autónomas», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil,* núm. 16 (1984); C. PALAO, *La Hacienda Regional y el proyecto de Constitución,* Universidad de Zaragoza, 1978; J. QUEROL, «La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado», en *Presupuestos y Gasto Público,* núm. 19 (1984); J. RAMALLO, «Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas», en vol. col., *Hacienda y Constitución,* Madrid, IEF, 1979; J. RINCÓN, «La Constitución y la legislación financiera territorial», en vol. col., *Hacienda y Constitución, cit.;* J. M. RUIGÓMEZ y M. URIARTE, «La Inspección General y las Comunidades Autónomas», en *Estudios Conmemorativos de la Inspección General de la Hacienda Pública,* Madrid, IEF, 1981; A. SAINZ DE VICUÑA,

«Las partes en el afianzamiento mercantil internacional», en *Régimen jurídico de las garantías contractuales en el comercio internacional,* Madrid, Centro de Estudios Comerciales, 1981; J. V. SEVILLA y F. FERNÁNDEZ MARUGAN, «La financiación de las autonomías en España, situación y perspectivas», en *Revista de Estudios Regionales,* núm. 6 (1980); E. SIMÓN ACOSTA, «La proyectada autonomía financiera regional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución,* Madrid, CEC, 1978; J. M. TEJERIZO, «Deuda pública de las Comunidades Autónomas», en REDF núm. 23 (1979); F. VEGA, «Coeficiente de inversión para las entidades de crédito», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil,* núm. 16 (1984); vol. col., *La Hacienda regional,* Madrid, 1976; vol. col., *La Hacienda regional,* núm. 181 de *Documentación administrativa;* vol. col., *La Deuda Pública,* núm. 20 (1973) de *Hacienda Pública Española.*

7. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TÍTULO V DEL ESTATUTO (REFORMA)

Con referencia a los comentarios al título V del Estatuto, cabe citar, además de las obras generales ya citadas, J. L. CASCAJO, «Reforma del Estatuto» en las *I Jornadas de estudio del Estatuto de autonomía del País Vasco, cit.* También los estudios de teoría general de la reforma constitucional, como M. CONTRERAS, «La reforma de la Constitución», en el vol. col., *Estudios sobre la Constitución española de 1978,* Zaragoza, Pórtico, 1979; M. V. GARCÍA ATANCE, «La reforma constitucional», en el vol. col., *Lecturas sobre la Constitución española,* Madrid, UNED, 1978, t. I; J. JIMÉNEZ CAMPO, «Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución», en *Revista del Departamento de Derecho Político,* núm. 7 (1980); P. DE VEGA, «La reforma constitucional», en el vol. col., *Estudios sobre el proyecto de Constitución,* Madrid, CEC, 1978.

ABREVIATURAS

Las abreviaturas utilizadas en la relación bibliográfica son las siguientes:

CEC	Centro de Estudios Constitucionales
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CITEP . . .	Centro de Investigación y Técnicas Políticas
DA	Documentación Administrativa
DGA	Diputación General de Aragón
IEAL	Instituto de Estudios de Administración Local
IEE	Instituto de Estudios Económicos
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RDPI . . .	Revista de Derecho Procesal Iberoamericano
RDU	Revista de Derecho Urbanístico
REDA . .	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC . . .	Revista Española de Derecho Constitucional
REDF . .	Revista Española de Derecho Financiero
REP	Revista de Estudios Políticos
RES	Revista Española de Sociología
REVL . . .	Revista de Estudios de la Vida Local
RFDUC . .	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid
RJC	Revista Jurídica de Cataluña
RVAP . .	Revista Vasca de Administración Pública
UNED . . .	Universidad Nacional de Educación a Distancia

INDICES

INDICE ANALITICO

(Los números remiten a las páginas)

A

Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: 864.

Acuerdos autonómicos: 773 y 846.

Acumulación:
De acciones: 308.
De autos: 309.

Administración local: 367, 368 y 865.

Administración pública: 529 y ss.

Aeropuertos: 371 y 382.

Agencias de transporte: 380.

Agricultura: 77, 383, 384, 459, 536, 823, 826 y 864.

Agricultura de Montaña: 385 y 386.

Aguas:
Aprovechamientos hidráulicos: 371, 391, 392, 393 y 396.
En general: 26, 391, 393, 396 y 867.
Minerales, termales y subterráneas: 391 392, 394 y 395.

Alcaldes: 206, 805 y 806.

Alera foral: 89.

Alteraciones territoriales: 92.

Amejoramientos: 797.

Anticipos: 644.

Aprovechamientos y servicios forestales: 387.

Apuestas mutuas deportivo-benéficas: 464.

Aragón 1, 6, 8, 10 y ss., 20 21, 32, 36, 40, 47, 69 y 796.

Aragoneses: 36, 38, 41, 44 y ss. 66, 68, 84 y ss.

Archivo de la Corona de Aragón: 758 y ss.

Archivo General de Simancas: 761.

Archivos: 410.

Artesanía: 408 y 446.

Asamblea Provisional: 801, 802, 804 y 809.

Asignaciones: 601.

Asociaciones Culturales: 428.

Audiencia Nacional: 283, 284 y 290.

Audiencia Provincial: 283, 290 y 306.

Audiencia Territorial: 283, 290, 805 y 807.

Autogobierno: 1, 2, 6, 11 y ss., 20 27, 344, 365 y 756.

Autonomía financiera: 561, 562 564 y 669.

Autonomía universitaria: 520.

Autoorganización: 54, 365, 530 y 531.

Avales: 606.

Ayuntamiento: 91, 97, 366, 546 y 551.

B

Banca Oficial: 495.

Banca Privada: 499.

Banco de Crédito Territorial: 495.

Banco de España: 496 y 497.

Bandera: 2, 28, 29, 34 y 35.

Bellas Artes: 410.

Beneficios fiscales: 406, 677 y 712.

Bibliotecas: 410.

Bienes:
Dominio público: 379, 457 y 828.
Patrimoniales: 828.

Bienestar Social: 416, 418, 423 y 536.

Boletín Oficial de Aragón: 215, 217, 218, 232, 818 y 820.

Boletín Oficial del Estado: 215 y ss., 232, 818 y 820.

C

Cajas de ahorro: 89, 494, 496 y ss., 870 y ss.

Cajas rurales: 495.

Cámaras:
Agrarias: 487.
Comercio: 487 y 488.
De la Propiedad: 487.

Canales: 391, 393 y 396.

Capacidad contributiva: 570 y 588.

Carta de Aragón: 709.

Carreteras: 379 y 866.

Cartografía lingüística: 72.

Casinos: 464.

Caza: 397 y 398.

Cédulas hipotecarias: 495.

Centros de contratación de mercaderías: 399 y 402.

Centros de contratación de transportes: 379 y 380.

Centros de contratación de valores: 402.

Centros regionales RTVE: 877.

Centros universitarios en Aragón: 520 y 523.

CEOTMA: 463.

Cinematografía: 428.

Circunscripción electoral: 191 y 212.

Cláusula de prevalencia: 359 y 364.

Coaliciones electorales: 801 y 803.

Código de Comercio: 403 y 495.

Coeficiente de Caja: 504 y 870.

Colegios profesionales: 489.

Comarcas: 26, 47, 55 y ss. y 91.

Comercio: 58, 441, 443, 536, 823 y 866.

Comisión delegada asuntos económicos: 499.

Comisión mixta: 845.

Comisión mixta de transferencias: 813 y ss. y 834.

Comisión Nacional de Artesanía: 408.

Comisiones Sectoriales: 822 824 y 825.

Competencias:
Básicas del Estado: 354 y 455.
Concurrentes 90, 351, 362, 364 y 389.
De desarrollo legislativo: 363, 449, 451, 452 y 470.
De ejecución: 363 427, 453 y ss., 470 y ss.
Necesarias del Estado: 362, 363, 473 y 490.
Residual: 357.
Subsidiarias del Estado: 357, 358, 362, 490 y 492.

Competencia judicial:
Civil: 303.
Contencioso-administrativa: 304.
Cuestiones de: 304.
Gubernativa: 304.
Penal: 303.
Social: 304.

Compilación del Derecho Civil: 375 y 377.

Compilación de Huesca: 375.
Comunidades Europeas: 510, 514 y 517.
Comunidad de trabajo de los Pirineos: 514.
Concejo de Vecinos: 47 y ss.
Concierto económico: 559.
Condición política de aragonés: 36, 39 y ss., 64, 79, 85, 92 y 191.
Confederaciones hidrográficas: 394 y 395.
Consejeros: 232 y ss., 254, 258, 536, 541 y 543.
Consejo Asesor RTVE: 486 y 873.
Consejo General del Poder Judicial: 117, 291 y 318.
Consejo Política Fiscal: 406 y 825.
Consejo Superior Función Pública: 841.
Consejo Supremo Corona de Aragón: 760 y 761.
Conservación naturaleza: 867.
Conservatorios: 411.
Consumidor: 421, 441 y ss.
Constitución económica: 688 y ss.
Contencioso-administrativo: 805, 807 y 808.
Contribuciones especiales: 590.
Cooperativas: 66, 143, 478, 481 y 482.
Coordinación financiera: 564.
Corona de Aragón: 762.
Corporación local: 367, 803 y 870.
Cortes de Aragón: 99, 102, 105, 106 y ss., 365, 490, 493, 495, 516, 743, 749, 750, 754, 757, 798, 800 y ss.
Aprobación cuentas: 163.
Aprobación programa Diputación General: 163.
Aprobar Planes Generales de Fomento: 163.
Autonomía financiera: 115.
Comisiones: 110, 122, 123, 129, 130 y ss.
Control delegación legislativa: 164.
Control de medios de comunicación social: 164.
Cuestión de confianza: 235 y 237.
Designación Senadores: 163 y ss.
Diputación permanente: 110, 118, 124 y ss.
Diputados: 110, 119, 169, 191, 197, 199, 202 y 212:
— Acta de Diputados: 208.
— Dietas: 210 y 211.
— Fuero especial: 198 y ss.
— Gratuidad: 210 y 211.
— Incompatibilidad: 206, 207 y 208.
— Ineligibilidad: 206, 207 y 208.
— Inviolabilidad: 198 y ss.
— Libertad respecto arrestos: 204, 205 y 206.
— Número: 212 y 213.
Disolución: 241.
Elecciones a: 191, 192 y ss., 208, 209, 270 y 271.
Elección Presidente Diputación General: 163.
Exigencia responsabilidad política: 182 y ss., 225, 236, 354 y 259.
Fijación previsiones políticas sociales y económicas: 163.
Funcionarios a su servicio: 116.
Grupos Parlamentarios: 125, 131 y ss., y 198.
Junta de Portavoces: 115, 118, 122 y ss.
Mesa de las Cortes: 110, 118, 120 y ss. 131 y 155.
Organización interna: 118.
Pleno: 110, 122, 132, 133, 138 y 139.
Potestad legislativa: 140 y 141.
Potestad tributaria y recurso al crédito: 163.
Presidente: 110, 118, 119, 120 y 241.
Presupuesto: 115.
Ratificar acuerdos y convenios de cooperación en que la Comunidad Autónoma sea parte: 163, 165 y ss.
Recibir información sobre Tributos Internacionales: 163.
Recursos ante el Tribunal Constitucional: 163, 177 y ss.
Reglamento: 110 y ss., 120 y ss., 135 y 511.
Sesiones extraordinarias: 110, 137 y 138.

Sesiones ordinarias: 110, 137 y 138.
Unicameralidad: 191
Corte Casación Regional italiana: 291.
Cortes Generales: 106, 743, 745, 752, 753, 755, 793 y 811.
Cortes Generales de Monzón: 759.
CTNE: 370.
Cultura: 64, 68, 75 y ss., 345, 351, 352, 410, 426, 427, 449, 524 y 536.

D

Danza: 410 y 428.
Decretos legislativos: 151 y 152.
Defensa en juicio: 867.
Defensa Nacional: 350, 351 y 446.
Defensor del Pueblo: 199, 220, 266, 327, 330 y ss.
Delegación legislativa: 144 y ss.
Delegado Territorial RTVE: 877.
Demarcación judicial: 319 y 325.
Deporte: 382, 414, 415 y 446.
Derecho Aragonés: 46, 81, 83, 84, 85, 86, 88 y 374.
Derecho Civil Aragonés: 294, 298, 299, 306, 317 y 377.
Derechos Forales: 795.
Derechos Históricos: 346, 796 y 797.
Derecho Interregional Privado: 88.
Desamortización: 77.
Desarrollo Comunitario: 416.
Descentralización: 366, 426, 534, 540 y 541.
Desconcentración: 366, 534, 540, 541 y 542.
Deuda Pública:
Coordinación: 662.
Exterior: 654.
En general: 604 y ss., 649 y ss.
Límites: 661.
Ley de emisión: 658.
Para gastos de inversión: 655.
Deuda de Tesorería: 645.
Diputaciones Provinciales: 51, 52, 62, 366, 401, 545, 547, 549, 551, 553, 554, 555, 556, 805, 806 y 826.
Diputación General de Aragón: 102, 105, 225, 235, 254 y ss., 276, 400, 401, 407, 508, 534, 539, 743, 752 y 756.
Diputados: 798, 799, 800 y 806.
Direcciones Generales: 537, 541 y 543.
Disciplina de Mercado: 442 y 866.
Distrito Universitario: 525 y 526.
Domicilio: 38, 39, 43 y 831.
Donaciones: 615.

E

Economía de mercado: 691.
Educación e investigación: 355 y 536.
Efecto financiero: 859 y ss.
Ejecución de Sentencia: 311.
Elecciones: 196, 793, 799, 805, 808 y 809.
Emigrantes: 40, 41, 64, 75, 76 y 77.
Empadronamiento: 42 y ss
Empresa pública: 407 y 700.
Energía eléctrica: 437 y ss.
Energía nuclear: 445.
Enología: 384 y 460.
Enseñanza: 474, 475, 477 y 521.
Entes locales: 669 y ss.
Entidades Cooperativas de crédito: 505.
Equilibrio financiero: 598.
Equilibrio territorial: 708.
Escaño: 800, 803.
Escudo de Aragón: 28, 29, 34 y 35.
Espacios naturales protegidos: 387 y 389.
Espectáculos públicos: 427, 428, 465 y 466.
Estadística: 422.
Estado Civil: 82 y 83.
Estatuto Centros Escolares: 476.

Estatuto jurídico de radiotelevisión: 873, 874 y 879.

Expropiación: 54, 384, 452 y 538.

Extranjería: 796.

F

Familia: 82, 83 y 85.

Fauna: 390, 398 y 463.

Ferias interiores: 399, 400 y ss. y 864.

Ferrocarril: 371 y 379.

Filiación extramatrimonial: 86.

Fondo de Compensación de incendios forestales: 388.

Fondo de Compensación interterritorial: 598 y ss.

Fuero: 48 y 796.

Fuero de Jaca: 375.

Fueros y Observancias: 374.

Funcionarios públicos: 43, 534, 536, 539, 543, 544, 833 y ss.
De la Administración local: 835.
De la Comunidad Autónoma: 110, 534, 543, 544 y 830.

G

Ganadería: 383, 536, 865 y 867.

Gas natural: 437.

Gases licuados de petróleo: 437.

Gasto público: 833.

Gobierno del Estado: 816 y 818.

Gobierno de la Nación: 145, 230 y ss., 490, 508 y ss., 749, 762, 813 y ss.

Gobierno de los Tribunales: 289 y 326.

Grupo Parlamentario (vid. *Cortes de Aragón*).

Guarderías Infantiles: 866.

H

Helipuertos: 382.

Herencia: 85.

Hidrocarburos: 439 y 445.

Higiene: 419.

Hospitales: 448.

I

Igualdad: 64, 86, 193, 571 y 798.

Impuestos (vid. *Tributos*).
Cedidos: 583.
Establecimiento, supresión, modificación: 709 y ss.
Ingresos de derecho privado: 615.
IVA: 863.
Límites: 581.
Propios: 578 y 717.

Inconstitucionalidad: 219 y ss., 265 y 269.

Industria y energía: 422, 445 y ss., 536, 823, 864 y 866.

Industrias:
Agroalimentarias: 383 y 446.
Forestales: 446.
Piscícolas y ganaderas: 446.

INI: 870.

Iniciativa legislativa: 147, 153.
Cortes de Aragón: 154, 157, 158 y 159.
Diputación General: 154, 155 y 157.
Popular: 140, 153, 160, 161, 162 y 752.

INEM: 423.

Inembargabilidad: 54.

Informe Comisión de expertos sobre autonomías: 548, 549, 819, 822 y 824.

Inmuebles: 89, 828 y 830.

INSALUD: 484.

INSERSO: 484.

Instancia judicial: 279, 282, 283, 290 y ss.

Instituciones crediticias: 500, 501 y 502.

Instituciones de Crédito cooperativo: 494 y 502.

Instituto Nacional de Denominaciones de Origen: 46.

Instituto para la promoción pública de la Vivienda: 829.

Interés
General: 352, 359, 360, 371, 378, 545, 554 y 556.
Nacional: 388 y 451.
Regional: 378 y 451.

Intervención de Precios: 866.

Inventario General de Bienes y Derechos: 829.

Investigación: 54, 449 y 520.

IRYDA: 829 y 866.

J

Jefes de Negociado: 543.

Jefes de Sección: 543.

Jerarquía: 534, 540, 550 y 555.

Juez:
Natural: 282 y 284.
Nombramiento: 318.

Junta electoral: 805 y 807.

Junta de Jueces: 304.

Jurado: 295.

Jurisdicción (vid. *Justicia, Administración de, Poder Judicial*).
Unica: 288.

Jurisprudencia: 284 y 290.
Regional 296.

Juristas de reconocido prestigio: 315.
(Vid. *Tribunal Superior de Justicia*):
Estatuto: 316.

Justicia, Administración de: 279, 282, 286 y 287.
Estatal: 284 y 289.
Federal: 288.
Municipal: 288.
Regional: 284.

Justicia de Aragón: 99, 102, 285, 287, 327, 365, 748, 796 y 797.
Auctoritas: 336 y 337.
Competencia: 333, 338.
Coordinación con el Defensor del Pueblo: 340.
Decisiones: 338.
Elección: 340.
En los Fueros: 328.
Función: 331.
Independencia 336.
Inmunidad: 341.
Institución: 331.
Inviolabilidad: 341.
«Poderes»: 335:
— Control de los: 339.
Responsabilidad: 339.

Justiciazgo: 327.

Juzgado:
De lo contencioso-administrativo: 283.
De instrucción: 283.
De menores: 283.
De paz: 283.
De primera instancia: 283.
De lo social: 283.
De vigilancia penitenciaria: 283.

L

Laboratorios de Sanidad: 867.

Laudo arbitral: 311.

Legados: 615.

Legislación:
Civil: 354.
Sobre Expropiación Forzosa: 354.
Laboral: 354, 478, 479.
Mercantil: 354, 399, 403, 442.
Penal y penitenciaria: 354.
Sobre pesas y medidas: 354.
Procesal: 354.
Sobre propiedad intelectual e industrial: 354 y 461.

Letra de cambio 442.

Ley:
De Bases: 146 y ss.
De Cortes: 254 y 805.
De Cortes de Aragón: 108, 142, 153, 182, 219, 261, 263, 537, 540, 545, 549, 551 y 868.

Electoral: 191, 800 y 807.
Hipotecaria: 828 y 832.
Patrimonio del Estado: 828.
Orgánica financiación Comunidades Autónomas: 406, 423 y 838.
Del Presidente de la Diputación General de Aragón: 184, 189, 227 y ss. y 277.
Reforma universitaria: 524, 525 y 527.

Libertad de empresa: 443, 465 y 691.

M

Magistrados: 313.
Nombramiento: 314 y 318.

Magistratura: 286.
Del Justiciazgo: 335.

Mayoría de edad: 89.

Medio ambiente: 356, 390, 397, 438, 446, 462, 463 y 866.

Medios de comunicación social: 356 y 485.

Mercados: 48, 77, 399, 400 y ss.

Mesa de las Cortes: 801 y ss.

Minas: 59, 437, 455 y ss. y 867.

Moción de Censura: 182, 186 y ss. y 262

Modalidades lingüísticas: 74 y 426.

Moneda: 796.

Montes: 49, 387, 390 y 536.

Montes vecinales en mano común: 388.

MUFACE: 837.

Multas: 617.

Municipios: 18 y ss., 36 y ss., 61 y ss., 80 y ss., 401 y 747.

N

Nacionalidad: 5, 37 y ss., 53, 79 y 744.

Nacionalidad española: 40 y ss.

Navegación: 382.

Normas de la Comunidad Autónoma: 81, 82 y 90.

Notario: 318, 319 y 320.

Nueva Planta: 6, 50, 375 y 796.

O

Obras Públicas: 48, 283 371, 378 y 536.

Ocio: 414, 415 y 446.

Ombudsman: 330.

Operaciones bursátiles: 498.

Orden Público: 425.

Ordenación del crédito: 503.

Ordenación general de la economía: 383, 388 442 y 494.

Ordenación industrial: 446.

Ordenación del territorio: 371 y 389.

Organizaciones Internacionales: 515 y siguientes.

Organización judicial de Aragón: 301 y 302.
(Vid. *Justicia, Administración de* y *Poder Judicial*).
Facultades de la Comunidad Autónoma: 323.

Organo Jurisdiccional: 279.
(Vid. *Juez, Juzgado, Tribunal Superior de Justicia, Tribunal Supremo*).
Composición: 302.

P

Pactismo: 796 y 797.

Pactos autonómicos: 213, 816 y 819.

Padrón: 800.

Parcela Catastral: 831.

Participación en los ingresos del Estado:
Porcentaje definitivo: 622 y ss.
— Aprobación: 635.
— Coeficiente de población: 629. Esfuerzo fiscal: 630.
— Cómputo de cargas del Estado: 633.
— Revisión: 636.

Porcentaje transitorio:
— Coste efectivo: 848.
— Determinación: 843.

Pastos: 387 y 388.

Patrimonio arquitectónico: 866.

Patrimonio cultural: 68, 372, 451 y ss.

Patrimonio del Estado: 829.

Patrimonio histórico: 68.

Patronato del Archivo de la Corona de Aragón: 758, 763 y 764.

Personas jurídicas: 66, 535 y ss. y 831.

Pesca: 397 y 398.

Población: 42, 58, 59, 60, 76, 82, 92, 798 y 800.

Policía local: 424 y 425.

Policía sanitaria mortuoria: 421.

Política económica general: 404, 405, 437, 442, 443 y 500.

Potestad reglamentaria: 54, 254, 257, 430, 472 y 538.

Plan de fomento de la artesanía: 408.

Plan económico regional: 406.

Planes directores territoriales de Coordinación: 372.

Planificación: 54, 371 y 468.

Planificación económica: 404, 405, 406, 408, 705 y 750.

Precios: 442.

Prelación crediticia: 54.

Prensa: 485.

Presidente Diputación General: 99, 102, 225 y ss., 254 y ss., 365, 512 y 801.
Consultas previas: 243 y ss.
Dimisión: 270 y ss.
Fallecimiento: 270 y ss.
Incapacidad: 270 y ss.
Investidura: 248 y ss.
Nombramiento regio: 252 y ss.
Pérdida confianza parlamentaria: 270 y ss.
Propuesta del candidato: 246 y ss.

Presidente T.S.J.: 312.
Estabilidad del cargo: 312.
Protocolo: 313.
Provisión: 314.

Principio de independencia: 209 y 291.

Principio de oralidad: 295.

Principio de unidad: 290 y 291.

Privilegio: 795.

Procedimiento administrativo común: 354.

Profesiones titulados: 489.

Progresividad tributaria: 570.

Propiedad intelectual: 427.

Proposiciones de Ley: 156 y 174.

Protección de menores: 866.

Protección a la mujer: 417 y 866.

Provincias: 18 y ss., 47, 50 y ss., 82, 91, 96, 97, 195, 206, 401, 547, 798 y 806.

Proyectos de ley: 157 y 174.

Publicidad: 465 y 466.

Pueblo aragonés: 105, 747, 795 y 796.

R

Radio: 485.

Recargos propios: 593.
Impuestos sobre los que recaen: 594.
Establecimientos: 709.
Aprobación reglamentos: 717.

Recuperación de oficio: 54.

Recurso (jurisdiccional):
Casación:
— Atípico: 31.
— Características: 299.
— Nacional: 283 y 290.
— Plural: 296.
— Regional: 297 y 305.
— Tipos: 309.
Extraordinarios: 294.
Revisión: 283.

Recursos:
Contencioso-administrativo: 807.
Contencioso-electoral: 807 y 808.

De amparo: 65, 67 y 203.
Recurso de alzada: 540.
Reforma del estatuto: 743, 744, 745, 751, 752, 754, 755 y 757.
Reforma y desarrollo agrario: 384.
Régimen económico matrimonial: 89.
Régimen fiscal: 796.
Registro artesano: 409.
Registro civil: 86.
Registro de la propiedad: 305, 318, 319, 320 y 828.
Registro mercantil: 318, 319 y 320.
Región: 5, 39, 53, 60, 66, 79, 435, 744 y 835.
Reglamento:
Cortes de Aragón: 809.
Ordenación jurídico administrativa y financiera de la Diputación General de Aragón: 436.
Renfe: 380.
Renta fija: 507, 870 y 871.
Representación proporcional: 193.
Reserva legal: 65.
Reservas nacionales de Caza: 398.
Residencia: 38, 42, 43, 44, 45, 46 y 88.
Responsabilidad política: 801 y 803 (vid. *Cortes de Aragón*).
Revisión de Oficio: 54.
Rey: 188, 215, 216, 217, 243, 242 y 253.

S

Sala de Gobierno: 304.
Sala de lo Penal del Tribunal Supremo: 191, 204 y 264.
Sanción normas: 216.
Sanidad y Seguridad Social 356, 416, 419, 420, 446, 448, 483, 484, 490, 536, 826, 864 y 866.
Secretario judicial: 288.
Nombramiento: 318 y 319.
Sector público regional: 404 y 407.
Sede Cortes de Aragón: 108 y 109.
Seguridad: 445, 446 y 447.
Semillas y Plantas de Vivero: 866.
Senado: 490.
Servicios y asistencias sociales: 345, 864 y 866.
Servicios periféricos de la Comunidad Autónoma: 548.
Servicios públicos: 63, 458, 485, 833 y 874.
Servidumbres: 89.
Sindicatos: 481.
Síndico de Grenges: 330.
Síndico de agravios: 330.
Sociedades Cooperativas de créditos: 495.
Sociedades de crédito hipotecario: 495.
Sociedades de desarrollo industrial: 870.
Solidaridad (en el ámbito financiero): 565, 598 y 708.
Subvención: 406, 872 y 876.
Sucesiones: 82.
Suficiencia financiera (principio de): 564 y 624.
Sufragio universal: 192.
Supletoriedad: 84, 359, 533, 811 y 840.

T

Tasas: 586 y ss.
Coste del servicio: 588.
Y principio de legalidad: 587.
Teatro: 428.
Tecnología extranjera: 445.
Televisión: 485.
Tercer Canal: 485, 872 y ss.
Terminales de Carga: 379.
Término Municipal: 367, 368, 369 y 831.
Territorialidad: 83, 89, 90, 508 y 528.

Territorio aragonés: 191, 379, 380, 412, 43, 516 y 811.

Territorios forales: 748.

Tesorería (operaciones de): 641 y ss.

Testamento Mancomunado: 85.

Textos articulados y refundidos: 152.

Títulos académicos: 523.

Transeúntes: 42.

Transferencias: 256, 551, 552, 818, 820 y 825.

Traspaso de competencias: 822.

Traspaso de funcionarios: 833 y ss.

Traspaso de Servicios: 815, 816, 823 y 836.

Transporte: 89, 379, 457, 458, 536, 823 y 864.

Tratados Internacionales: 26, 508 y ss. y 749.

Tribunal de Casación de Cataluña: 279, 288 y 295.

Tribunal Central de Trabajo: 283 y 290.

Tribunal de Cuentas: 685.

Tribunal Superior de Justicia: 100, 191, 203, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 288, 290, 292, 294, 805 y 807.
Competencia: 264 y 307.
Funciones: 292.
Juristas de reconocido prestigio: 315 y 316.
Magistrados: 313.
Naturaleza: 284, 285, 295 y 300.
Presidente: 312.

Tributos cedidos (vid. *Impuestos Cedidos*):
Concepto: 767.
Figuras a que se refiere: 780 y ss.
Gestión: 722 y ss., 731 y ss.
Ley de cesión: 773.
Naturaleza: 723.
Puntos de conexión: 783 y ss.
Reclamaciones: 736.
Traspasos: 738 y 867.

Tribunal Supremo: 279 y ss. y 807.

Tribunal Supremo Vasco: 288.

U

Unidad de Mercado: 383 y 694.

Universidad: 26, 474, 520 y ss.

Urbanismo: 371, 389, 536, 864 y 867.

Usuarios: 441 y ss.

V

Validez de las normas: 218.

Vecindad administrativa: 36, 39, 40 y ss., 79, 82 y 96.

Vecindad civil: 38, 39 y ss., 80 y ss.

Vecinos: 43, 44, 49 y 98.

Veda: 398.

Vías pecuarias: 387 y 388.

Vigilancia y protección de edificios: 324.

Viticultura: 384 y 460.

Vivienda: 83, 371, 373 y 866.

Vivienda rural: 373 y 866.

Y

Yacimientos minerales: 438.

Z

Zonas:
De montaña: 385 y 386.
De urgente reindustrialización: 469.

INDICE GENERAL

Páginas

ADVERTENCIA PRELIMINAR ... IX

TITULO PRELIMINAR ... 1

J. Bermejo Vera y G. Fatás Cabeza:
— Artículo 1 ... 1

J. Bermejo Vera:
— Artículo 2.1. ... 18
— Artículo 2.2. ... 18

G. Fatás Cabeza y J. Bermejo Vera:
— Artículo 3.1. ... 28
— Artículo 3.2. ... 28

J. Bermejo Vera y J. Delgado Echeverría:
— Artículo 4.1. ... 36
— Artículo 4.2. ... 36

J. Bermejo Vera y G. Fatás Cabeza:
— Artículo 5 ... 47

J. Bermejo Vera:
— Artículo 6.1. ... 64
— Artículo 6.2. ... 64

G. Fatás y J. Bermejo Vera:
— Artículo 7 ... 68

J. Bermejo Vera y G. Fatás Cabeza:
— Artículo 8 ... 75

J. Bermejo Vera y J. Delgado Echeverría:
— Artículo 9.1 ... 81
— Artículo 9.2 ... 81

Páginas

J. Bermejo Vera y G. Fatás Cabeza:
— Artículo 10 ... 91

TITULO I: Organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón ... 99

G. Fernández Farreres:
— Artículo 11 ... 99

CAPITULO I: Las Cortes de Aragón ... 105

G. Fernández Farreres:
— Artículo 12.1 ... 105
— Artículo 12.2 ... 105

G. Fernández Farreres:
— Artículo 13 ... 108

G. Fernández Farreres:
— Artículo 14.1 ... 110
— Artículo 14.2 ... 110
— Artículo 14.3 ... 110
— Artículo 14.4 ... 110
— Artículo 14.5 ... 110
— Artículo 14.6 ... 110
— Artículo 14.7 ... 110
— Artículo 14.8 ... 110
— Artículo 14.9 ... 110

G. Fernández Farreres:
— Artículo 15.1 ... 140
— Artículo 15.2 ... 140
— Artículo 15.3 ... 140

G. Fernández Farreres:
— Artículo 16 ... 163

A. Bar Cendón
— Artículo 17.1 ... 182
— Artículo 17.2 ... 182
— Artículo 17.3 ... 182

J. Pemán Gavín y G. Fernández Farreres:
— Artículo 18.1 ... 191
— Artículo 18.2 ... 191

Páginas

— Artículo 18.3 ... 191
— Artículo 18.4 ... 191
— Artículo 18.5 ... 191
— Artículo 18.6 ... 191
— Artículo 18.7 ... 191
— Artículo 18.8 ... 191
— Artículo 18.9 ... 191

J. Pemán Gavín:
— Artículo 19 ... 212

J. Bermejo Vera:
— Artículo 20 1.°.1 ... 215

G. Fernández Farreres:
— Artículo 20.2.°.2 ... 219

CAPITULO II: El Presidente ... 225

A. Bar Cendón:
— Artículo 21.1 ... 225
— Artículo 21.2 ... 225
— Artículo 21.3 ... 225
— Artículo 21.4 ... 225

A. Bar Cendón:
— Artículo 22.1 ... 241
— Artículo 22.2 ... 241
— Artículo 22.3 ... 241

CAPITULO III: La Diputación General ... 254

A. Fanlo Loras:
— Artículo 23.1 ... 254
— Artículo 23.2 ... 254
— Artículo 23.3 ... 254
— Artículo 23.4 ... 254

G. Fernández Farreres:
— Artículo 24.1 ... 263
— Artículo 24.2 ... 263

G. Fernández Farreres:
— Artículo 25.1 ... 264
— Artículo 25.2 ... 264

Páginas

G. Fernández Farreres:
— Artículo 26 ... 265

A. Bar Cendón:
— Artículo 27.1 ... 270
— Artículo 27.2 ... 270

CAPITULO IV: La administración de justicia ... 279

A. Bonet Navarro:
— Artículo 28 ... 279

A. Bonet Navarro:
— Artículo 29.1 ... 301
— Artículo 29.2 ... 301

A. Bonet Navarro:
— Artículo 30.1 ... 312
— Artículo 30.2 ... 312

A. Bonet Navarro:
— Artículo 31.1 ... 318
— Artículo 31.2 ... 318

A. Bonet Navarro:
— Artículo 32.1 ... 323
— Artículo 32.2 ... 323

CAPITULO V: El Justicia de Aragón ... 327

A. Bonet Navarro:
— Artículo 33.1 ... 327
— Artículo 33.2 ... 327
— Artículo 33.3 ... 327

A. Bonet Navarro:
— Artículo 34 ... 340

TITULO II: Competencias de la Comunidad Autónoma ... 343

F. López Ramón:
— Artículo 35.1 ... 364
— Artículo 35.1.1. ... 365

Páginas

— Artículo 35.1.2 ... 367
— Artículo 35.1.3 ... 371

J. Delgado Echeverría:
— Artículo 35.1.4 ... 374

F. López Ramón:
— Artículo 35.1.5 ... 378

J. Bermejo Vera:
— Artículo 35.1.6 ... 379
— Artículo 35.1.7 ... 382

J. Pemán Gavín:
— Artículo 35.1.8 ... 383
— Artículo 35.1.9 ... 385

F. López Ramón:
— Artículo ... 385
— Artículo 35.1.10 ... 387

J. Pemán Gavín:
— Artículo 35.1.11 ... 391
— Artículo 35.1.12 ... 397

F. López Ramón:
— Artículo 35.1.13 ... 399

V. Santos Martínez:
— Artículo 35.1.14 ... 404

J. Domper Ferrando:
— Artículo 35.1.15 ... 408

J. Pemán Gavín:
— Artículo 35.1.16 ... 410

F. López Ramón:
— Artículo 35.1.17 ... 412

A. Fanlo Loras:
— Artículo 35.1.18 ... 414

J. Pemán Gavín:
— Artículo 35.1.19 ... 416
— Artículo 35.1.20 ... 419

Páginas

J. Domper Ferrando:
— Artículo 35.1.21 ... 422

F. López Ramón:
— Artículo 35.1.22 ... 424

J. Pemán Gavín:
— Artículo 35.1.23 ... 426

F. López Ramón:
— Artículo 35.1.24 ... 429
— Artículo 35.2 ... 430

F. López Ramón:
— Artículo 36.1 ... 432
— Artículo 36.1.a) ... 435
— Artículo 36.1.b) ... 437

V. Santos Martínez:
— Artículo 36.1.c) ... 441

F. López Ramón:
— Artículo 36.1.d) ... 445

J. Pemán Gavín:
— Artículo 36.1.e) ... 448
— Artículo 36.1.f) ... 449
— Artículo 36.1.g) ... 451

F. López Ramón:
— Artículo 36.2 ... 454

J. Bermejo Vera:
— Artículo 36.2.a) ... 457

J. Domper Ferrando:
— Artículo 36.2.b) ... 459

F. López Ramón:
— Artículo 36.2.c) ... 462

A. Fanlo Loras:
— Artículo 36.2.d) ... 464
— Artículo 36.2.e) ... 465

F. López Ramón:
— Artículo 36.2.f) ... 468

Páginas

— Artículo 36.3 ... 470
— Artículo 36.4 ... 471

J. Pemán Gavín:
— Artículo 37.1 ... 474

J. Domper Ferrando:
— Artículo 37.1.b) ... 478

J. Pemán Gavín:
— Artículo 37.1.c) ... 483

A. Fanlo Loras:
— Artículo 37.1.d) ... 485

J. Pemán Gavín:
— Artículo 37.1.e) ... 487
— Artículo 37.1.f) ... 489

F. López Ramón:
— Artículo 37.2 ... 490

F. López Ramón:
— Artículo 38.1 ... 493

F. López Ramón:
— Artículo 39 ... 494

F. Mariño Menéndez:
— Artículo 40.1 ... 508

J. Pemán Gavín:
— Artículo 41 ... 520

F. López Ramón:
— Artículo 42.1 ... 528

TITULO III: La Administración Pública en Aragón ... 529

CAPITULO I: La Administración Pública en la Comunidad Autónoma ... 529

G. Fernández Farreres:
— Artículo 43 ... 529

G. Fernández Farreres:
— Artículo 44.1 ... 534

Páginas

— Artículo 44.2 ... 534
— Artículo 44.3 ... 534
— Artículo 44.4 ... 534

CAPITULO II: Relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales ... 545

G. Fernández Farreres:
— Artículo 45.1 ... 545
— Artículo 45.2 ... 545
— Artículo 45.3 ... 545

TITULO IV: Economía y Hacienda ... 557

José R. Ruiz García:

INTRODUCCION

José R. Ruiz García:
— Artículo 46.1 ... 561
— Artículo 46.2 ... 567
— Artículo 46.3 ... 569

J. Bermejo Vera:
— Artículo 47 ... 573

José R. Ruiz García:
— Artículo 48 ... 578
— Artículo 48.1 ... 578

J. Linares Martín de Rosales:
— Artículo 48.2 ... 583
— Artículo 48.3 ... 583

José R. Ruiz García:
— Artículo 48.4 ... 586
— Artículo 48.5 ... 590
— Artículo 48.6 ... 593
— Artículo 48.7 ... 598
— Artículo 48.8 ... 601

C. Aldama Baquedano:
— Artículo 48.9 ... 604

José R. Ruiz García:
— Artículo 48.10 ... 613
— Artículo 48.11 ... 615

Páginas

— Artículo 48.12 ... 617
— Artículo 48.13 ... 619

J. Linares Martín de Rosales:
— Artículo 49.1 ... 620

C. Aldama Baquedano:
— Artículo 50 ... 641

C. Aldama Baquedano:
— Artículo 51 ... 649

C. Aldama Baquedano:
— Artículo 52 ... 666

G. Fernández Farreres:
— Artículo 53 ... 669

José R. Ruiz García:
— Artículo 54 ... 673

José R. Ruiz García:
— Artículo 55.1 ... 675
— Artículo 55.2 ... 679
— Artículo 55.3 ... 683

F. López Ramón:
— Artículo 56 ... 687

F. López Ramón:
— Artículo 57.1 ... 697
— Artículo 57.2 ... 700
— Artículo 57.3 ... 703
— Artículo 57.4 ... 705
— Artículo 57.5 ... 708

José R. Ruiz García:
— Artículo 58.1 ... 709
— Artículo 58.2 ... 712
— Artículo 58.3 ... 714

J. Bermejo Vera:
— Artículo 58.4 ... 715

José R. Ruiz García:
— Artículo 59.1 ... 717
— Artículo 59.2 ... 717

Páginas

J. Linares Martín de Rosales:
— Artículo 60.1 ... 720
— Artículo 60.2 ... 720
— Artículo 60.3 ... 720

TITULO V: Reforma del Estatuto ... 743

A. Bar Cendón:
— Artículo 61.1 ... 743
— Artículo 61.2 ... 743
— Artículo 61.3 ... 743
— Artículo 62 ... 755

A. Bar Cendón:
— Artículo 62 ... 755

J. Redondo Veintemillas y J. Bermejo Vera:
DISPOSICION ADICIONAL 1.ª
— Apartado 1 ... 758
— Apartado 2 ... 758

J. Linares Martín de Rosales:
DISPOSICION ADICIONAL 2.ª
— Apartado 1 ... 765
— Apartado 1.a) ... 765
— Apartado 1.b) ... 765
— Apartado 1.d) ... 765
— Apartado 1.e) ... 765
— Apartado 1.f) ... 765
— Apartado 2 ... 765
— Apartado 3 ... 765

José R. Ruiz García:
DISPOSICION ADICIONAL 3.ª ... 791

J. Pemán Gavín:
DISPOSICION ADICIONAL 4.ª ... 793

G. Fatás Cabeza:
DISPOSICION ADICIONAL 5.ª ... 795

J. Pemán Gavín:
DISPOSICION TRANSITORIA 5.ª ... 798

J. Pemán Gavín:
DISPOSICION TRANSITORIA 2.ª
— Apartado 1 ... 801

— Apartado 2 ... 801
— Apartado 3 ... 801
— Apartado 3.a) ... 801
— Apartado 3.b) ... 801
— Apartado 3.c) ... 801
— Apartado 3.d) ... 801
— Apartado 3.e) ... 801
— Apartado 3.f) ... 801
— Apartado 3.g) ... 801
— Apartado 3.h) ... 801
— Apartado 4 ... 801
— Apartado 5 ... 801
— Apartado 6 ... 802
— Apartado 7 ... 802
— Apartado 8 ... 802

J. Pemán Gavín:
DISPOSICION TRANSITORIA 3.ª
— Apartado a) ... 805
— Apartado b) ... 805
— Apartado c) ... 805

J. Pemán Gavín:
DISPOSICION TRANSITORIA 4.ª
— Apartado 1 ... 809
— Apartado 2 ... 809

F. López Ramón:
DISPOSICION TRANSITORIA 5.ª ... 811

A. Fanlo Loras:
DISPOSICION TRANSITORIA 6.ª
— Apartado 1 ... 813
— Apartado 2 ... 818
— Apartado 3 ... 822
— Apartado 4 ... 826

E. Carbonell:
DISPOSICION TRANSITORIA 7.ª
— Apartado 1 ... 828
— Apartado 2 ... 828

F. López Ramón:
DISPOSICION TRANSITORIA 8.ª
— Apartado 1 ... 817
— Apartado 2 ... 840

J. Linares Martín de Rosales:
DISPOSICION TRANSITORIA 9.ª
— Apartado 1 ... 842
— Apartado 2 ... 842
— Apartado 3 ... 842
— Apartado 4 ... 842

J. Linares Martín de Rosales:
DISPOSICION TRANSITORIA 10.ª ... 863

F. López Ramón:
DISPOSICION TRANSITORIA 11.ª ... 864

G. Fernández Farreres:
DISPOSICION TRANSITORIA 12.ª ... 868

F. López Ramón:
DISPOSICION TRANSITORIA 13.ª ... 870

A. Fanlo Loras:
DISPOSICION TRANSITORIA 14.ª ... 872

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA ... 881

ABREVIATURAS ... 889

INDICE ANALITICO ... 893

INDICE GENERAL ... 903



MINISTERIO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL