

Expte.

DI-1676/2009-7

INFORME DEL JUSTICIA DE ARAGON SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA Y EL ARTICULO 109 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.

1.- ANTECEDENTES:

Con fecha 6 de octubre de 2009, el Grupo Partido Popular de las Cortes de Aragón presentó ante esta Institución queja referida al cumplimiento del Estatuto de Aragón por parte del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado remitido por el Gobierno de la Nación a las Cortes Generales. En dicho escrito se solicitaba lo siguiente:

“El 26 de septiembre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2010. En el mismo, se destina a nuestra Comunidad Autónoma, como inversión regionalizable, el 4,1% del total, con una pérdida del 11% de la inversión estatal respecto al presente ejercicio.

Desde el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón denunciamos que en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2010, al igual que ha sucedido en los de los años 2008 y 2009, no ha habido ninguna negociación entre el Estado y la Comunidad Autónoma para fijar las inversiones que el Estado realizará en Aragón, vulnerando de este modo el artículo 109. 2. d) del Estatuto de Autonomía.

Así mismo, manifestamos que esta inversión territorializada no respeta los criterios que establece la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras.

Por ello, en virtud del artículo 59 1 c) del Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece la misión específica del Justicia de Aragón de la defensa del Estatuto, y del artículo 36 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, que especifica que el Justicia de Aragón podrá presentar también informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención, este Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón formula queja ante la institución que V.E. preside y solicita la elaboración de un informe relativo a la inversión del Estado en Aragón en infraestructuras, por considerar que la inversión territorializada que recoge para Aragón el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 incumple lo que establece el Estatuto de Autonomía de Aragón, en especial el artículo 109. 2. d) y la Disposición Adicional Sexta”.

Con fecha 9 de octubre de 2009, por parte del Justicia de Aragón se acordó admitir a trámite dicha queja con el fin de realizar informe sobre las cuestiones planteadas.

2.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN Y COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN PARA ACTUAR ANTE UN PROYECTO DE LEY PRESENTADO POR EL GOBIERNO A LAS CORTES GENERALES PARA SU EXAMEN, ENMIENDA Y APROBACION:

El Justicia de Aragón, como Institución de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 32 del Estatuto), tiene como misiones específicas, según establece el artículo 59.1 del Estatuto de Aragón: a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón, b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación, y c) La defensa del Estatuto de Autonomía.

Para el ejercicio de estas funciones, y tal y como resulta de los artículos 59.2 y 60 del Estatuto de Autonomía, el Justicia de Aragón puede supervisar la actuación de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Aragón. Todo ello con el alcance establecido en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

En el presente caso, se pide de esta Institución que actúe en defensa del Estatuto de Autonomía, al considerar que el Proyecto de Presupuestos Generales presentado por Consejo de Ministros vulnera el artículo 109.2 d) y la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía de Aragón, y se solicita que se emita por El Justicia de Aragón informe sobre la referida cuestión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de esta Institución, según el cual, *“El Justicia de Aragón podrá presentar también informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención”*. No se pretende, por tanto, que se supervise actividad

administrativa alguna, sino examinar si el referido Proyecto de Presupuestos vulnera con su contenido el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Como consideración previa al desarrollo del estudio de las cuestiones planteadas, debe recordarse que el control de la acción política del Gobierno se ejercita en vía parlamentaria, mientras que corresponde a los Defensores del Pueblo el control de las Administraciones.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 59 y la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, en su artículo 1, establecen como una función específica y única de la Institución del Justicia de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto de Autonomía; esta tarea, nada fácil, se asume debido a la especial relevancia que en la Historia ha tenido la Institución del Justicia en la defensa de los derechos democráticos. Ahora bien, esta función ha de ser desempeñada con prudencia, tanto por quien solicita su cumplimiento como por la propia Institución, para no confundir la misma con lo que es la actividad política. Es por ello que debe distinguirse lo que es el respeto y la defensa del marco legal estatutario del control de oportunidad de la política, que es algo que, ni se debe pedir, ni puede hacer la Institución.

3.- EL ESTATUTO DE ARAGON Y EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO:

Plantea la queja del Partido Popular dos cuestiones que vamos a analizar sucesivamente.

1ª. La reunión de la Comisión prevista en el en el Art. 109.2.d) del Estatuto.

Esta Institución considera que el Gobierno de Aragón tiene apoyo legal para solicitar la reunión de la Comisión prevista en el art. 109.2. d). Desconocemos si la reunión ha tenido lugar, pero una forma de acreditarlo es dando cumplimiento a lo establecido en el último párrafo del art. 109 que establece: *“Los miembros de la delegación aragonesa en la Comisión rendirán cuentas a las Cortes de Aragón sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente capítulo.”*

En todo caso de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, Sentencia 13/2007, cualquier reunión, aunque sea informal, es suficiente, desde un punto de vista constitucional, para dar por cumplido este requisito.

2ª. La segunda cuestión que se plantea es si el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado tiene en cuenta lo establecido en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía que establece: *“Para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras, se ponderarán con carácter prioritario, la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas”*. Con relación a esto hacemos las siguientes consideraciones:

2.1. La norma aragonesa es una norma programática que recoge los principios inspiradores de la relación que se establece entre Gobierno Central y la Comunidad Autónoma, que para su eficacia requiere ser recogida en la Ley de Presupuestos. Normas semejantes a ésta contienen los Estatutos de Cataluña, de las Islas Baleares, de Andalucía y de Castilla-León.

2.2. Esta norma estatutaria, con rango de Ley Orgánica, es constitucional en cuanto que no ha sido impugnada. Por tanto es una norma válida y eficaz.

2.3. El Tribunal Constitucional, en doctrina mantenida hasta ahora, entre otras en Sentencias 13/2007 y 58/2007 (en la actualidad hay un recurso pendiente que afectaría a la materia), ha limitado la eficacia de normas semejantes, al reconocer la competencia exclusiva del Estado para dirigir la política económica general del Estado; como consecuencia de ello, que los criterios de reparto establecidos en los Estatutos no se cumplan, no puede dar lugar a la inconstitucionalidad de la ley posterior que los concreta, en este caso la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2.4. Sin embargo que la disposición citada tenga una eficacia limitada en el ámbito constitucional, no quiere decir que no tenga valor en otros aspectos de la relación entre el Gobierno Central y el de Aragón. El Gobierno del Estado debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 147 de la Constitución Española cuando le impone la obligación de *“velar por el cumplimiento de los Estatutos de autonomía”*. Y también lo establecido por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 13/2007, de 18 de enero, Fundamento Jurídico Undécimo, que establece que si bien corresponde al Estado adoptar la decisión de establecer las dotaciones presupuestarias, *“su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, «obliga a todos», y que impone que el Gobierno deba «extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta» (Sentencia del Tribunal Constitucional 209/1990, de 20 de diciembre, Fundamento Jurídico Cuarto)”*.

De hecho, lo ha tenido en cuenta en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2010, al establecer en su Disposición Adicional Decimosexta un fondo especial *para dar cumplimiento a lo establecido en los Estatutos de Cataluña, de las islas Baleares y de Castilla-León* en actuaciones inversoras; y dando competencia el artículo 11.Uno.7 del Proyecto de Ley de Presupuestos al Ministerio de Economía y Hacienda para autorizar las transferencias que resulten necesarias desde los créditos 32.18.941O.750 “*A las Comunidades Autónomas de Cataluña, Illes Balears y Castilla y León, en cumplimiento de lo establecido en materia de inversiones en sus respectivos Estatutos de Autonomía*”.

2.5 Conocer el alcance que puede tener la disposición aragonesa estudiada presenta dificultades, ya que el Estatuto de Aragón no fija cuotas de participación en el Presupuesto del Estado. Estas dificultades no deberían propiciar una interpretación restrictiva o excluyente del Estatuto aragonés, ya que tampoco se cuantifica en otros Estatutos y, sin embargo, su interpretación ha sido amplia.

Cataluña, Andalucía y Baleares sí que lo han determinado. Andalucía e Islas Baleares relacionándolo con el peso de su población en el conjunto del Estado. Cataluña debe recibir para inversiones en infraestructuras una cuota de la participación del producto interior bruto de Cataluña en el PIB nacional durante siete años. Castilla León tiene el sistema mas parecido al nuestro. En el artículo. 83.8 de su Estatuto establece que para “*la fijación de inversiones del Estado en Castilla y León se tendrá en consideración, con carácter prioritario, la superficie del territorio de la Comunidad y se incorporaran criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas mas desfavorecidas*”. Como vemos tampoco define la participación.

2.6. El único dato de nuestro Estatuto fácilmente evaluable es la superficie. Aragón tiene aproximadamente el 9,5% del territorio de España y el 3% de la población nacional. Recibe el 4,1% de la inversión territorializable, 20 euros por kilómetro cuadrado. Si Aragón tiene el 9,5% del territorio y recibe el 4,1% (4,3 el año anterior) es legitimo plantearse si estos datos reflejan bien la importancia prioritaria que Estatuto de Autonomía de Aragón, tras su nueva redacción, concede a la superficie.

2.7. También debería ser objeto de consideración, aunque sea más difícil su cuantificación, la incidencia que en la inversión en infraestructuras en Aragón tienen “*los costes adicionales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas mas despobladas*”, en la que podrían incluirse una parte importante de las provincias de Huesca y de Teruel y algunas zonas de Zaragoza. Al referirse a Aragón, en ningún apartado del presupuesto general se hace referencia a estas peculiaridades; sin embargo en otros casos el

desequilibrio territorial ha sido tenido en cuenta para favorecer inversiones, tal y como puede verse en el Proyecto de Ley de Presupuestos y en el informe económico y financiero que lo acompaña.

2.8. Aragón no está incluido en el fondo especial de 1.075 millones de euros que crea el Proyecto de Ley de Presupuestos para dar cumplimiento a especificidades recogidas en otros Estatutos y en algún caso idénticas a las nuestras como en el supuesto de Castilla y León.

En el informe económico y financiero que acompaña al Presupuesto, pág. 310, se establece que: *“Adicionalmente a las cuantías indicadas, con el objetivo de posibilitar el cumplimiento en materia de inversiones de los Estatutos de Cataluña, Illes Balears y Castilla y León se ha dotado un crédito de 1.075 millones de euros. Estas dotaciones adicionales compensarán, en su caso, los posibles déficits de ejercicios anteriores o complementarán las cuantías indicadas en los párrafos anteriores correspondientes a 2010”.*

De nuevo hay que volver a plantearse si la mención que a Aragón se hace en el informe económico es suficiente.

En la pág. 308 se establece: *“Las dotaciones previstas para financiar inversiones en Aragón en 2010, ascienden a 964,6 millones de euros, lo que representa el 4,1% del total regionalizado de inversiones. Con esta dotación para inversiones se cumple con lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía de Aragón”.*

2.9. Es verdad que en población, otro criterio cuantificable de distribución, nos encontramos en una situación mejor a la media, porque somos la tercera Comunidad que más recibe: 718 euros por habitante. Pero la Institución del Justicia no pretende ir más allá de examinar si lo dispuesto en el Presupuesto cumple con las premisas generadas por la disposición adicional sexta del Estatuto de Aragón, tras la reforma de 2007.

2.10. Con relación a lo todo lo anterior puede haber opiniones de todo tipo, pero a mi juicio desde la Comunidad aragonesa deberíamos de interpretar y procurar la aplicación de nuestro Estatuto, en las relaciones con el Estado, de forma razonablemente amplia. Y ésta es una obligación especial para el Justicia de Aragón, al que se le encomienda de forma expresa su defensa y que asume a sabiendas de la dificultad que entraña.

Es fundamental distinguir claramente la legalidad estatutaria de la discrecionalidad política. La primera está reglada. Sólo dentro de los límites del marco legal es donde se permite la oportunidad coyuntural. Esta postura es reconocida en el Proyecto de Presupuestos cuando se realizan asignaciones para dar cumplimiento a lo establecido en los Estatutos de Cataluña, Islas Baleares y Castilla León para inversiones del Estado.

La función del Justicia finaliza en el examen de los límites del marco estatutario. Más allá rigen criterios de discrecionalidad y oportunidad que configuran el debate político a realizar en sede parlamentaria y, en último término son los Diputados de las Cortes Generales quienes deben analizar la forma en la que se distribuyen las inversiones del Estado.

Como ha manifestado el Tribunal Constitucional, el presupuesto es el instrumento de dirección y orientación de la política económica de un Gobierno. Si tiene competencia para hacerlo, también debe asumir la responsabilidad. El Gobierno del Estado puede actuar con una amplia discrecionalidad, mayor que en otras que se refieren a servicios fundamentales, pero respetando en todo caso el marco legal.

2.11. Y para terminar, no debe olvidarse que tan importante o más que los recursos que se conceden en la Ley de Presupuestos es el grado de ejecución de los mismos. Y ello sólo se puede controlar a posteriori.

4.- CONCLUSIÓN

El Estatuto de Aragón debe ser interpretado razonablemente y de la forma más amplia posible, procurando que así se aplique en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma.

En Zaragoza, a 6 de noviembre de 2009

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE