





# **EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN: UNA MIRADA DE FUTURO**

**Javier Oliván del Cacho y José Tudela Aranda**  
Coordinadores

Carmen Bayod López  
Enrique Cebrián Zazurca  
Lucía Cofrades Aquilué  
Gerardo García Álvarez  
Pablo Guerrero Vázquez  
Olga Herráiz Serrano  
Raquel Lacambra Orgillés  
Elisa Moreu Carbonell  
Javier Oliván del Cacho  
Carmen Rubio de Val  
José Tudela Aranda

EL JUSTICIA DE ARAGÓN  
FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD  
Zaragoza, 2023

Título: El Estatuto de Autonomía de Aragón: una mirada de futuro

Edita: EL JUSTICIA DE ARAGÓN

© De la edición: El Justicia de Aragón

© De cada una de las partes: los respectivos autores

D.L.: Z 345-2023

I.S.B.N.: 978-84-92606-53-5

Imprime: Cometa, S.A.

## **RELACIÓN DE AUTORES**

**Carmen Bayod López**

*Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza*

**Enrique Cebrían Zazurca**

*Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza*

**Lucía Cofrades Aquilué**

*Investigadora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza*

**Gerardo García Álvarez**

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza*

**Pablo Guerrero Vázquez**

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza*

**Olga Herráiz Serrano**

*Letrada de las Cortes de Aragón*

*Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza*

**Raquel Lacambra Orgillés**

*Profesora de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Zaragoza*

**Elisa Moreu Carbonell**

*Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática) de la Universidad de Zaragoza*

**Javier Oliván del Cacho**

*Asesor del Justicia de Aragón*

**Carmen Rubio de Val**

*Letrada de las Cortes de Aragón*

*Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza*

**José Tudela Aranda**

*Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad*



# ÍNDICE

<b>A MODO DE INTRODUCCIÓN</b>	
<i>Javier Oliván del Cacho y José Tudela Aranda</i> .....	9
<b>EL PROCESO ESTATUTARIO ARAGONÉS</b>	
<i>Carmen Rubio de Val</i> .....	27
<b>DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS</b>	
<i>Pablo Guerrero Vázquez</i> .....	65
<b>SISTEMA ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA</b>	
<i>Enrique Cebrián Zazurca</i> .....	97
<b>EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL</b>	
<i>Gerardo García Álvarez</i> .....	127
<b>AUTONOMÍA Y TERRITORIO: RETOS DE FUTURO</b>	
<i>Lucía Cofrades Aquilué</i> .....	179
<b>EVOLUCIÓN Y FUTURO DEL DERECHO FORAL</b>	
<i>Carmen Bayod López</i> .....	211
<b>POSICIÓN ESTATUTARIA SOBRE EL AGUA</b>	
<i>Elisa Moreu Carbonell</i> .....	245
<b>ACUERDO FINANCIERO. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA AUTONOMÍA</b>	
<i>Raquel Lacambra Orgillés</i> .....	273
<b>EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>	
<i>Olga Herráiz Serrano</i> .....	311



# **A MODO DE INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

Javier OLIVÁN DEL CACHO  
*Asesor del Justicia de Aragón y*

José TUDELA ARANDA  
*Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad*

**SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. LA EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS ESTATUTARIAS ARAGONESAS. 1. El acceso a la autonomía en virtud de lo dispuesto en el art. 143 de la Constitución. 2. La primera reforma del Estatuto de Autonomía (de 1994), en aplicación de los pactos autonómicos de 1992. 3. La importante reforma de 1996. 4. La aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de 2007. 5. La reforma del Estatuto de Autonomía en materia de aforamiento y de distribución de escaños entre las provincias aragonesas. III. LOS PROBLEMAS ABORDADOS EN ESTA PUBLICACIÓN. IV. FINAL.**

---

1 Las opiniones expuestas en esta introducción son estrictamente personales y no representan, necesariamente, las de las instituciones donde desarrollan su labor los firmantes.



## I. PLANTEAMIENTO

El cuarenta aniversario de la aprobación del inicial Estatuto de Autonomía de Aragón, celebrado durante el año 2022, ha llevado al Justicia de Aragón y a la Fundación Giménez Abad a impulsar la presente publicación, en la que se reúnen trabajos, suscritos por parte de cultivadores de diferentes disciplinas jurídicas, sobre los contenidos de las normas estatutarias, que han ido enriqueciéndose –y complicándose– a lo largo de este período histórico inaugurado en 1982. En efecto, se reúnen en esta obra, como luego se expondrá *in extenso*, análisis incardinados en la Ciencia Política, el Derecho constitucional, administrativo, financiero y tributario y civil, en los que se ha buscado realizar una valoración, no solo del pasado, sino también del futuro, mediante un ejercicio de naturaleza prospectiva en relación con problemas de la máxima trascendencia jurídica y social para Aragón.

Por otro lado, no puede ocultarse que el estudio de la regulación estatutaria en este lapso temporal conlleva, como es obvio, valorar el propio autogobierno aragonés y, en concreto, su génesis y su evolución. De ahí que estas líneas introductorias intenten servir de sencilla crónica jurídico-estatutaria de nuestra Comunidad Autónoma, que no se ha caracterizado, precisamente, por su inmovilismo en la delimitación de su norma institucional básica.

Sentado lo anterior, en este análisis preliminar, se presentarán los diferentes trabajos que componen este libro (cuyos cualificados autores merecen nuestra sincera gratitud por participar en este proyecto), en los que se abordan, como ya se ha dicho, cuestiones que, en términos jurídicos y políticos, han sido objeto de una especial atención por los responsables públicos y operadores jurídicos en Aragón.

## II. LA EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS ESTATUTARIAS ARAGONESAS

### 1. El acceso a la autonomía en virtud de lo dispuesto en el art. 143 de la Constitución

Aragón fue uno de los territorios españoles que accedió al régimen de la preautonomía<sup>2</sup>, en coherencia con el anhelo autonomista que, aunque no tan intenso como en otras regiones (señaladamente, la vasca y la catalana), existía y se hacía presente en Aragón, alentado por una cierta sensación de agravio –el intento de trasvase del tardofranquismo<sup>3</sup> o la emigración de una significativa parte de la población hacia otros territorios de España– y por iniciativas culturales de diverso signo, como la aparición de la Revista *Andalán*<sup>4</sup>. Asimismo, tampoco puede desconocerse la inquietud existente por el Derecho foral aragonés que también se vinculó con estas aspiraciones a favor de un cierto autogobierno en Aragón<sup>5</sup>.

---

2 Véase el Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprobó el régimen de preautonomía para Aragón.

3 Cabe recordar en este sentido la publicación de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., BERMEJO VERA, J., MARTÍN REBOLLO, L. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza, 1975.

4 Resulta significativo que el Gobierno de Aragón, en virtud del Decreto 46/2022, de 20 de abril, haya otorgado el Premio Aragón 2022 a la «publicación ANDALÁN, en la persona de su primer director, don Eloy Fernández Clemente, en representación de las mujeres y los hombres que, a través de sus páginas, fueron capaces de despertar una conciencia de comunidad comprometida con la democracia y la defensa de Aragón, apostando por una España capaz de reconocer y respetar las peculiaridades de las distintas comunidades autónomas, trabajando por la cultura como motor social, y siendo en definitiva una escuela de ciudadanía, forjada en la solidaridad, la responsabilidad y la libertad, que en el año en el que concurren el quincuagésimo aniversario de su fundación y el cuadragésimo de la aprobación del Estatuto de Aragón, adquiere pleno y razonable sentido» (Boletín Oficial de Aragón, núm. 77, de 22 de abril de 2022).

5 Así, el libro de DELGADO ECHEVERRÍA, J. *El Derecho Aragonés*, Alcrudo, Zaragoza, 1977. A ello, habría que unir obras de corte histórico, como las de LALINDE ABADÍA, J. *Los Fueros de Aragón*, Librería General, Zaragoza, 1976 o de LACARRA, J. M., *Aragón en el pasado*, Colección Austral, Espasa Calpe, Madrid, 1972, ambas con varias ediciones posteriores.

Sin embargo, y a pesar de algunos intentos en sentido contrario, el acceso a la autonomía siguió el modo más modesto del art. 143 de nuestro texto constitucional, en línea con los acuerdos suscritos por los dos partidos nacionales entonces existentes el 31 de julio de 1981, que, a su vez, estaban inspirados en buena medida en las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos de mayo de 1981, que presidiera el profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>6</sup>.

Ese estado de cosas supuso que el Estatuto aprobado hace cuarenta años tuviera como límites competenciales los del art. 148 de la Constitución, sin que tampoco se aprobara una ley orgánica del art. 150.2 de la Constitución como las que se promulgaron de forma simultánea a la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Canarias y de la Comunidad Valenciana<sup>7</sup>, por lo que muchas materias –o aspectos de la realidad– fueron ajenos a la capacidad de intervención de los poderes públicos autonómicos aragoneses.

Junto a ello, el Estatuto de Autonomía incorporó algunas constricciones de orden organizativo, también en línea con lo expuesto en el precitado Informe. Estas limitaciones se predicaban tanto de la institución legislativa (al impedir la profesionalización de los diputados, limitar temporalmente los períodos parlamentarios o impedir la disolución de la Cámara), como de la misma Administración, que no podía superar un número de departamentos o consejerías y cuyos directores generales debían ostentar la condición de funcionarios<sup>8</sup>.

---

6 Sobre este primer *iter* estatutario, cabe acudir a la publicación de CONTRERAS CASADO, M. *Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso aragonés*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987.

7 Se trata de las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto.

8 A través de la normativa legal de desarrollo esta exigencia se amplió, puesto que el art. 36 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, requirió que las direcciones generales fueran desempeñadas por funcionarios de carrera que formaran parte de cuerpos y escales, para cuyo ingreso se precisara titulación superior.

Curiosamente, desaparecidas más adelante estas restricciones del ámbito autonómico, prevenciones semejantes se contemplaron, sin embargo, para la Administración General del Estado, en la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y ahora en el art. 66 de la Ley 40/2015,

Se producía, en definitiva, y a pesar de algunas previsiones del Estatuto de Autonomía (que excedían de las atribuciones susceptibles de ser asumidas), una limitación de las posibilidades de actuación de los poderes públicos aragoneses, que se hicieron visibles en varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en aspectos institucionales (como la propia capacidad del Justicia de Aragón para supervisar a los entes locales aragoneses<sup>9</sup>) y en cuestiones netamente competenciales (como las facultades autonómicas para intervenir en el ámbito de la Administración de Justicia<sup>10</sup>).

A la vista de estas restricciones, y de la insatisfacción generada, resultaba claro que la historia estatutaria aragonesa, tras la Constitución, había solo empezado a caminar<sup>11</sup>.

---

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este precepto, se impone que los Directores generales sean nombrados entre funcionarios de carrera del Grupo A1, salvo circunstancias especiales. Con todo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2021 rechazó una impugnación generalizada frente a los nombramientos de Directores generales que no poseían la cualidad de funcionario superior, salvo en dos casos.

- 9 La STC 142/1988, de 12 de julio fue objeto de crítica por EMBID IRUJO, A.: «Los comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, 1988, pp. 1.101 y ss.
- 10 Téngase en cuenta la STC 62/1990, de 30 de marzo, que declaró, respecto a la impugnación del Gobierno y Cortes de Aragón de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, que «en tanto (...) no se produzca la mencionada ampliación competencial, debe considerarse inoperante la cláusula de que se trata, respecto a la Comunidad Autónoma de Aragón». Una visión de las posibilidades de esta competencia, previa a la transferencia de medios personales y materiales en la materia, puede verse en OLIVÁN DEL CACHO, J. en el volumen colectivo *Instituciones Públicas Aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001, pp. 863 y ss.
- 11 Resulta destacable que el Estatuto de Autonomía de Aragón, con una obvia influencia de la Disposición adicional primera de la Constitución, incorporase una Disposición adicional (en aquel momento, la quinta) que se ha mantenido hasta la fecha (en el Estatuto de Autonomía vigente, la Disposición adicional tercera), que aborda la incidencia que la historia de Aragón podría tener en su ámbito de autonomía, en cuanto señala que «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». Uno de los primeros análisis de este precepto se realizó por FATÁS CABEZA, G. en «Disposición adicional 5ª», en BERMEJO VERA, J. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*,

## 2. La primera reforma del Estatuto de Autonomía (de 1994), en aplicación de los pactos autonómicos de 1992

Es sabido que la Constitución no modelaba, de modo estático, esta situación estatutaria, ya que, tras un período de cinco años, era posible una reforma estatutaria para ampliar las competencias de estas Comunidades Autónomas en los términos establecidos en el art. 148.2.

Con todo, hubo que esperar un plazo temporal superior, ya que no fue hasta 1992 cuando los dos principales partidos nacionales alcanzaron unos segundos pactos autonómicos (de 28 de febrero) con el fin de operar una ampliación del ámbito de autogobierno de las Comunidades que, como Aragón, habían accedido a la autonomía por los mecanismos contemplados en el art. 143 del texto constitucional<sup>12</sup>. Tras estos acuerdos, se operó, en la práctica, un procedimiento bifásico que comenzaría con una ley orgánica de transferencias del art. 150.2 del texto constitucional (la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre) y que culminaría con una reforma de los Estatutos de Autonomía de modo congruente con los contenidos de la mencionada ley orgánica, que daría lugar, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, a la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ciertamente, aunque el ámbito competencial estatutario se enriqueció (por ejemplo, con la asunción de competencias en materia de educa-

---

Ministerio de Administración Territorial-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 795-779.

La Jurisprudencia constitucional ha negado que la Disposición adicional primera sea aplicable a territorios distintos del País Vasco y de Navarra, siendo significativo que, respecto a la actual Disposición adicional tercera del Estatuto vigente, la STC 158/2019, de 12 de diciembre, haya expresado que «cualquiera que sea el significado de esta última disposición (...), en términos jurídico-constitucionales, esta formulación no habilita al legislador para llevar a cabo una actualización de derechos históricos que ni está incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE, ni está recogida en los contenidos dispositivos del Estatuto de Autonomía de Aragón, ni podría estarlo, atendiendo a la citada doctrina constitucional».

12 Las luces y sombras de esta secuencia normativa fueron expuestas por MUÑOZ MACHADO, S. «Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 85 y ss.

ción), ni desaparecieron las limitaciones de tipo institucional ni la Comunidad Autónoma obtuvo atribuciones en materias destacables, como régimen local y sanidad.

El resultado en Aragón de esta primera reforma estatutaria provocó una sensación de descontento en ciertos sectores de la sociedad aragonesa. En este sentido, cabe recordar que, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 y especialmente a partir de los años noventa, existieron intentos de propiciar una reforma estatutaria al margen de la existencia de pactos entre las primeras fuerzas políticas nacionales. Estas tentativas, dando fe de la intensidad del debate estatutario en ese momento histórico, han sido glosadas tanto por protagonistas político-institucionales de la época<sup>13</sup> como por la doctrina constitucionalista<sup>14</sup>.

### 3. La importante reforma de 1996

Los intentos de lograr mayores cotas de autogobierno cuajaron finalmente en la aprobación de una segunda reforma estatutaria a través de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, que incorporó aspectos simbólicos o identitarios –como la consideración de Aragón como nacionalidad– y, sobre todo, permitió extender notablemente la esfera de responsabilidades autonómicas. Con ello, no puede negarse que se produjo un avance objetivo en el autogobierno de Aragón, tanto en asuntos competenciales como institucionales, si bien, quizás, fuera destacable que la facultad de disolución de las Cortes no daba lugar a nueva legislatura completa, dado que, en caso de ejercicio de esta competencia, no se variaría la fecha de las elecciones autonómicas. Por añadidura, es reseñable que las Cortes Generales introdujeron algunas modificaciones en diversos aspectos de la Propuesta de reforma estatutaria aprobada por las Cortes de Aragón el

---

13 Es el caso del trabajo de GÓMEZ DE LAS ROCES, H. «Análisis histórico-jurídico de la elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón, así como sus sucesivas reformas» en ARMILLAS, J. A. (Coordinador), *Aragón. Veinte años de Estatuto de Autonomía*, Zaragoza, 2002.

14 CONTRERAS CASADO, M., *La forja de la autonomía*, Cortes de Zaragoza, 1998, elaboró una crónica de estas iniciativas y las recopiló dentro de la amplia documentación contenida en esta publicación.

día 30 de junio de 1994, que, luego, daría lugar a la reforma estatutaria analizada y aprobada por la Ley Orgánica 5/1996<sup>15</sup>.

En cualquier caso, interesa destacar que, desde Aragón, se abrió paso a un nuevo conjunto de reformas estatutarias de las CC.AA. del art. 143, que se situaron en línea con la que se había patrocinado desde nuestra Comunidad Autónoma (junto a Canarias<sup>16</sup>), dando lugar a una sustancial homogeneización autonómica con las Comunidades Autónomas con mayor nivel competencial inicial, lo que, posiblemente, constituya uno de los factores de aparición de una nueva generación de Estatutos de Autonomía, alguno de ellos tan polémico –y de tan amplias consecuencias– como el de nuestra vecina Cataluña<sup>17</sup>. Debe, por tanto, subrayarse la trascendencia de esta reforma estatutaria, no solamente para Aragón, sino para el Estado Autonómico en general.

#### 4. La aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de 2007

Aunque la aprobación de la Ley Orgánica 5/1996 no concitó una absoluta unanimidad entre los parlamentarios aragoneses presentes en las Cortes Generales, sí que supuso un paso muy trascendente en el autogobierno aragonés, que, en principio, llevó a que la reclamación de una nueva innovación estatutaria no estuviera en el primer plano político.

Ciertamente, se aprobó por el Pleno de las Cortes de Aragón, celebrado los días 20 y 21 de marzo de 2003, un *Informe sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés*, pero, entre sus conclusiones, no se

---

15 Se refiere a estas alteraciones LÓPEZ RAMÓN, F. «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en *Revista Aragonesa de Administración Pública. Monografía VIII. De la reforma estatutaria*, 2005, pp. 18-19, en relación con aspectos, como las competencias en materia de ejecución de legislación penitenciaria, la creación de policía autonómica o el régimen de un acuerdo fiscal.

16 Así, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

17 TUDELA ARANDA, J. «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007, p. 94.

apreciaba un especial énfasis en la necesidad de aprobación de un nuevo Estatuto.

Sin embargo, varios factores hicieron que la cuestión de la reforma de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma volviera al núcleo del debate político y parlamentario, siendo significativo que se constituyera una Ponencia especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón el día 20 de diciembre de 2004, si bien sus trabajos no se intensificaron hasta principios de 2006.

En efecto, la constitución de la referida ponencia se enmarcó en un contexto temporal en el que varias Comunidades Autónomas propusieron una sustancial variación del marco jurídico del autogobierno. De este modo, además del llamado «Plan Ibarreche» que fue rechazado en las Cortes Generales por su obvio carácter rupturista con el orden constitucional, dos proyectos de reforma estatutaria fueron registrados en la Institución parlamentaria (de la Comunidad Valenciana y Cataluña), entre las que destacó el dimanante del Parlamento catalán, cuya génesis, según se ha explicado doctrinalmente, estuvo influenciada, entre otras cosas, por constituir la reforma estatutaria uno de los ejes del acuerdo político del Gobierno catalán de coalición formado en noviembre de 2003 y por la receptividad del Presidente del Gobierno de España hacia el texto que aprobara a estos efectos el Parlamento de Cataluña<sup>18</sup>.

De cualquier modo, aunque el texto catalán era absolutamente singular por su especial dificultad a la hora de lograr su conciliación con algunos postulados constitucionales<sup>19</sup>, lo cierto es que influyó en la aprobación de una nueva serie de Estatutos de Autonomía, entre los que se encuentra el de Aragón.

---

18 Esta es la opinión que sustenta PEMÁN GAVÍN, J. «En torno a la reforma del Estatuto aragonés: las posibilidades de una ampliación competencial», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Ed.), *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública VIII*, 2005, pp. 310-311.

19 Valga aquí la referencia a la importante STC 31/2010, de 28 de junio, que anuló varios preceptos del Estatuto y reinterpretó muchos otros en un sentido conforme a la Constitución.

De esta manera, el Estatuto de Autonomía de Cataluña repercutió en la estructura y contenidos de las nuevas normas estatutarias aprobadas a instancias de distintas Comunidades Autónomas, comenzando ya por la aprobación de un nuevo texto articulado y no solo por una reforma del anterior (salvo en la Comunidad Valenciana). En los Estatutos nos encontramos ahora con un contenido que supera lo que, con carácter mínimo, preveía el art. 147 de la Constitución, que ordenaba esencialmente incorporar a los Estatutos de autonomía aspectos organizativos y competenciales. En efecto, además de reforzar los elementos que podrían denominarse identitarios e institucionales, estas normas destacan por incluir, al modo de textos constitucionales, un catálogo de derechos y principios que generó alguna polémica doctrinal, por el intento de blindar las competencias autonómicas y por la previsión de creación de un posible consejo de justicia, relacionado con el Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo, eso sí, con lo que dispusiera en este terreno la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Volviendo a Aragón, la ya citada Ponencia especial realizó una ardua labor, primero, al elaborar un texto que fue tomado en consideración por el parlamento territorial y, luego, al propiciar los mayores puntos de encuentro en relación con las enmiendas presentadas, sin que, finalmente, se consiguiera el voto unánime en la votación final sobre el conjunto de la propuesta por la abstención de un grupo parlamentario<sup>20</sup>. Tras su paso por las Cortes Generales, que introdujo algunas modificaciones, el texto resultante fue objeto de aprobación muy mayoritaria en las dos cámaras de las Cortes Generales, aunque tampoco contó con la unanimidad de los diputados elegidos en las circunscripciones aragonesas<sup>21</sup>.

Su contenido fue coherente con lo ya manifestado hasta ahora, puesto que, además de dotar a los poderes públicos autonómicos de mayores capacidades (esencialmente, la disolución de las Cortes dando lugar a nue-

---

20 AGÜERAS ANGULO, C. «El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (Dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Madrid, pp. 124 y ss, se refiere pormenorizadamente a estas cuestiones de modo documentado.

21 AGÜERAS ANGULO, C. «El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía», cit, p. 127.

va legislatura o la previsión de la figura del decreto-ley), se contemplaron unos derechos y principios estatutarios, se previó la posible creación de un consejo de justicia y se intentó procurar una suerte de intangibilidad de las competencias autonómicas que también fueron objeto de ampliación de algunas materias<sup>22</sup>.

## **5. La reforma del Estatuto de Autonomía en materia de aforamiento y de distribución de escaños entre las provincias aragonesas**

Cuando se redactan estas líneas, y tras contar con el voto unánime de las Cortes de Aragón en la votación final sobre el conjunto del texto<sup>23</sup>, las Cortes Generales acaban de aprobar una Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, mediante Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre<sup>24</sup>.

Obviamente, y como es sabido, se trata de una reforma de dos aspectos parciales de la norma estatutaria, pero de no de poca importancia, a saber: la supresión de los aforamientos y la distribución de escaños entre las provincias aragonesas.

En el primer asunto, el del tratamiento procesal de los máximos responsables autonómicos, cabe identificar un problema que, a pesar de concitar una cierta unanimidad entre la clase política y la ciudadanía, ha sido objeto de debate académico, por influir notoriamente en la relación

---

22 Sobre este último asunto, FERNÁNDEZ FARRERES, G. «Significado y alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (Dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, Madrid, 2010, pp. 112 y ss; y Juan PÉREZ MAS, «La nueva delimitación competencial», en *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Zaragoza, 2008, pp. 131 y ss.

23 La votación y debate en el Pleno de las Cortes del Dictamen de la Comisión Institucional y Desarrollo Estatutario sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, puede consultarse en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, núm. 68, de 28 de junio de 2022. En estos documentos se recoge, no obstante la anterior unanimidad, el mantenimiento de algunas enmiendas parciales para su votación en el pleno, donde fueron rechazadas, tal y como explica RUBIO DE VAL, C. en esta misma publicación.

24 En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 13 de septiembre de 2022, se recoge el debate de totalidad de la Propuesta de reforma.

entre los poderes del Estado (o, en su caso, en el esquema institucional autonómico<sup>25</sup>). Por añadidura, la cuestión del aforamiento se encuentra, de algún modo, vinculada con el asunto de la designación parlamentaria de algunos de los Magistrados de la Sala Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia y con otras normas excepcionales que forman parte del estatuto de los parlamentarios y de otros responsables públicos (inviolabilidad e inmunidad total o parcial).

Sobre el segundo tema que aborda la reforma estatutaria, hay que recordar que el reparto de escaños entre las provincias constituyó un eje del debate del proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982. Nuevamente, el aseguramiento de un número mínimo de diputados en la provincia de Teruel constituye una preocupación de primer orden, por lo que ha representado uno de los objetivos del proyecto de reforma, que permite no tener que acudir a la aplicación de normas legales que se aprobaron recientemente y que han suscitado algunas dudas jurídicas para mantener esta representatividad<sup>26</sup>.

Esta reforma, que acaba de ver la luz en el Boletín Oficial del Estado, constituye el último eslabón hasta la fecha de unos avatares normativos que, eso es indudable, han ensanchado notablemente el ámbito de la autonomía desde el Estatuto de Autonomía inicial, cuya aprobación hace cuarenta años se ha conmemorado recientemente.

### III. LOS PROBLEMAS ABORDADOS EN ESTA PUBLICACIÓN

Expuestos sucintamente los hitos más significativos del proceso estatutario aragonés, procede exponer cuáles han sido las cuestiones que, al entender de quienes coordinan esta publicación, eran merecedoras de análisis y reflexión.

---

25 Sobre esta cuestión, terció, en calidad de tratadista doctrinal, DOLADO, A. «Fueros especiales, indulto y corrupción» en la publicación colectiva dirigida por GIMENO FELIU, J. M., TEJEDOR BIELSA, J. y VILLORIA MENDIETA, M. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, Barcelona, 2016.

26 Se trata de la Ley 9/2019, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En primer lugar, se imponía efectuar un examen del proceso estatutario aragonés, para lo cual se ha contado con la profesora de Derecho Constitucional Carmen RUBIO DE VAL, quien fue la Letrada de las Cortes de Aragón que, junto con la Letrada Mayor, asesoró a la Ponencia especial de elaboración del Estatuto de Autonomía de 2007, lo que presenta la máxima importancia si se repara en su origen parlamentario, al no traer causa de una iniciativa gubernamental. Por añadidura, en este trabajo se ha hecho especial hincapié, por su novedad, en la reforma estatutaria últimamente aprobada, cuya importancia, se insiste en ello, no puede minusvalorarse.

Por su parte, el profesor Derecho Constitucional Pablo GUERRERO VÁZQUEZ ha examinado uno de los contenidos novedosos de la nueva generación de Estatutos de Autonomía, como son los derechos y principios estatutarios que se han incluido en un afán de «constitucionalizar» los textos estatutarios. Superado el debate sobre su conformidad con la Norma fundamental, no cabe duda de que, como mínimo, constituyen elementos o aspectos de la realidad sobre las que los poderes públicos autonómicos deben prestar especial atención, si bien su eficacia presenta grandes interrogantes desde la perspectiva de su incidencia en la aplicación judicial de la legislación relacionada con tales principios y derechos.

Dentro de los problemas vinculados con la representación política, parece imprescindible destacar las peculiaridades del sistema electoral aragonés, entre las que pueden citarse, por un lado, la existencia de circunscripciones electorales con muy distinto peso poblacional y, por otro, la pluralidad de partidos con representación en las Cortes de Aragón, incluidos algunos de corte territorial. Estas características justifican bien a las claras que el Profesor Titular de Derecho Constitucional Enrique CEBRIÁN ZAZURCA haya estudiado el sistema electoral y la participación política en Aragón, máxime cuando, como se viene diciendo, se acaba de aprobar una reforma del Estatuto de Autonomía en relación con el reparto de escaños entre las provincias aragonesas.

Seguidamente, el prestigioso administrativista Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ, Catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, ha abordado la evolución de las instituciones de autogobierno, debiendo efectuar un difícil ejercicio de síntesis y de perspectiva. Han

pasado muchos años desde que Santiago MUÑOZ MACHADO afirmara que la potestad de autoorganización era la potestad más primaria de la autonomía<sup>27</sup>, por lo que presenta un indudable interés exponer cuál ha sido la evolución de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma, cuyo desarrollo e importancia cuantitativa y cualitativa constituyen hechos notorios.

Sin duda, en el Estatuto de Autonomía de Aragón y en la legislación aprobada por las Cortes de Aragón se han incorporado opciones normativas que tienen mucho que ver con los problemas de organización territorial en una Comunidad caracterizada por importantes desequilibrios. Se imponía, por tanto, un análisis de las posibles soluciones desde la perspectiva del régimen local aragonés, marcado, entre otras cosas, por la generalización de la comarca como entidad local territorial. A la consecución de estas tareas se ha prestado la joven investigadora Lucía COFRADES AQUILUÉ, que ya ha entregado a la imprenta una contribución de interés sobre esta materia y que permite contar con el punto de vista de quien pertenece a una nueva generación de estudiosos del Derecho público.

El ámbito del Derecho privado constituye un sector legislativo en el que las Cortes de Aragón han desarrollado su potestad legislativa con especial importancia cuantitativa y cualitativa, especialmente, a partir del impulso del siempre recordado Manuel GIMÉNEZ ABAD y de la benemérita labor de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, que presidiera durante mucho tiempo Jesús DELGADO ECHEVERRÍA. Precisamente, su discípula Carmen BAYOD LÓPEZ, Catedrática de Derecho Civil, expone el presente y futuro del Derecho Civil aragonés.

Uno de los aspectos más originales del Estatuto de Autonomía vigente tiene que ver con lo que podríamos llamar como «reserva hídrica aragonesa», cuyo estudio se ha encargado a una consumada experta en temas demaniales, como es la Profesora acreditada como Catedrática de Derecho Administrativo Elisa MOREU CARBONELL. La autonomía arago-

---

27 El actual Presidente de la Real Academia Española, en su importante *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, II*, Civitas, Madrid, 1984, p. 67, pudo decir que «el poder de autoorganización es el más primario y elemental de los poderes de que disfruta un ente autónomo y, sin él, no puede hablarse, desde luego, de autonomía».

nesa, en su génesis y especialmente en algunos estadios temporales de la historia estatutaria, se ha conectado, en ocasiones, con la oposición a la posible transferencia o trasvase de recursos hidráulicos. Junto a ello, la realización de obras hidráulicas con la finalidad de regadío ha constituido un elemento de debate profundo entre las fuerzas políticas aragonesas, lo que ha tenido incluso repercusiones judiciales en relación con algunas de las obras más significativas. No es de extrañar, por tanto, que se dedique un capítulo de este libro a abordar esta cuestión tan medular en Aragón y que ha merecido, incluso, un pronunciamiento interpretativo del Tribunal Constitucional (STC 110/2011, de 22 de junio).

A lo largo de las diferentes propuestas legislativas, la posibilidad de alcanzar algún tipo de régimen singularizado en materia de recursos financieros ha sido una constante, por lo que la postura estatutaria en este terreno ha sido abordada por Raquel LACAMBRA ORGILLÉS, Doctora en Derecho y profesora de Derecho Financiero. En su trabajo, se ponen de manifiesto, de modo documentado, muchas claves para comprobar qué consecuencias prácticas han tenido –y pueden tener– estas cláusulas estatutarias.

Finalmente, se ha querido incorporar a esta publicación un trabajo que, entendemos, resulta original en este tipo de obras sobre los Derechos públicos autonómicos. En efecto, la profesora de Derecho Administrativo Olga HERRÁIZ SERRANO, Letrada de las Cortes de Aragón, ha efectuado una completa y meditada crónica jurisprudencial sobre los conflictos que se han librado ante el Tribunal Constitucional. Resulta indudable que reviste gran utilidad conocer cuáles han sido las características de las controversias seguidas ante el que su Ley reguladora denominada «intérprete supremo de la Constitución», así como su propio desenlace.

#### IV. FINAL

Hablar de Estatuto es hablar de autonomía y, por ello, conviene subrayar que, aunque autonomía no es, ni puede ser, soberanía según enseñó una de las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrero, citada en numerosas ocasiones posteriores), sí que conlleva un ámbito de disponibilidad y, por tanto, de responsabilidad. Es decir, a lo largo de este período, los aragoneses, a través de sus representantes en

las Cortes de Aragón, han tenido mayor capacidad para decidir aspectos relevantes de su presente y de su futuro en un contexto, tampoco puede obviarse, en el que las demás Comunidades Autónomas han podido hacer lo propio, condicionando también la vida de los propios aragoneses. Igualmente, tampoco puede olvidarse que la cercanía de los centros de poder puede favorecer que sean atendidas concretas reclamaciones de los diversos territorios.

No resulta extraño, por tanto, que la posición de los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas sea distinta en función de las opciones normativas existentes y de la delimitación de las diversas políticas públicas sobre múltiples cuestiones, como el peso del sector público (en términos de empleo y económico), sus medidas tributarias, su estructura territorial o su legislación civil (donde exista) que puede influir en la esfera de su vida personal y familiar. Y es que la igualdad –valor y derecho constitucional– no conlleva una situación de uniformidad, como también aclaró pronto el Tribunal Constitucional (por ejemplo, STC 37/1987, de 26 de marzo), por lo que estas disimilitudes constituyen un hecho propio del Estado Autonómico.

En todo caso, dada la importancia del Estatuto de Autonomía –y de las legislaciones y políticas públicas que ampara y condiciona–, queda justificada, a nuestro entender, la difusión de los estudios que integran el presente libro para que puedan contribuir al debate público sobre las importantes cuestiones que son allí analizadas.



# **EL PROCESO ESTATUTARIO ARAGONÉS**

Carmen RUBIO DE VAL

*Letrada de las Cortes de Aragón*

*Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ACCESO A UNA AUTONOMÍA LIMITADA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 1982. III. LA EQUIPARACIÓN INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DE 1994 Y 1996. IV. LA PROFUNDIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO ARAGONÉS: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007. V. LA SUPRESIÓN DE LOS AFORAMIENTOS Y EL MANTENIMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS MENOS POBLADAS: UNA NUEVA REFORMA ESTATUTARIA. 1. La supresión de los aforamientos. 2. El difícil equilibrio entre el criterio poblacional y el territorial en la asignación de escaños en las Cortes de Aragón.**



## I. INTRODUCCIÓN

El proceso estatutario aragonés aparece caracterizado desde su inicio por la constante e inequívoca voluntad de alcanzar las mayores cotas de autogobierno posibles. La reivindicación de una autonomía plena ha sido el mascarón de proa de buena parte de nuestra singladura autonómica. Consenso, pacto y transacción han sido elementos imprescindibles para el logro del nivel de autogobierno del que actualmente disponemos.

Los hitos del proceso estatutario aragonés son conocidos. La aprobación del primer Estatuto de Autonomía de Aragón, mediante Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, reformado en dos ocasiones. Una primera reforma mediante Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, denominada reforma corta tendente a la igualación competencial vendría seguida de una más amplia, la operada por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, en la que la supresión de las limitaciones institucionales existentes será la nota dominante. La aprobación del vigente Estatuto de Autonomía, mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, es más que una reforma; se trata de un nuevo estatuto de autonomía de los denominados de segunda generación que, formalmente, deroga el aprobado en 1982 y sus reformas de 1994 y 1996. Quince años después, una nueva reforma estatutaria mediante Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, suprime los aforamientos de los cargos institucionales autonómicos y garantiza un mínimo de catorce escaños por provincia en la elección de las Cortes de Aragón.

## II. EL ACCESO A UNA AUTONOMÍA LIMITADA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 1982

Han transcurrido 40 años desde que Aragón se convirtiese en Comunidad Autónoma gracias a la aprobación de su primer Estatuto de Autonomía. El proceso de elaboración y aprobación de esta primera norma estatutaria no resultaría pacífico, dadas las tensiones que se produjeron

sobre la vía de acceso a la autonomía a utilizar. La disyuntiva entre la limitada autonomía que posibilitaba la vía del artículo 143 CE, que fue la que finalmente nos vimos obligados a transitar, frente a la más amplia que ofrecía la del artículo 151 CE, estuvo presente en toda la fase de iniciativa autonómica<sup>1</sup>.

La apuesta hacía una autonomía más amplia fue liderada por el Ayuntamiento de Zaragoza, gobernado por el alcalde socialista, Sainz de Varanda que tras la unánime aprobación de una primera moción el 11 de junio de 1979, expresando su compromiso con esta vía; formalizaría, mediante acuerdo de 15 de noviembre de 1979, su iniciativa autonómica por la vía del art. 151 CE. A finales de ese año, las iniciativas locales aprobadas favorables a esta vía superaban en las provincias de Huesca y Zaragoza los requisitos numéricos exigidos por el art. 151.1 CE. Sin embargo, los ayuntamientos turolenses gobernados por UCD, que en aquel momento representaban un 80% de los de la provincia, reunidos en Montalbán el 3 de febrero de 1980, condicionaron la adopción de sus acuerdos de iniciativa autonómica al reconocimiento como principio básico del futuro estatuto de autonomía, de una igual representación provincial de escaños en el parlamento aragonés, mostrándose, así mismo, proclives a la vía del art. 143 CE.

El mantenimiento de las posiciones llevó al proceso autonómico a una situación de bloqueo a la que trató de dar solución la Mesa de Partidos (UCD, PSOE, PAR, PCE y AP), constituida en Zaragoza, el 27 de diciembre de 1980, para acordar un texto estatutario de consenso. La Mesa concluiría sus trabajos con la presentación, el 22 de mayo de 1981, de las bases del Estatuto de Autonomía y con el acuerdo de utilizar la vía procedimental del art. 143 CE.

---

1 Una detallada descripción de los orígenes del proceso autonómico aragonés puede encontrarse en CONTRERAS CASADO, M.: *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*. 2 vols. Cortes Aragón, 1987; GARRIDO LOPEZ, C.: *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Tecnos, 1999; y en EMBID IRUJO, A.: *Memoria del Estatuto. Crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía de Aragón*. Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002.

La Asamblea Mixta de parlamentarios y diputados provinciales prevista en el artículo 146 CE, reunida, el 13 de junio de 1981, en la Iglesia del Monasterio alto de San Juan de la Peña, ratificó las bases del Estatuto de Autonomía aprobadas por la Mesa de Partidos, designando una Ponencia que, tras varias reuniones, culminaría sus trabajos en la sesión celebrada en el Parador de la Concordia de Alcañiz, el 25 de junio de 1981, con la redacción del anteproyecto de Estatuto de Autonomía. Tras un breve plazo de presentación de enmiendas, el anteproyecto y las enmiendas presentadas serían debatidos y votados por la Asamblea Mixta en las sesiones celebradas los días 6 y 7 de julio de 1981, en la sede de la Diputación Provincial de Zaragoza. Salvo en la representación provincial en el futuro parlamento autonómico, el consenso fue la nota dominante. El texto definitivamente aprobado sería inmediatamente remitido a las Cortes Generales para su tramitación como ley orgánica.

La coincidencia de esta última fase con los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981, suscritos entre el Gobierno de UCD y el PSOE, sobre la base del Informe de la Comisión de expertos sobre autonomía publicado dos meses antes, estuvo detrás de las diversas limitaciones institucionales relativas a la composición del gobierno, al funcionamiento del parlamento o a la facultad presidencial de disolución anticipada que, entre otras, acabarían introduciéndose en el proyecto estatutario aragonés. Con el debate en la Comisión Constitucional del Congreso el 19 mayo de 1982, quedaría zanjada una de las cuestiones más controvertidas de todo el proceso, la del peso de la representación parlamentaria provincial en las Cortes de Aragón<sup>2</sup>. El dictamen de la Comisión Constitucional, con el texto estatutario ya perfilado, fue debatido y aprobado en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados celebrada el 15 de junio de 1982. La tramitación en el Senado se aceleró ante la tesitura de una probable disolución, procediéndose a su aprobación definitiva en la sesión plenaria extraordinaria celebrada el 26 de julio de 1982.

El primer Estatuto de Autonomía de Aragón resultaría aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto. La insatisfacción con el limitado nivel

---

2 Entre la posición igualitaria mantenida por el Sr. Gomez de las Rocas y la proporcionalidad corregida defendida por el Sr. Marraco Solana, la transacción propuesta por el Sr. Bul Giral propiciaría el tenor del art. 19 del primigenio Estatuto.

de autonomía conseguido que no se correspondía «con una sociedad política y culturalmente diferenciada en relación con la de las CCAA que también conocieron la segunda velocidad en la incorporación a la autonomía<sup>3</sup>», mantendría viva la demanda social y política de una autonomía plena.

### III. LA EQUIPARACIÓN INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DE 1994 Y 1996

El proceso estatutario aragonés, a partir de ese momento, aunque inicialmente ligado al devenir común de las CCAA de la vía del 143 CE, demostrará perfil propio.

Desde el inicio de la segunda legislatura de las Cortes de Aragón, en 1987, coincidiendo por tanto con la finalización del plazo de cinco años marcado por el art. 148.2 CE, surgirán los primeros intentos de reforma estatutaria<sup>4</sup>. La creación de una Comisión parlamentaria especial para la reforma del Estatuto fue consecuencia de la aprobación por el Pleno de las Cortes, el 5 de febrero de 1988, de la proposición no de ley 7/1987<sup>5</sup>. Dicha Comisión que debía trabajar a partir del borrador presentado por la DGA con los criterios sobre la reforma estatutaria, apenas conseguiría avanzar en sus trabajos a lo largo de la legislatura, dadas las discrepancias existentes al respecto entre las fuerzas políticas de la Cámara. Los criterios del Gobierno aragonés plasmados en un extenso documento<sup>6</sup> en el que la obtención de un «estatuto de plena autonomía» aparecía como premisa previa, tomarían, finalmente, forma en un proyecto de ley de reforma del Estatuto de Autonomía presentado a las Cortes de Aragón

---

3 EMBID IRUJO, A.: «Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesantes», en el vol. col., Derecho Público Aragonés (A. Embid director), El Justicia de Aragón, 2008. p. 24.

4 CONTRERAS CASADO, M: «Los primeros intentos de reforma en la II Legislatura de las Cortes de Aragón» en La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Cortes de Aragón, 1998.

5 BOCA. Legislatura II. Núm. 20, de 16 de febrero de 1988.

6 El borrador conteniendo los criterios de la Diputación General de Aragón en orden a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentra publicado en el BOCA. Legislatura II. Núm. 31, de 19 de abril de 1988.

en mayo de 1990<sup>7</sup>, cuya defensa acabaría asumiendo en solitario el entonces Presidente de la Diputación General. Las numerosas enmiendas, a la totalidad y al articulado, presentadas a un proyecto de reforma que equiparaba institucional y competencialmente a la Comunidad Autónoma con las de la vía rápida y financieramente con las de régimen foral, evidenciarían que el momento no era el proclive para el consenso que precisaba su tramitación. La conclusión de la legislatura en abril de 1991, traería consigo la caducidad del proyecto.

La reivindicación de la reforma estatutaria en la tercera legislatura de las Cortes aragonesas no se hizo esperar, creándose de nuevo una Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía en mayo de 1992, que concluiría sus trabajos en octubre de ese mismo año con la elaboración de un texto, que sería presentado en el Pleno de la Cámara celebrado el 22 de octubre de 1992<sup>8</sup>. Entre tanto, las multitudinarias manifestaciones en favor de una autonomía plena celebradas el 23 de abril de 1992, en Zaragoza y el siguiente 15 de noviembre, en Madrid, darían testimonio del sentir de la sociedad aragonesa.

Habían entrado en escena, también, unos nuevos Pactos autonómicos, los firmados por el Gobierno socialista, el PP y el PSOE, el 28 de febrero de 1992, con el objeto de encauzar la homogeneidad en la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 CE y que, primero, darían lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE y, más tarde, a las reformas de sus estatutos con la finalidad de incorporar las competencias transferidas. A este propósito respondería la proposición de reforma presentada, en febrero de 1993, por los GG.PP. Socialista y Popular de las Cortes de Aragón. Y a otro más ambicioso, la proposición de reforma presentada por los GG.PP. del Partido Aragonés y Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida (CAA-IU), que reproducía el texto elaborado por la Comisión especial<sup>9</sup>.

---

7 BOCA. Legislatura II. Núm. 156, de 5 de julio de 1990.

8 DSCA. Legislatura III. Núm. 34, de 22 de octubre de 1992.

9 Ambas proposiciones de ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón se encuentran publicadas en BOCA. Legislatura III. Núm. 60, de 8 de febrero de 1993.

El tenso debate entre quienes seguían rechazando la mera reforma competencial y abogaban por una plena autonomía y quienes defendían una reforma de corto alcance circunscrita al tenor de la ley orgánica de transferencias, se saldaría en favor de esta segunda opción. La propuesta de reforma aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1993<sup>10</sup>, por 43 votos a favor (GGPP, Socialista y Popular) y 19 en contra (GG.PP. PAR, CAA-IU y Mixto), tras una dilatada tramitación en las Cortes Generales en la que no se modificaría el texto remitido por la Cámara aragonesa, resultaría definitivamente aprobada mediante Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo. Con esta primera reforma estatutaria limitada a lo competencial, se asumieron competencias exclusivas en materia de juego, cooperativas, espectáculos, fundaciones, industria, energía, procedimiento administrativo, publicidad y servicio meteorológico; ampliándose las de desarrollo legislativo y ejecución relativas a corporaciones públicas, medio ambiente y medios de comunicación social y enseñanza; incorporándose así mismo, competencias ejecutivas de la legislación estatal en materia de asociaciones, ferias, seguridad social, museos, archivos y bibliotecas, pesas y medidas, productos farmacéuticos, propiedad industrial e intelectual, economía y en materia laboral.

Aragón se mantuvo firme en sus aspiraciones de autogobierno y separándose del grupo de comunidades que los pactos autonómicos de 1981 y 1992 habían propiciado, iniciaría una escapada en solitario que, esta vez sí, le permitiría llegar a la ansiada meta de una autonomía plena, o, al menos acercarse. En enero de 1994, al mismo tiempo, que las Cortes Generales seguían tramitando la primera de las reformas estatutarias, en el parlamento aragonés volverían a activarse los trabajos de la Comisión especial que culminarían con una nueva propuesta de reforma que sería tomada en consideración por unanimidad en un simbólico pleno celebrado el 22 de abril de 1994, víspera del día de Aragón. Tras las fases de Ponencia y Comisión, la propuesta de reforma también sería aprobada por unanimidad en el Pleno de las Cortes de Aragón, celebrado el 30 de junio de 1994<sup>11</sup>.

---

10 DSCA. Legislatura III. Núm. 63, de 30 de junio de 1993.

11 DSCA. Legislatura III. Núm. 101, de 30 de junio de 1994.

La tramitación parlamentaria en las Cortes Generales de la propuesta de reforma tras su inicial calificación y publicación el 27 de julio de 1994<sup>12</sup>, padeció inexplicadas dilaciones hasta su sometimiento a debate de totalidad y votación favorable, en noviembre de 1995. La disolución de las Cámaras y la constitución de las nuevas tras las elecciones generales celebradas el 3 de marzo de 1996, obligó a iniciar la tramitación, sometándose la proposición de reforma a un nuevo debate de totalidad el 11 de junio de 1996, en el que obtendría el apoyo casi unánime del Congreso. Las modificaciones introducidas en el texto remitido por la Cámara aragonesa, tras la aprobación de las enmiendas presentadas por los GGPP. Socialista y Popular, tensionarían los debates y la tramitación hasta su definitiva aprobación mediante Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. Del proceso hasta llegar a la aprobación de esta reforma, así como de la demanda social que lo sustentaba, daría cuenta su exposición de motivos:

«El largo proceso de nuestra autonomía, idea tan vinculada a la esencia misma de la Corona de Aragón, ha requerido de todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes de este viejo Reino el empleo de la capacidad de entendimiento precisa para alumbrar un texto nacido así del consenso y del predominio de las ideas institucionales sobre cualquier tendencia partidista.

El pueblo de Aragón ya señaló el camino dando muestras sobradas de su voluntad en pro de la plena autonomía y al manifestarlo con tanta perseverancia dispuso trabajar por la recuperación de su constante histórica, confirmando, al tiempo, mandatos constitucionales tan inequívocos como los de los artículos 1, 2, 137 y 138 de nuestra Carta Magna. (...)».

Con esta nueva reforma, la equiparación institucional y competencial con las CCAA de autonomía inicial amplia había tomado forma. Se atribuye a Aragón el carácter de nacionalidad, quedando atrás un buen número de restricciones al funcionamiento de las Cortes de Aragón y a la composición del Gobierno de Aragón, se regula la cuestión de confianza y la facultad presidencial de disolución anticipada del parlamento, aunque esta no conseguiría desgajarse de una legislatura de término rígido con la finalidad de que el calendario electoral autonómico se mantuviese

---

12 BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 74-1, de 27 de julio de 1994.

vinculado al de las restantes CCAA de la vía del 143 y a las elecciones locales. A pesar del rechazo a algunas cuestiones contempladas en la propuesta inicial de las Cortes de Aragón, como la ejecución de la legislación penitenciaria o la creación de una policía autonómica, se producirán importantes ampliaciones competenciales, entre las que, sustancialmente, destacaba la gestión de la sanidad. De gran importancia resultaba así mismo la previsión en materia de financiación de un acuerdo bilateral entre la Comunidad Autónoma y el Estado que incorporaba en su artículo 48.

Así como los pactos autonómicos de 1992 habían determinado un primer ciclo de reformas estatutarias limitadas a lo competencial, la reforma estatutaria aragonesa de 1996 abrirá la serie de un segundo ciclo de reformas ya sin la previa coordinación estatal. Aragón, con esta reforma «tiene la virtud, entre otras, de “adelantarse” a lo que va a suceder posteriormente en el resto de CCAA, con procesos de reforma estatutaria que en todos los casos toman como modelo el aragonés»<sup>13</sup>.

La reforma de 1996 del Estatuto de Autonomía de Aragón, como oportunamente se ha destacado, «representaba no sólo un muy significativo salto en el nivel de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón sino también un cambio de modelo de Estado. El paso dado por la reforma aragonesa implicaba abrir la puerta a una homogeneidad institucional que sólo dos años antes había sido excluida rotundamente como posibilidad. Aragón no sólo accedía a un nivel de autonomía notablemente más amplio, sino que, por primera vez, protagonizaba el Estado autonómico siendo artífice y protagonista de su más notable transformación»<sup>14</sup>.

#### IV. LA PROFUNDIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO ARAGONÉS: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007

La necesidad de seguir avanzando en el autogobierno volverá a ser uno de los objetivos fundamentales en la V Legislatura del parlamento arago-

---

13 EMBID IRUJO, A.: *Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesadas*, ob. cit. p. 26.

14 TUDELA ARANDA, J.: «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 23 de abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, junio 2007, pp. 89 y ss.

nés. El Pleno de las Cortes de Aragón, en la sesión celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, acordará la creación de una Comisión especial de estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés<sup>15</sup>.

La Comisión desarrolló sus trabajos a lo largo de 22 sesiones, convocando a un buen número de expertos en la primera fase de sus trabajos, dedicando las restantes a la elaboración de sus conclusiones. Sus trabajos finalizarían el 18 de marzo de 2003 con la presentación de su Dictamen<sup>16</sup> que sería debatido y aprobado por unanimidad en el último de los plenos de esta legislatura<sup>17</sup>, celebrado los días 20 y 21 de marzo de 2003. La importancia de la labor de esta Comisión y de sus conclusiones, entre las que ya se apunta la necesidad de la reforma estatutaria, se evidenciará en la coincidencia de muchas de sus demandas con los contenidos posteriormente recogidos en el nuevo Estatuto de Autonomía<sup>18</sup>.

Un consenso que, con la nueva legislatura de la Cámara aragonesa, volverá a concitarse para dar continuidad al trabajo ya iniciado, con la creación por el Pleno de las Cortes de Aragón, en la sesión celebrada los días 6 y 7 de mayo de 2004, de una nueva Comisión Especial de estudio que tenía por objeto la concreción de las conclusiones adoptadas por unanimidad en la Comisión especial de estudio sobre profundización y

---

15 BOCA. Legislatura V. Núm. 233., de 28 de mayo de 2002.

16 El Dictamen de la Comisión especial de estudio fue publicado por las Cortes de Aragón en *Debates parlamentarios sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés*, Cortes de Aragón, 2004.

17 DSCA. Legislatura V, núm. 87, 20 y 21 de marzo de 2003. El valor de la unanimidad en la necesidad de impulsar el autogobierno será una de las cuestiones más resaltadas a lo largo del debate, pudiendo destacarse, entre otras, en este sentido, la intervención del diputado Sr. LACASA VIDAL: «(...) que en este último Pleno, a semanas casi de las próximas elecciones autonómicas, los cinco grupos parlamentarios de la cámara se pongan de acuerdo en un dictamen sobre profundización del autogobierno; es algo inédito. Desde la derecha de la cámara hasta la izquierda, desde los grupos que somos grupos de implantación en todo el Estado a los grupos solamente de opción territorial, todos hemos suscrito y hemos firmado las conclusiones del dictamen.»

18 Un examen más pormenorizado de la labor de la Comisión especial de estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés puede encontrarse en AGÜERAS ANGULO, C.: «*El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía*», en vol. col., Tratado de Derecho Público Aragonés (J. Bermejo Vera y F. López Ramón directores), Civitas, 2010, pp. 113-137.

desarrollo del autogobierno aragonés de la pasada legislatura para, en su caso, proceder a la elaboración de un texto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>19</sup>. Los trabajos de la Comisión especial darán finalmente paso a la creación por el pleno de las Cortes de Aragón, en la sesión celebrada los días 13 y 14 de diciembre de 2004, de una Ponencia especial para la elaboración de un texto de reforma del Estatuto de Autonomía. Las Cortes de Aragón volverían a anticiparse con la inmediata constitución de la Ponencia especial, el 23 de diciembre de 2004, en el proceso de reforma estatutaria de los estatutos de nueva generación que estaba comenzando a gestarse.

El parlamentarismo que había caracterizado al anterior proceso de reforma cobrará un especial significado en el proceso que ahora se abre, siendo el propio Parlamento aragonés el que sin un texto previo comenzaba a elaborar la propuesta de reforma estatutaria. La opción barajada desde el primer momento por esta Ponencia especial fue la más ambiciosa, la de una revisión íntegra del texto estatutario, más allá de reformas puntuales. Con esta finalidad, los trabajos de la Ponencia especial, desarrollados a lo largo de cuarenta y dos sesiones que se prolongarían durante un año y medio, hasta el 10 mayo de 2006, culminaron con la presentación de la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía tomada en consideración en la sesión plenaria extraordinaria celebrada el 17 de mayo de 2004<sup>20</sup>.

La posterior tramitación de la proposición de reforma, sin duda, acelerada por la presentación en el Congreso de las propuestas de reforma de los estatutos valenciano, catalán y andaluz, aún permitió la aprobación de 280 nuevas enmiendas y transacciones en la fase de Ponencia, del total de 357 que fueron presentadas<sup>21</sup>. A pesar del esfuerzo realizado en su seno por concitar la unanimidad, la complejidad que la cuestión lingüística ya había evidenciado durante los trabajos previos de la Ponencia especial no lo permitió; no siendo posible salvar la abstención del G.P. Chunta Aragonesista en la votación definitiva de la propuesta de reforma

---

19 DSCA. Legislatura VI. Núm. 22, de 6 y 7 de mayo de 2004.

20 DSCA. Legislatura VI. Núm. 68, de 17 de mayo de 2006.

21 BOCA. Legislatura VI. Núm. 227, de 7 de junio de 2006.

por el Pleno de las Cortes, en la sesión extraordinaria celebrada el 21 de junio de 2006, que sí contaría con el voto favorable de los restantes Grupos de la Cámara<sup>22</sup>.

Remitida para su tramitación a las Cortes Generales, el Pleno del Congreso de los Diputados celebrado el 5 de octubre de 2006, procedió al debate de totalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que sería votada favorablemente con 283 votos a favor y 10 abstenciones. Del total de 220 enmiendas presentadas<sup>23</sup>, 148 serían incorporadas al Informe de Ponencia<sup>24</sup>, siendo rechazadas las restantes. El Dictamen<sup>25</sup> de la Comisión constitucional adoptado en la sesión celebrada el 28 de febrero de 2007, será aprobado sin modificaciones por el Pleno del Congreso, por 296 votos a favor, 13 abstenciones y un voto en contra, en la sesión celebrada el 15 de marzo de 2007<sup>26</sup>. En el Senado, el Informe de Ponencia<sup>27</sup> rechazaría las siete enmiendas presentadas, manteniendo el texto remitido por el Congreso. La Comisión General de las Comunidades Autónomas, en sesión celebrada el 13 de abril de 2007,

---

22 DSCA. Legislatura VI. Núm. 71, de 22 de junio de 2006.

23 BOCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. B-253-15, de 13 de febrero de 2007.

24 BOCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. B-253-17, de 28 de febrero de 2007: «La Ponencia, por mayoría, ha decidido incorporar las enmiendas 67 a 103 del G.P Socialista, 105 a 140 del G.P. de Coalición Canaria-Nueva Canarias, 142 a 178 del G.P. de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, y 180 a 216 del G.P. Popular. También por mayoría la Ponencia decide incorporar la enmienda suscrita por esos cuatro GGPP y formulada en relación con sus enmiendas 66, 104, 141 y 179 relativas a la Exposición de motivos, con el texto que figura en el Preámbulo del Anexo».

25 BOCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. B-253-18, de 5 de marzo de 2007.

26 DSCG. Legislatura VIII. Congreso de los Diputados, núm. 240, de 15 de marzo de 2007.

27 BOCG. Senado. VIII Legislatura. Serie III B, núm. 20-c, de 12 de abril de 2007 La Ponencia, por unanimidad, acuerda rechazar las enmiendas números 1 a 6, presentadas por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés; así mismo, por mayoría, acuerda rechazar la enmienda número 7, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió. La Ponencia, por unanimidad, acuerda proponer a la Comisión el mantenimiento del texto remitido por el Congreso de los Diputados respecto de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

aceptará como dictamen<sup>28</sup> el texto propuesto por el informe de Ponencia, que será finalmente aprobado por el Pleno del Senado, con 223 votos a favor y 5 abstenciones, en la sesión celebrada el 18 de abril de 2007.

El 23 de abril de 2007 entraba en vigor, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Un nuevo Estatuto de Autonomía que sitúa a Aragón en la vanguardia de los de nueva generación, con un modelo propio buscado desde el inicio de su proceso de elaboración que le permitiese perfeccionar y profundizar en su autogobierno hasta los límites constitucionalmente posibles. Un nuevo Estatuto que formaliza los compromisos de sus instituciones con la ciudadanía en su catálogo de derechos y principios rectores, ampliando su ámbito competencial desde el respeto a las competencias estatales, incorporando nuevas materias e incrementando las posibilidades de actuación en otras. Un nuevo Estatuto con vocación europeísta que al mismo tiempo que fortalece la cooperación institucional con el Estado y en el que, así mismo, se introducirán en materia de financiación nuevos principios e instrumentos que fortalezcan su posición.

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, desde un punto de vista formal, ha venido a ampliar, a detallar y a dotar de un mayor rigor sistemático a la mayor parte de sus contenidos, una mayor regulación de sus instrumentos de autogobierno que en términos generales refuerza la función del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Concretamente, el nuevo Estatuto de Autonomía se estructura en un Título Preliminar y otros 9 Títulos, constando de 115 artículos, 6 disposiciones adicionales, 5 transitorias y una final. Se duplica así, prácticamente, la extensión del anterior que con un Título Preliminar y otros cinco más, contaba con 61 artículos y 17 disposiciones. El incremento de su extensión refleja la intención de elaborar una nueva norma institucional básica formalmente diferenciada de la anterior. Rasgo común, por otra parte, al de los restantes estatutos de segunda generación. En cualquier caso, su extensión resulta moderada si se compara con la de los demás de nueva generación<sup>29</sup>.

---

28 BOCG. Senado. VIII Legislatura. Serie III B, núm. 20-d, de 17 de abril de 2007.

29 Andalucía (250 artículos y 11 disposiciones), Cataluña (223 artículos y 22 disposiciones), Canarias (202 artículos y 10 disposiciones), Illes Balears (139 artículos y 18 disposi-

Entre sus novedades más relevantes cabe señalar la incorporación de un Preámbulo que, aunque sustancialmente reducido tras su paso por las Cortes Generales, enfatizará desde el primer momento la condición de nacionalidad histórica de Aragón, recordando a continuación, que: «El Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Señala de identidad de su historia es el Derecho foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad. Este carácter foral tuvo reflejo en la Compilación del siglo XIII, en el llamado Compromiso de Caspe de 1412 y en la identificación de sus libertades en el Justicia de Aragón».

En el Título Preliminar, además de la definición de Aragón como nacionalidad histórica, se destaca la identidad propia que ostenta por su historia, sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura (art. 1). Se elevan a rango estatutario las Comarcas, aludiéndose a ellas tanto en la definición del territorio aragonés (art. 2) como al describir la estructura territorial, regulándose más detalladamente con posterioridad en el título relativo a la organización territorial y el gobierno local. En relación con los símbolos se proclama el 23 de abril día de Aragón y se atribuye a Zaragoza la capitalidad de Aragón (art. 3). La regulación estatutaria de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón también supone un avance respecto de la anterior, pero sin establecerse ningún régimen de cooficialidad (art. 7). El reconocimiento de la realidad lingüística de Aragón fue una de las cuestiones más discutidas durante todo el proceso de elaboración y aprobación de este Estatuto y una de las causas principales de su rechazo final por parte de Chunta Aragonesista.

La novedad más significativa, en cualquier caso, es la incorporación del catálogo de derechos y principios contenidos en el Título I. Efectivamente, el Estatuto de Autonomía de Aragón al igual que la mayor parte de los de nueva generación, introduce, a modo de parte dogmática, un catálogo de derechos, especialmente de contenido económico y social, cuya inclusión estatutaria ha sido admitida de forma limitada por el Tribunal Constitucional, considerándolos como mandatos dirigidos a los pode-

---

ciones), Castilla-León (91 artículos y 9 disposiciones), Extremadura (91 artículos y 9 disposiciones) y Valencia (81 artículos y 11 disposiciones).

res públicos de la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>. Estos derechos estatutarios que derivan en gran medida de los derechos sociales que la Constitución consagra, pueden considerarse, como apunta la doctrina, una actualización y concreción técnico-jurídica de los mismos. Con independencia del valor jurídico concreto y del alcance de estas declaraciones estatutarias de derechos, puede afirmarse como «frente a la mayor abstracción que presentaban las anteriores cláusulas sociales estatutarias, un catálogo de derechos estatutarios representa una concreción subjetiva de las obligaciones que corresponden a los poderes públicos autonómicos»<sup>31</sup>.

La recepción estatutaria de este catálogo de derechos además de proporcionar nuevos parámetros normativos a los derechos sociales constitucionalizados, amplía y eleva el alcance de las obligaciones del entramado institucional autonómico para su satisfacción, a tenor de la cláusula de prohibición de regresividad o, si se prefiere, de garantía de irreversibilidad, de manera que ninguna de sus disposiciones puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España (art. 6. 3 *in fine*). Es por ello, que «los nuevos derechos sólo pueden entenderse en adición. En ningún caso pueden interpretarse de manera que se aminoren los derechos y libertades que la Constitución reconoce a todos. Ahora bien, en el desarrollo de esos derechos constitucionalizados y en la formulación de posibles nuevos derechos los Estatutos representan cambios que no pueden ser desdeñados»<sup>32</sup>.

---

30 MORCILLO MORENO, J.: «La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías», en *Revista de Administración Pública* n° 188, 2012, pp. 99-144. Este estudio contextualiza las principales aportaciones en la materia y, sobre todo, analiza la senda hermenéutica marcada por el Tribunal Constitucional en sus pronunciamientos de 2007 y 2010 (SSTC 247/2007, 249/2007 y 31/2010) en torno al sentido y alcance de los derechos de los ciudadanos autonómicos, cuyo resultado no es otro que la devaluación de la naturaleza jurídica de tales derechos y, en consecuencia, la atemperación de sus garantías que pese a todo no tiene por qué significar un vaciamiento de su valor normativo y, en definitiva, de su eficacia jurídica.

31 RUIZ RICO, G. y ANGUITA SUSI, A.: «La reforma estatutaria y legal de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos», en *Teoría y Realidad*, n° 26, 2010, p. 169.

32 TUDELA ARANDA, J.: «Los nuevos derechos y las atribuciones competenciales en los Estatutos de Autonomía», en *Estatutos de Autonomía y Reforma Constitucional*. AELPA. 2019. p. 98.

Este nuevo catálogo de derechos estatutarios y principios rectores amplía el compromiso de los poderes públicos autonómicos con su satisfacción. Como oportunamente se ha señalado, «los Estatutos de Autonomía estarían elevando el grado de exigibilidad de los derechos reconocidos formalmente como derechos teóricamente subjetivos»<sup>33</sup>, de los que el derecho de todas las personas a recibir las prestaciones sociales destinadas a su bienestar (art. 12); a acceder, en condiciones de igualdad, a la cultura y al disfrute del patrimonio cultural (art. 13); a acceder a los servicios públicos de salud, en condiciones de igualdad, universalidad y calidad (art. 14); a presentar iniciativas antes las Cortes de Aragón y participar en el proceso de elaboración de las leyes (art. 15); así como el derecho a acceder, en condiciones de igualdad; a unos servicios públicos de calidad (art. 16) o a disponer de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras (art. 19), podrían constituir sólo un ejemplo.

Entre los principios rectores que estatutariamente se imponen a los poderes públicos aragoneses destacan el desarrollo de un modelo educativo de calidad y de interés público (art. 21); la promoción, conservación, conocimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de Aragón, así como el desarrollo de las actuaciones necesarias para la recuperación de los bienes que se encuentran fuera de su territorio (art. 22); la promoción y garantía de un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de las personas y grupos, orientado especialmente a la eliminación de la marginación o exclusión social, garantizando una renta básica y promoviendo la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana (art. 23). La protección integral de la familia, la garantía de la igualdad entre el hombre y la mujer, la protección de la infancia y de las personas mayores aparecen junto a la garantía del derecho de todas las personas a no ser discriminadas por razón de su orientación sexual e identidad de género (art. 24). Del mismo modo, la garantía de la autonomía e integración social y profesional de las personas con discapacidades, en especial, de las personas sordas (art. 25); la promoción de un pleno empleo de calidad, la formación y promoción

---

33 RUIZ RICO, G.: «Los derechos sociales estatutarios y los Defensores del Pueblo Autonómicos», en vol. col. *Derechos estatutarios y Defensores del Pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*. (A. Anguita, director), Atelier, 2014, p. 83.

profesionales y la conciliación de la vida familiar y laboral (art. 26) o la efectividad del ejercicio del derecho a una vivienda digna (art. 27) son otros mandatos estatutarios que comprometen la acción de los poderes públicos aragoneses.

El fomento de la investigación y la innovación científica, la garantía del acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales y a las tecnologías de la información y la comunicación (art. 28); la integración social de las personas inmigrantes (art. 29), la promoción de la cultura de la paz (art. 30) o, finalmente, la protección institucional de la información (art. 31), suponen la concreción estatutaria de unas metas sociales más precisas que comprometen a los poderes públicos autonómicos en el impulso de aquellas reformas legislativas necesarias para su efectivo cumplimiento. Sin duda, la satisfacción de estos derechos y principios estatutarios constituyen el mejor instrumento de autogobierno y, como mecanismo limitador del poder, en este caso autonómico, el sistema de blindaje competencial más efectivo para la ciudadanía.

Entre otras novedades institucionales procede mencionar la posibilidad de incrementar la composición de las Cortes de Aragón que «estarán integradas por un número de Diputados y Diputadas comprendido entre sesenta y cinco y ochenta» (art. 36), elevándose, de este modo, los límites establecidos en el anterior estatuto de 1982 que se cifraban entre sesenta y setenta y cinco. Se introduce, además, en el sistema de fuentes autonómico el Decreto-ley (art. 44) y junto a la tradicional denominación de Diputación General se incorpora la de Gobierno de Aragón. Desaparecen las limitaciones a la facultad presidencial de disolución anticipada de las Cortes de Aragón que impedían la individualización del calendario electoral autonómico (art. 52), rompiéndose definitivamente con el que hasta ese momento constituía el principal rasgo diferencial institucional que todavía se mantenía con las CCAA de autonomía amplia. La institución del Justicia de Aragón verá también reforzadas sus funciones en relación con su función supervisora de las entidades locales (art. 59). El panorama institucional se completa con la incorporación de diversos órganos cuya existencia no define la forma de gobierno pero que gozarán de la garantía que les otorga su reconocimiento estatutario, es el caso del Consejo Consultivo de Aragón (art. 58), el Consejo Local de Aragón (art. 86), el Consejo Económico y Social (art. 102) y la Cámara de Cuentas (112).

De nueva inclusión es el Título IV «La Justicia», que comprende dos capítulos relativos al Poder Judicial en Aragón y a la Administración de Justicia, entre cuyos contenidos cabe señalar la regulación relativa a la casación foral (art. 63), recuperándose así el tenor del anterior art. 29 suprimido con la reforma de 1996, así como la creación del Consejo de Justicia de Aragón (art. 64).

El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón delimita el ámbito competencial autonómico siguiendo un sistema propio por el que se incorpora la definición de submaterias tras cada una de las materias que inicia el enunciado competencial. Un modelo que le sitúa de manera ponderada entre la profusa regulación que hacen los estatutos catalán o andaluz, que dedican un precepto a cada materia, y el modelo clásico de simple enumeración que mantiene el valenciano. Desde el respeto a las competencias estatales, se define el alcance y se concreta el contenido de las competencias exclusivas (arts. 71), compartidas (art. 75) y ejecutivas (art. 77), recibiendo algunas materias, como ya sucedía en el anterior estatuto, una regulación diferenciada<sup>34</sup>, incorporándose como cláusula de cierre la salvaguarda de que «las especificaciones de los distintos títulos de competencia no son excluyentes de otros posibles contenidos que deban considerarse incluidos en el título competencial respectivo, conforme a la Constitución y al presente Estatuto».

Entre las nuevas competencias exclusivas que se incorporan figuran las siguientes materias: lenguas y modalidades lingüísticas propias; promoción de la competencia; consultas populares; voluntariado social; cooperación para el desarrollo; políticas de igualdad; biotecnología, biomedicina y genética; cinematografía; tiempo libre; protección civil; seguridad privada o administración de justicia en lo relativo a medios personales y materiales. También son de nueva inclusión las competencias compartidas en materia de protección de datos de carácter personal; políticas de integración de los inmigrantes; instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría; mercados de valores y centros de contratación; ordenación del crédito, banca, seguros, mutualidades de previsión social,

---

34 Cuentan con un artículo específico las siguientes materias: aguas (art. 72), enseñanza (art. 73), medios de comunicación social (art. 74), policía autonómica (art. 76), notarios y registradores (art. 78) y actividad de fomento (art. 79).

entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. Entre las nuevas materias en las que se asumen competencias ejecutivas destacarán las de control metrológico y contraste de metales; la gestión del régimen económico de la Seguridad Social; la gestión de los Parques Nacionales en Aragón; sistema penitenciario y registro civil.

Singular mención requiere la regulación establecida en relación con el agua en el art. 72, en la que, entre otras cuestiones, se reconoce la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón; previéndose, así mismo, para la defensa de los derechos relacionados con el agua que contempla el artículo 19, la emisión por la Comunidad Autónoma de un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. La constitucionalidad de la regulación estatutaria en materia de agua ha sido confirmada en la STC 110/2011, de 22 de junio, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja<sup>35</sup>.

Se fortalecen los mecanismos de cooperación institucional con la posibilidad de participar en instituciones, procedimientos y organismos estatales (art. 89) y la creación de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (art. 90) y se regulan las relaciones con la Unión Europea, con especial atención a la delegación de Aragón ante la Unión Europea (art. 92), la participación en la formación y aplicación del derecho de la Unión (art. 93), así como la participación en instituciones y organismos europeos (art. 94) y las acciones ante el Tribunal de Justicia (art. 95).

---

35 La STC 110/2011, de 22 de julio, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja contra los artículos 19 y 72 del Estatuto de Autonomía de Aragón, declarando «que no es inconstitucional la disposición adicional quinta del Estatuto de Autonomía siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico del Ebro que obligue al Estado, en los términos indicados en el fundamento jurídico 17».

La materia financiera se refuerza en el nuevo Estatuto de Autonomía con la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos-Financieros Estado Comunidad Autónoma de Aragón como órgano bilateral de relación entre ambas administraciones en las materias sobre financiación autonómica específicas aragonesas y, en especial, en el seguimiento del cumplimiento del Acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el actual artículo 108 (anterior art. 48). La extensión territorial, la orografía, su condición de comunidad fronteriza y la despoblación son criterios que, así mismo, deberán ponderarse, con carácter prioritario, para la fijación de las inversiones estatales en Aragón (Disposición adicional sexta).

Finalmente, en relación con la regulación de la reforma del Estatuto se introduce la posibilidad de ratificación de la reforma estatutaria mediante referéndum si así lo acuerdan las Cortes por mayoría de dos tercios. Así mismo, se intenta reforzar la presencia de la delegación aragonesa en la tramitación de la reforma por las Cortes Generales. Conviene recordar, a tal efecto, que el art. 115.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando regula el procedimiento de reforma estatutaria contempla la elección por las Cortes de Aragón de entre sus miembros de «una delegación para participar en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales, mediante la constitución de una comisión mixta paritaria o el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados». La voluntad del legislador estatutario de 2007 de que las futuras reformas estatutarias siguiesen en las Cortes Generales una tramitación similar a las que afectan a los Estatutos de la vía del art. 151 CE y concordantes, quedaba patente con esa mención como primera opción a la «constitución de una comisión mixta paritaria».

Sin embargo, el artículo 145 del Reglamento del Congreso, único precepto dedicado a la regulación de la reforma de los Estatutos, se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 147.3 de la Constitución, señalando que «la reforma de un Estatuto de Autonomía tramitada conforme a las normas establecidas en el mismo, requerirá su aprobación mediante Ley Orgánica», por lo que sigue siendo la regulación contenida en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 (modificada por Resolución de Presidente de 25 de septiembre de 2018), la que establece el procedimiento a seguir para la tramitación de las reformas estatutarias, manteniéndose sustanciales diferencias en el procedimiento

todavía basadas en la forma de acceso a la autonomía. Sería conveniente, «que, frente a la variedad de los criterios recogidos en los diferentes Estatutos, el Reglamento del Congreso regulará un procedimiento que, bajo la premisa de la igualdad de todas las Comunidades Autónomas, tenga en cuenta las especialidades del mismo. Es difícil justificar el modelo actual que reconoce la incondicionada potestad estatal de enmienda en las reformas estatutarias»<sup>36</sup>.

## V. LA SUPRESIÓN DE LOS AFORAMIENTOS Y EL MANTENIMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS PROVINCIAS MENOS POBLADAS: NUEVA REFORMA ESTATUTARIA

Quince años después de la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, una nueva reforma, mediante Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, suprime los aforamientos de los cargos institucionales autonómicos y garantiza un mínimo de catorce escaños por provincia en las Cortes de Aragón, reabriendo algunos debates que parecían zanjados.

A diferencia de las anteriores reformas en las que la iniciativa tuvo su origen en el parlamento aragonés, en esta ocasión, la iniciativa seguida para la reforma de los artículos 36, 38.2 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón ha tenido un origen gubernamental, sin que pueda dejar de mencionarse la notable labor de impulso que, a tal efecto, han ejercido las Cortes de Aragón. Así, en la proposición no de ley núm. 12/19-X, sobre supresión de los aforamientos aprobada por unanimidad en la sesión plenaria celebrada los días 3 y 4 de octubre de 2019, las Cortes de Aragón habían instado al Gobierno de Aragón a traer a esta Cámara en el plazo de tres meses la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, a fin de suprimir los aforamientos de los miembros de las Cortes y el Gobierno de Aragón<sup>37</sup>. Dicha iniciativa presentada por el G.P. Ciudadanos reiteraba el tenor de otras anteriores de este mismo grupo, como la proposición

---

36 GUEDEA MARTÍN, M.: «*La Reforma del Estatuto de Autonomía*», en vol. col. Tratado de Derecho Público aragonés. ob. cit., p. 150.

37 BOCA. X Legislatura. Núm. 7, de 5 de septiembre de 2019.

no de ley 175/18-IX aprobada en la anterior legislatura<sup>38</sup>, en la sesión plenaria celebrada los días 17 y 18 de mayo de 2018 o la propuesta de resolución núm. 141 presentada en relación con el debate de política general sobre el estado de la Comunidad Autónoma de 2017, aprobada en la sesión plenaria de 21 de septiembre de 2017<sup>39</sup>. No fue el caso de la más temprana proposición no de ley núm. 199/14, de 16 de julio, sobre la supresión del aforamiento de los diputados y las diputadas de las Cortes de Aragón y de los miembros del Gobierno de Aragón, presentada por el Grupo Chunta Aragonesista en similares términos<sup>40</sup>.

El procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de reforma se iniciará mediante Orden de 6 de agosto de 2020, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales y del Vicepresidente del Gobierno de Aragón, siguiéndose para su elaboración la regulación general establecida en Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón<sup>41</sup>, al no estar prevista ninguna especialidad normativa para el supuesto de que la iniciativa de reforma estatutaria proceda del Gobierno de Aragón. El anteproyecto de reforma así elaborado vendrá acompañado de una memoria justificativa<sup>42</sup>, de fecha 2 de marzo de 2021, en la que, entre otras razones que justifican la necesidad de la reforma se da cuenta del contenido del acuerdo de investidura y gobernabilidad para

---

38 BOCA. IX Legislatura. Núm. 248, de 15 de julio de 2018.

39 BOCA. IX Legislatura. Núm. 183, de 22 de septiembre de 2017.

40 BOCA. VIII Legislatura. Núm. 242, de 24 de junio de 2014.

41 El artículo 37.3 LPGA, en la redacción vigente al inicio de la tramitación de la reforma establecía que: «El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento».

42 El expediente seguido para la elaboración del anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía aparece publicado en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón <https://transparencia.aragon.es/>, de conformidad con el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

la X Legislatura en Aragón, alcanzado por las organización políticas que conformaron el Gobierno de Aragón a raíz de las elecciones de 26 de mayo de 2019, que incluía el compromiso de «promover la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón a fin de suprimir el aforamiento de los miembros de las Cortes y el Gobierno de Aragón y modificar el Estatuto en lo que respecta al mantenimiento de los 14 diputados mínimos por provincia para la elección a las Cortes de Aragón».

El lenguaje inclusivo merecerá especial atención en esta propuesta de reforma estatutaria, mejorando aspectos ya iniciados en la anterior<sup>43</sup>. Mediante acuerdo del Gobierno de Aragón de 10 de marzo de 2021, se declarará innecesario llevar a cabo los trámites de deliberación participativa, audiencia e información pública, considerando para ello el carácter puntual de las modificaciones que efectúan y el ámbito subjetivo limitado de las mismas<sup>44</sup>. Una decisión que no será compartida por el Consejo Consultivo de Aragón en su Dictamen 190/2021, de 6 de octubre<sup>45</sup>, sobre

---

43 El preceptivo informe de evaluación de impacto de género, que también acompaña al anteproyecto de ley, destaca en cuanto al lenguaje normativo utilizado que «(e)n el texto del Anteproyecto de Ley se evita el uso del masculino genérico lo que cumple con el objetivo de elaborar documentos con un lenguaje que represente a toda la ciudadanía. En este sentido, se utiliza el recurso al desdoblamiento “El Presidente o la Presidenta”, la duplicación en “los y las miembros”, así como “personas miembros” de uso cada vez más frecuente y que trata de restituir el carácter epiceno originario (pueden ser mujeres o hombres) que en principio tenía la palabra miembro y que actualmente se está interpretando como un masculino genérico».

También, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 30 de julio de 2021, destacará, desde un punto de vista formal, el esfuerzo realizado por la utilización de un lenguaje inclusivo «en el que se valora positivamente, pues mejora la inteligibilidad, la sustitución en el artículo 36 de “Diputados y Diputadas” por el término escaños. En este sentido se ha optado también por referirse a Presidente o Presidenta y demás personas miembros del Gobierno, separándose de la masculinización del texto vigente.»

44 Así mismo, acuerda la necesidad de solicitar informes a las secretarías generales técnicas de los departamentos de la administración autonómica, al Consejo Económico y Social, a la Dirección General de Servicios Jurídicos y al Consejo Consultivo de Aragón. El informe del Consejo Económico y Social de Aragón, de 2 de julio de 2021, considera esta reforma estatutaria una aportación al fortalecimiento democrático de Aragón efectuando una valoración positiva de la misma.

45 Desde el punto de vista material, el Consejo Consultivo apunta en la última de sus consideraciones jurídicas «nada que objetar en cuanto a la supresión del aforamiento del texto propuesto que coincide con la reforma llevada a cabo en los Estatutos de Autonomía de Canarias y Murcia, siendo un tanto más explícita la Comunidad Autónoma de

el anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que a la vista de los trámites seguidos para su elaboración, considerará que «a pesar de que se ajusta a la normativa aplicable y de que, según reflejan diversas iniciativas parlamentarias, esta reforma cuenta con el apoyo unánime en las Cortes de Aragón, hubiera sido deseable la tramitación de un procedimiento de deliberación participativa o de información pública, dada la transcendencia y el calado del contenido de la reforma proyectada». Efectivamente, el carácter puntual de la reforma en modo alguno le quita importancia ni oportunidad para propiciar ese espacio deliberativo. Transcurridos un año y cuatro meses desde el inicio del procedimiento de elaboración, el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón será aprobado por el Gobierno de Aragón mediante acuerdo de 12 de noviembre de 2021, culminando así esta fase de iniciativa.

El proyecto de reforma de los artículos 36, 38.2 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón remitido para su tramitación a las Cortes de Aragón, tras su calificación y publicación<sup>46</sup>, será sometido a debate y votación de totalidad por el Pleno, en la sesión celebrada los días 10 y 11 marzo de 2022<sup>47</sup>, obteniendo el apoyo unánime de la Cámara. Tras el resultado favorable, la Mesa de las Cortes, de conformidad con lo establecido en el art. 162.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón, acordó la remisión del proyecto de reforma a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario y la apertura de un plazo de 5 días, que concluiría el día 17 de marzo de 2022, para que los diputados y grupos parlamentarios pudiesen proponer la audiencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar afectados por el contenido del proyecto de reforma<sup>48</sup>. Sustanciadas, de este modo, las audiencias legislativas, se abriría un

---

Cantabria que, añade en su artículo 11 tras suprimir los aforamientos, la siguiente frase «correspondiendo decidir, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio a los jueces ordinarios predeterminados por la ley», lo que implícitamente se sobreentiende con la reforma propuesta.»

46 BOCA. X Legislatura. Núm. 176, de 30 de noviembre de 2021.

47 DSCA. X Legislatura. Núm. 60, de 10 y 11 de marzo de 2022.

48 BOCA. X Legislatura. Núm. 201, de 15 de marzo de 2022. En el trámite de audiencias legislativas celebrado el 4 de abril de 2022 ante la Mesa ampliada de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, tuvieron ocasión de comparecer el Sr. Hernández García, Lugarteniente de El Justicia de Aragón; el Sr Palacios Romeo, profesor titular de

plazo de 30 días para la presentación de enmiendas, que concluiría el 19 de mayo de 2022.

Al proyecto de reforma estatutaria se presentaron trece enmiendas parciales<sup>49</sup>, de ellas nueve lo fueron al articulado y cuatro a la exposición de motivos. Por grupos parlamentarios: ocho fueron presentadas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, dos por el Grupo Parlamentario Popular, dos por la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón-Grupo Mixto y una por el Grupo Parlamentario Vox en Aragón. La Ponencia encargada del estudio de las enmiendas presentadas, desarrolló sus trabajos en una única sesión celebrada el 6 de junio de 2022, en la que tal y como recoge su Informe<sup>50</sup> resultarían transaccionadas cuatro de las enmiendas presentadas, las núms. 3, 5 y 7 del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y la núm. 10 del G.P. Popular, siendo rechazadas las nueve restantes.

Tras el debate y votación del Informe de la Ponencia, en la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario en la sesión celebrada el 13 de junio de 2022, el Pleno de las Cortes de Aragón procedería al debate y votación del Dictamen<sup>51</sup> sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la sesión extraordinaria celebrada el 28 de junio de 2022. A pesar de que las enmiendas rechazadas en ponencia y que se mantuvieron para pleno resultaron igualmente rechazadas, la totalidad de los miembros de la Cámara expresaron su apoyo en la votación final sobre el conjunto del texto<sup>52</sup>.

Trasladada la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón para su tramitación por las Cortes Generales, tras su calificación y

---

Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza; los Sres. García-Álvarez García y Gimeno Feliú, catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza y el Sr. Morán Durán, Decano del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.

49 BOCA. X Legislatura. Núm. 218, de 25 de mayo de 2022.

50 BOCA. X Legislatura. Núm. 223, de 14 de junio de 2022.

51 BOCA. X Legislatura. Núm. 223, de 14 de junio de 2022.

52 DSCA. X Legislatura. Núm. 68, de 28 de junio de 2022.

publicación<sup>53</sup>, será sometida a debate y votación de totalidad por el Congreso de los Diputados<sup>54</sup>, en sesión plenaria celebrada el 13 de septiembre de 2022, abriéndose, a continuación, el plazo de presentación de enmiendas<sup>55</sup>, sin que a su conclusión se presentase ninguna. El Dictamen de la Comisión Institucional<sup>56</sup>, coincidente con el texto remitido por el parlamento aragonés, será aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados<sup>57</sup>, en sesión celebrada el 1 de diciembre de 2022. En su tramitación en el Senado tampoco se introducirán cambios al no formularse ninguna enmienda, resultando definitivamente aprobada en sesión plenaria celebrada el 20 de diciembre de 2022<sup>58</sup>, la Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

## 1. La supresión de los aforamientos

La supresión de los aforamientos ha aparecido de manera generalizada en los programas de las distintas fuerzas políticas entre las medidas de regeneración democrática que permitirán mejorar la calidad democrática de las instituciones y fortalecer el vínculo de confianza con el electorado, ante la creciente desafección ciudadana con la política. Además del reflejo de esa unánime voluntad política, la argumentación que se incluye en la exposición de motivos de la propuesta de reforma para la justificación de la supresión de los aforamientos pivota en tres aspectos fundamentalmente. Se destaca, en primer lugar, el carácter anacrónico de esta figura jurídica y su difícil encaje con el principio constitucional de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos que consagra el artículo 14 de la Constitución. Se considera, por otra parte, que la ausencia de una doble

---

53 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-1, de 30 de agosto de 2022.

54 DSCD. XIV Legislatura. Núm. 205, de 13 de septiembre de 2022.

55 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-3, de 23 de septiembre de 2022.

56 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 263-5, de 24 de noviembre de 2022.

57 DSCD. XIV Legislatura. Núm. 229, de 1 de diciembre de 2022.

58 DS Senado. XIV Legislatura. Núm. 115, de 20 de diciembre de 2022.

instancia penal para las personas aforadas podría contravenir el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ratificados por España. La plena confianza en la independencia del poder judicial, y en particular, de la jurisdicción ordinaria es la tercera razón que harían perder sentido al mantenimiento de esta prerrogativa.

Conviene recordar, a tal efecto, que es la Ley Orgánica del Poder Judicial la que atribuye a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo la instrucción y enjuiciamiento «de las causas que, en su caso, determinen los Estatutos de Autonomía» (art. 57.1. 2º *in fine*) y a la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, como Sala de lo Penal, «(e)l conocimiento de las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan al conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia» (art. 73.3.a). Son, de esta forma, los Estatutos de Autonomía los que, en ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, concretan el ámbito objetivo y subjetivo de esta prerrogativa especial del proceso penal.

Antes de la aprobación de la LOPJ, el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, incorporó en sus artículos 26.6 y 32.2 el aforamiento penal de los miembros del Parlamento y el Gobierno vasco, previsión miméticamente trasladada a los restantes Estatutos<sup>59</sup>. Debe, así mismo, recordarse que la extensión a los cargos institucionales autonómicos de las prerrogativas de inmunidad, inviolabilidad y aforamiento formaba parte del contenido de los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981.

---

59 El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias que, en su versión original, establecía el aforamiento de los miembros de la Junta General del Principado (art. 26.3), no contemplaba el aforamiento de los consejeros del Consejo de Gobierno. El artículo 39 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de del Principado de Asturias, estableció su aforamiento ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. La STC 159/1991, de 18 de julio, que estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Territorial de Oviedo, señaló que «resulta constitucionalmente inaceptable que una Ley autonómica, como la 6/1984, del Principado de Asturias, proceda por sí misma a establecer ex novo el fuero jurisdiccional penal de los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, siendo así que se trata de una materia que pertenece a la exclusiva competencia estatal.»

Los artículos 38.2 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>60</sup>, antes de esta última reforma, son los que establecían, respectivamente, el aforamiento de los diputados y las diputadas de las Cortes de Aragón y de los miembros del Gobierno de Aragón ante el Tribunal Superior de Justicia o ante el Tribunal Supremo en función del lugar de comisión del acto delictivo. La supresión de los aforamientos llevada a cabo, inicialmente limitada a esta prerrogativa procesal, podría acabar extendiendo el alcance de la inmunidad al haberse suprimido con las transacciones aprobadas, toda referencia al lugar de comisión del acto delictivo. En cualquier caso, el tenor de la reforma aragonesa, «durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito», resulta coincidente con el de otras reformas estatutarias que ya han sido aprobadas.

Ni el proyecto de reforma estatutaria presentado por el Gobierno de Aragón ni ninguna de las enmiendas presentadas en su tramitación en las Cortes de Aragón han planteado la posibilidad de restringir la prerrogativa a los delitos cometidos en el ejercicio del cargo. La supresión total de los aforamientos ha sido la opción barajada en todo momento. No ha tenido así cabida en el debate, la opción de limitar el aforamiento al ejercicio de las funciones del cargo, una opción intermedia contemplada en el proyecto de reforma constitucional de los artículos 71.3 y 102 CE,

---

60 Los artículos 38 y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aunque no la numeración, sí mantenían el tenor de la redacción estatutaria inicial de 1982, en los siguientes términos:

«Artículo 38. *Estatuto de los Diputados* 1. Los Diputados y Diputadas a Cortes de Aragón no estarán vinculados por mandato imperativo y serán inviolables, aun después de haber cesado su mandato, por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. 2. Durante su mando 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. Fuera de dicho territorio, su responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Artículo 55. *Estatuto personal de los miembros del Gobierno de Aragón* 1. El Presidente y los demás miembros del Gobierno de Aragón, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto 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. 3. Una ley de Cortes de Aragón determinará el estatuto, las atribuciones y las incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Aragón».

presentado por el Gobierno de España<sup>61</sup>, sobre el que el Consejo de Estado tuvo ocasión de emitir el dictamen de fecha 15 de noviembre de 2018 y que, así mismo, fue informado favorablemente por el Consejo General del Poder Judicial, con fecha 20 de diciembre de 2018<sup>62</sup>.

Aragón sigue con esta reforma la estela de las Comunidades Autónomas que están suprimiendo el aforamiento de sus estatutos de autonomía. El mimetismo que para su incorporación se produjo con la aprobación de los primeros estatutos de autonomía parece que vuelve a producirse para proceder esta vez a su supresión.

La primera Comunidad Autónoma que ha suprimido el aforamiento de su norma institucional básica ha sido Canarias. El art. 40.2 *in fine* de su Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre<sup>63</sup>, dispone respecto de los miembros del Parlamento que «(d)urante su mandato, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito», estableciendo, por su parte, el art. 51.3 que «(l)os miembros del Gobierno solo podrán ser detenidos, durante el ejercicio del cargo, en caso de flagrante delito». No se trata esta de una reforma estatutaria puntual como lo serán las siguientes de las que daremos cuenta, sino que la supresión de los aforamientos se incardina en el contexto más amplio de aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de esta comunidad. También, interesa precisar que la supresión de los aforamientos no aparecía contemplada en la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Canarias que sí mantenía el aforamiento de sus parlamentarios y de los miembros del Gobierno canario, siendo su supresión introducida en su tramitación en el Congreso de los Diputados como consecuencia de la aprobación, por un lado, de la enmienda núm. 20 presentada por el G.P. Ciudadanos y por otro, de la transacción

---

61 BOCG. XII Legislatura. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 39-1, de 25 de enero de 2019. El proyecto de reforma constitucional caducaría a la conclusión de la XII Legislatura.

62 <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-reforma-de-los-articulos-71-apartado-3-y-102-apartado-1-de-la-Constitucion-Espanola>

63 Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018.

alcanzada entre la enmienda núm. 38 del G.P. Ciudadanos y la núm. 232 del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea<sup>64</sup>.

La reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia aprobada mediante Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, llevada a cabo para la supresión de los aforamientos<sup>65</sup>, ha consistido en una reforma puntual de sus artículos 25 y 33 en la que se optado por omitir cualquier consideración a este respecto en sede estatutaria<sup>66</sup>. Lleva a su título el objeto de su modificación, la Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1991, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno. Para ello, se modifica el párrafo segundo del artículo 11 que, en relación con los diputados y diputadas del Parlamento de Cantabria, pasa a establecer que: «(d)urante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio a los jueces ordinarios predeterminados por la Ley»; suprimiéndose el artículo 20 que anteriormente contenía el aforamiento de los miembros del ejecutivo cántabro<sup>67</sup>. También, la Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero, de refor-

---

64 Informe de la Ponencia sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOCG. XII Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-5, de 23 de julio de 2018.

65 Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2021.

66 Señala el preámbulo de esta reforma que: «No hay margen, ni razón, para seguir manteniendo esta figura de aforamiento especial para los diputados de la Asamblea Regional de Murcia, ni para los miembros del Consejo de Gobierno, que si bien deben seguir protegidos en el ámbito de su libertad de expresión parlamentaria y política, no deben continuar ajenos a la jurisdicción ordinaria por aquellos asuntos que ajenos a su normal desempeño parlamentario les impliquen de forma directa en cualesquiera procedimientos judiciales de cualquier ámbito jurisdiccional.»

67 Se señala, a tal efecto, en el preámbulo de esta reforma que: «En pleno siglo XXI es difícil fundamentar la existencia de fueros judiciales especiales al margen del juez ordinario predeterminado por la ley, recogido en el artículo 24.2 de la Constitución Española de 1978, y que afecta a más de 10.000 personas en España. De estas, solo 1500 son diputados o miembros de los Gobiernos Autonómicos, pero en su condición

ma de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, para la supresión del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento de las Illes Balears y de los miembros del Gobierno de las Illes Balears<sup>68</sup>, prescindirá, modificando para ello sus artículos 44, 56.7 y 57.5, de la prerrogativa procesal que en el ámbito civil y penal se establecía con anterioridad.

Cabe dar cuenta, además, de la tramitación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Rioja<sup>69</sup>. La propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de La Rioja no se limita suprimir el aforamiento de sus diputados y diputadas y de los miembros de su Gobierno, sino que se trata de una reforma de mayor calado que, en su momento, culminará con la aprobación de un nuevo Estatuto. Procede, igualmente, hacer referencia al anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Madrid, para la supresión de los aforamientos, en el que se modifican sus artículos 11.5 y 25.1, sobre el que el Consejo General del Poder Judicial tendría ocasión de emitir informe<sup>70</sup>, con fecha 30 de septiembre de 2020.

Finalmente, es preciso señalar que aunque ni el Estatuto de Autonomía de Aragón ni la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de

---

de representantes políticos se entiende necesaria una reconsideración de esta prerrogativa, del fuero especial procesal, que, al carecer de justificación jurídica y social, es recomendable eliminar con un carácter ejemplarizante, para todas aquellos que han sido elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos.»

68 «Una prerrogativa que hoy es percibida por una amplia mayoría de la sociedad como un privilegio que distorsiona el principio superior de igualdad de todos los ciudadanos ante la Justicia», según se consigna en el preámbulo de la reforma.

69 BOCG. XIV Legislatura. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 20-1, de 20 de diciembre de 2019.

70 El informe del Consejo General del Poder Judicial entre otras conclusiones afirma que: «El anteproyecto mantiene la inviolabilidad y la inmunidad limitada de los parlamentarios y elimina el aforamiento de estos y de los miembros del gobierno a partir de una ponderación de los principios en presencia, a la hora de regular su estatuto, en la que ha estimado prevalente el de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Este juicio ponderativo forma parte de la libertad de configuración del legislador estatutario en materia de autoorganización de las instituciones y no resulta reprochable.»

Aragón establecen de forma directa el aforamiento del Justicia o de su Lugarteniente, la supresión del aforamiento de los miembros de las Cortes de Aragón supone también la indirecta supresión del aforamiento de aquellos, a tenor de la remisión que al régimen de los parlamentarios autonómicos se efectúa en la Ley 36/1985 de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas<sup>71</sup>. Precisamente, el Lugarteniente del Justicia en la comparecencia celebrada en el trámite de audiencias del proyecto de reforma estatutaria tras manifestar que la supresión del aforamiento de los cargos institucionales autonómicos era una posición compartida desde el Justiciazgo dado su difícil encaje con el principio constitucional de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos que consagra el artículo 14 CE, consideraba oportuno que el proyecto de reforma estatutaria incorporase aunque únicamente fuese su exposición de motivos que su aprobación también conllevaría la supresión del aforamiento del Justicia y de su Lugarteniente. El guante fue recogido por la enmienda núm. 13, del G.P. Ciudadanos, formulada a la exposición de motivos<sup>72</sup>, sobre la que en la fase de ponencia se planteó un texto transaccional, que finalmente no resultó aprobado.

---

71 El artículo 4.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, establece que este «(g)ozará de cualesquiera prerrogativas que la legislación establezca». Es la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, la que establece en su artículo 1.1 que «(l)os titulares de las Instituciones autonómicas similares al defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas, gozarán, durante el ejercicio de su cargo, de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de las aquéllas en los respectivos Estatutos. El aforamiento especial se entenderá referido a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia en cada ámbito territorial». Del mismo modo, se añade en su apartado tercero que: «(l)as prerrogativas y garantías que se reconocen a los Comisionados parlamentarios autonómicos serán también aplicables, en su caso, a los Adjuntos durante el ejercicio de sus funciones».

72 La enmienda núm. 13 del G.P. Ciudadanos, proponía añadir un párrafo nuevo 5 bis, en la exposición de motivos del siguiente tenor: «Dicha reforma en cuanto a la supresión de los aforamientos supone de manera implícita la supresión de tal prerrogativa respecto al Justicia de Aragón por mor del artículo 4.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, y artículo 6.4 de la Ley del Defensor del Pueblo». En ponencia, se propuso el siguiente texto transaccional: «Dicha reforma, en cuanto a la supresión de los aforamientos, supone la supresión de tal prerrogativa respecto al Justicia de Aragón y a su Lugarteniente, por aplicación de los artículos 4.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, y 1, apartados 1 y 3, de la Ley 36/1985,

## 2. El difícil equilibrio entre el criterio poblacional y el territorial en la asignación de escaños en las Cortes de Aragón

El desequilibrio estructural que genera la evolución demográfica de Aragón en las últimas décadas, con un peso poblacional cada vez mayor de la capital aragonesa y la pérdida de población de las zonas rurales, singularmente en las provincias menos pobladas, aparece como la razón fundamental para incorporar en sede estatutaria una asignación mínima inicial de 14 escaños por provincia, fijada con anterioridad en 13 por la ley electoral, así como para la elevación del coeficiente corrector del 2,75 a 3, con el fin de actualizar dicho coeficiente y adaptarlo a la realidad demográfica de nuestra Comunidad. La modificación aprobada mediante la Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, dispone lo siguiente:

«Artículo 36. Composición.

1. Las Cortes de Aragón, según se establezca en la ley electoral, estarán integradas por un número de escaños comprendido entre sesenta y cinco y ochenta.

2. Cada provincia estará representada, en todo caso, por un mínimo de 14 escaños.

3. Corresponderá a cada circunscripción electoral un número de escaños tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar uno a la circunscripción más poblada no supere 3 veces la correspondiente a la menos poblada. La aplicación de esta regla en ningún caso podrá alterar el número mínimo de escaños por provincia establecido en el apartado anterior.»

Se trataría así de evitar la pérdida de representatividad de las provincias menos pobladas, facilitando el equilibrio necesario entre los criterios territoriales y poblacionales. Ello justifica, según señala la memoria que acompaña al proyecto de reforma estatutaria, «que se blinde, vía reforma

---

de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas». Dicha transacción fue rechazada con el voto a favor los GGPP. Popular, Ciudadanos, Vox y la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón (G.P.Mixto), y el voto en contra de los GG.PP. Socialista, Podemos Equo Aragón, Chunta Aragonesista y Aragonés.

del Estatuto de Autonomía, un número inicial de escaños por provincia para la configuración de las Cortes de Aragón que, atendiendo a la estructura demográfica de la Comunidad, garantice los derechos de todos los territorios y contribuya a la consecución de un modelo más estructurado y respetuoso de los intereses de los habitantes de todo su territorio».

Conviene recordar que, hasta la aprobación de su reforma, el artículo 36 del Estatuto de Autonomía de Aragón establecía que «(l)as Cortes de Aragón, según se establezca en la ley electoral estarán integradas por un número de Diputados y Diputadas comprendido entre sesenta y cinco y ochenta, 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». A tal efecto, el artículo 13 de Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, concretaba que las Cortes de Aragón están compuestas por 67 diputados, correspondiendo a cada provincia un mínimo inicial de 13 diputados, distribuyéndose los 28 restantes de conformidad con el procedimiento que en el mismo se establece.

Un procedimiento de distribución de escaños entre provincias que, antes de la precipitada e incidentada tramitación<sup>73</sup> de la modificación de ley electoral llevada a cabo por la Ley 9/2019, de 29 de marzo, se hacía en proporción a la población, y a partir de dicha modificación se efectuará en atención a la «población censal». Como oportunamente se ha señalado, considerar la población censal para la asignación de escaños en las Cortes de Aragón por circunscripciones «va más allá de la introducción de un matiz y parece incompatible con la regla estatutaria del art. 36 (“... correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de *habitantes* necesarios para asignar un Diputado a la circunscripción más poblada”) además de ser contraria a reglas, asunciones y principios jurídicos esenciales y connaturales a la cláusula constitucional de

---

73 Más detalles sobre la tramitación de la Ley 9/2019, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón en HERRAIZ SERRANO, O.: «Crónica parlamentaria de la IX Legislatura (2015-2019) en las Cortes de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, 2019, pp. 432-435.

“Estado democrático”<sup>74</sup>». No pueden así pasarse por alto, aunque un análisis más detallado corresponda a otros capítulos de esta obra, los «graves reparos en cuanto a su constitucionalidad, ya que puede entenderse que vulnera el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes y que confunde el ejercicio de un derecho fundamental con su titularidad»<sup>75</sup>.

Aunque en un primer momento el objetivo de evitar la pérdida de un escaño en la provincia de Teruel en las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2019 resultase satisfecho, los datos del censo podrían estar dejando al descubierto las endeble costuras del traje a medida hecho con el controvertido criterio de la población censal, que de nuevo podría resultar insuficiente para evitar la pérdida del escaño.

Es difícil no compartir el objetivo de asegurar la representación de las provincias menos pobladas y, del mismo modo, entender el valor simbólico que el mantenimiento de ese «escaño 14» representa para una provincia convertida en referente de la España vaciada, pero como ya se apuntaba hace más de veinte años «(e)l derecho no tiene fórmulas mágicas para lograr el ansiado equilibrio entre territorios y población. El problema electoral de la Comunidad Autónoma no deriva de su normativa jurídica. Deriva del extraordinario desequilibrio demográfico entre las tres provincias. Cualquier solución que electoralmente busque compensar a Teruel supondrá una merma en el principio de representatividad»<sup>76</sup>.

El blindaje estatutario de 14 escaños por provincia y la elevación del coeficiente corrector del 2,75 a 3, podrá ser una solución definitiva como se

---

74 BERMEJO LATRE, J. L.: «Aragón», en Informe Comunidades Autónomas 2019. Observatorio de Derecho Público. IPD, 2019, p. 120.

75 CEBRIAN ZAZURCA, E.: «Crónica de las elecciones a las Cortes de Aragón de 26 de mayo de 2019», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad* núm. 18, diciembre 2019. p. 89. Del mismo autor, «Las trampas al solitario o la reforma electoral aragonesa de 2019», PALACIOS ROMEO, F. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Gimenez Abad, Zaragoza.

76 TUDELA ARANDA, J.: «El sistema electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Sistema de Partidos», en *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*. El Justicia de Aragón. 2001.

apunta en la exposición de motivos de la reforma estatutaria, pero también podría haberlo sido, con un debate más sereno en su momento, una modificación de la ley electoral con esa misma asignación inicial de 14 escaños por provincia y una mínima elevación del número de diputados y diputadas que ya componen las Cortes de Aragón, que con independencia de su concreta circunscripción representan a la sociedad aragonesa en su conjunto. En cualquier caso, una vez aprobada definitivamente esta reforma estatutaria por las Cortes Generales, deberán recuperarse en la ley electoral los criterios previos vinculados a la población efectiva. Con el análisis de esta última reforma que incide en uno de los elementos más complejos del sistema electoral aragonés, se completa el recorrido por el proceso estatutario aragonés.

Un proceso que desde su inicio hace 40 años ha estado presidido por la firme voluntad social y política de alcanzar las máximas cotas posibles de autonomía. El resultado de este complejo proceso es un Estatuto de Autonomía con el que Aragón ha sabido consolidar un espacio propio en el Estado autonómico y, sobre todo, formalizar los compromisos de sus instituciones con la sociedad aragonesa en su catálogo de derechos y principios rectores, cuya satisfacción constituye, sin duda, la mejor expresión posible del autogobierno.



# **DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS**

Pablo GUERRERO VÁZQUEZ

*Profesor Ayudante-Doctor de Derecho Constitucional*

*Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: DE LO DICHO AL HECHO. II. UN PASEO POR EL TÍTULO I DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS RECTORES DE LOS ARAGONESES. III. SOBRE LA UTILIDAD DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS. 1. Dificultades (vencibles) de la parte dogmática del Estatuto para erigirse en un verdadero canon de constitucionalidad. 2. Derechos y principios estatutarios como criterio de ponderación: ¿la irreversibilidad de los derechos sociales? IV. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS POR LAS CORTES Y EL JUSTICIA DE ARAGÓN.



## I. INTRODUCCIÓN: DE LO DICHO AL HECHO

Los Estatutos de Autonomía de tercera generación, a saber, aquellos aprobados a partir del año 2006, se caracterizan por su mayor extensión y complejidad. En el caso aragonés, el Estatuto de 2007 dobla prácticamente en número de disposiciones a sus precedentes. Y dicho incremento viene explicado, en buena medida, por la introducción de una parte dogmática en los mismos. En efecto, con el propósito de asemejar las disposiciones estatutarias a las constitucionales<sup>1</sup>, los últimos Estatutos de Autonomía reformados han incorporado a su articulado declaraciones de derechos estructuradas. Así ocurre en los Estatutos modificados en los primeros compases del siglo XXI (valenciano, catalán, andaluz, balear, castellanoleonés y, también, aragonés) y en los que han sido enmendados más recientemente (como es el caso del Estatuto canario, reformado por LO 1/2018, de 5 de noviembre)<sup>2</sup>.

Ciertamente, en estas normas, y muy especialmente en el caso catalán, hay otras novedades de mayor trascendencia jurídico-constitucional que

- 
- 1 No cabe sino recordar la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 16 dispone que, una Constitución, para serlo realmente, debe contar con parte orgánica (separación de poderes) y parte dogmática (sistema de derechos).
  - 2 Cabe señalar como excepción el Estatuto de Extremadura (LO 1/2011, de 28 de febrero) que, como veremos, está en expresa sintonía con la jurisprudencia constitucional sentada en la STC 247/2007, de 12 de diciembre. En efecto, el legislador orgánico, en el caso extremeño, se limitó a recoger una declaración genérica de derechos (art. 6) y desarrolló con mayor nivel de detalle los principios rectores que regían el actuar de los poderes públicos de Extremadura. Por otro lado, en el Estatuto castellanoleonés, la efectividad de los derechos recogidos en la norma queda condicionada por la propia literalidad del Estatuto, que en su artículo 17.1 ya advierte que los mismos son exigibles en sede judicial, tan solo, bajo las condiciones legalmente establecidas.

la incorporación de una parte dogmática<sup>3</sup>. De hecho, la existencia de este tipo de disposiciones no era infrecuente encontrarla ya en los primeros Estatutos de Autonomía –si bien, como señaló Díez-Picazo<sup>4</sup>, de forma asistemática y con una finalidad estrictamente programática (v. gr., art. 6 Estatuto aragonés de 1982)<sup>5</sup>–. Pero la incorporación a principios de siglo de declaraciones sistemáticas de derechos en los Estatutos de Autonomía no fue, en absoluto, pacífica. Aguado<sup>6</sup> o Díez-Picazo<sup>7</sup> se posicionaron en contra. Caamaño<sup>8</sup> o Carrillo<sup>9</sup>, entre otros, a favor. El Tribunal Constitucional, posiblemente de forma poco satisfactoria para todos ellos, zanjó la cuestión en la STC 247/2007, de 12 de diciembre. Pero en dicha resolución, el TC admite la constitucionalidad de las declaraciones estatutarias de derechos, si bien, limita su eficacia. Con dicho fallo, de naturaleza interpretativa, el TC provoca la proyección de los efectos de su Sentencia a otras disposiciones estatutarias no impugnadas –como la aragonesa–. Y dichos efectos no son otros, desde la perspectiva del TC, que la salvaguarda de la facultad del Estado para dictar legislación básica

- 
- 3 Resulta de interés la lectura de las páginas que Tudela Aranda dedica a analizar los rasgos generales y significado del Estatuto catalán, que apuesta de manera indubitada por la singularidad y, en consecuencia, por construir una relación entre Cataluña y el resto de España de Estado a Estado. Cfr. TUDELA ARANDA, J.: *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 155-162.
  - 4 Cfr. DÍEZ-PICAZO, L. M.: «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, pp. 63-64.
  - 5 Los Estatutos de Autonomía elaborados durante la II República no contemplaron derechos o principios: ni aquellos que entraron en vigor, como el de Nuria, de 1932, ni aquellos, como el de Caspe, cuya tramitación no pudo concluirse por motivos evidentes.
  - 6 AGUADO RENEDO, C.: «De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 17, 2007.
  - 7 DÍEZ-PICAZO, L. M.: *op. cit.*, nota 4.
  - 8 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 2007.
  - 9 CARRILLO LÓPEZ, M.: «La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos», en FERRERES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P. y CARRILLO LÓPEZ, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

en el marco del artículo 149.1. 1º CE<sup>10</sup>. En efecto, a ojos del TC, el peligro de las declaraciones estatutarias de derechos no pasaba, estrictamente, por un incremento subrepticio del techo competencial autonómico<sup>11</sup>, sino por el riesgo de que una norma de la naturaleza jurídica del Estatuto condicionase al Estado a la hora de determinar la extensión de lo básico, especialmente en materia social –pues la inmensa mayoría de los derechos recogidos en los Estatutos de tercera generación, como se tendrá ocasión de comprobar, tienen este cariz–.

Atendiendo a todo ello, el FJ 15 de la Sentencia determina que los derechos estatutarios carecen de dimensión subjetiva (posibilidad de que el particular los accione directamente) y cuentan, exclusivamente, con una dimensión objetiva (mandato a los poderes públicos autonómicos para que maximicen sus previsiones)<sup>12</sup>. Es decir, con independencia de su literalidad, los «derechos» estatutarios deben ser entendidos, en su práctica totalidad<sup>13</sup>, como meros principios rectores. Y, por lo tanto, su eficacia queda circunscrita<sup>14</sup>, a lo sumo y en los términos que veremos (*vid.* III), a

---

10 Sobre el particular, y sobre otras posibilidades argumentales que podía haber seguido el máximo intérprete de la Constitución, resulta de especial interés DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 5, 2008.

11 De hecho, algunos Estatutos de autonomía, entre los que se encuentra el aragonés (art. 6.3 EAAR), previeron expresamente que los derechos en ellos reconocidos no podían suponer «una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes».

12 En concreto, el Tribunal Constitucional establece que «los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada».

13 El Tribunal Constitucional exceptúa aquellos derechos subjetivos directamente relacionados con el contenido institucional del Estatuto (derecho de participación política, derecho de acceso al cargo público, derechos de los parlamentarios como la inviolabilidad o la inmunidad) o previstos expresamente por la Constitución (derechos lingüísticos, con base en el artículo 3 CE).

14 DÍEZ PICAZO, L. M.: *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 61. BIGLINO CAMPOS, P.: «Principios rectores, legislador y Tribunal Constitucio-

ser canon de constitucionalidad y a ser empleados como criterio de ponderación, cuando entren en conflicto con otros principios y derechos<sup>15</sup>.

Teniendo presente esta cuestión, que no es en absoluto menor, las páginas que siguen se estructuran de la siguiente manera. En primer lugar (apartado II), se repasa la parte dogmática del Estatuto de Autonomía de Aragón, leído a la luz de la STC 247/2007 –a la que se acaba de hacer alusión<sup>16</sup>. En este apartado se persigue poner en relación la regulación aragonesa con la del resto de Estatutos, subrayando sus concordancias y divergencias.

En el apartado III, como se adelantaba, se aborda la utilidad –discreta– de la parte dogmática del Estatuto como canon de constitucionalidad y como criterio de ponderación –lo cual guarda un especial interés si se ponen en relación con la tesis de la irreversibilidad de los derechos sociales–.

El último epígrafe de este trabajo (IV) parte de que el valor de los «derechos» es directamente proporcional al de sus garantías. Una vez demostrado que buena parte de las garantías que caracterizan a la parte dogmática de la Constitución no pueden extenderse a las disposiciones estatutarias de derechos, se analiza el papel que están llamadas a jugar,

---

nal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 119, 2012, pp. 53-84.

15 En todo caso, estamos ante una interpretación más generosa que la realizada en Italia por la Corte Constitucional, que negó a este tipo de disposiciones «cualquier tipo de valor normativo», impidiendo incluso el recurso a las mismas como criterio interpretativo (*Sentenza n. 372 del 2004, Considerato in diritto n. 2*). BIGLINO CAMPOS, P.: «Los espejismos de la tabla de derechos», en: FERRERES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P., CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 55.

16 En ocasiones se ha querido ver en la STC 31/2010, de 28 de junio, una suerte de matización en la posición del TC, que habría terminado por admitir en cierto modo la existencia de derechos subjetivos en los Estatutos. Cfr. GARRIDO CUENCA, N. M.: «El estatuto del aragonés: ciudadanía y derechos»: en: BERMEJO VERA, J., LÓPEZ RAMÓN, F., (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2010, pp. 260-261. En contra, también con posterioridad al dictado de la Sentencia del *Estatut*, cfr. EXPÓSITO GÓMEZ, E.: «Declaraciones estatutarias ¿de derechos?: Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, pp. 496-500.

como garantes de los «derechos» de los aragoneses, las Cortes de Aragón y, muy especialmente, su comisionado parlamentario: el Justicia de Aragón.

## II. UN PASEO POR EL TÍTULO I DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS RECTORES DE LOS ARAGONESES

El Título I del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) lleva por título «Derechos y principios rectores» y está dividido en dos capítulos: Capítulo I, Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas (arts. 11 a 19) y Capítulo II, Principios rectores de las políticas públicas (arts. 20 a 31). La norma aragonesa, consecuentemente, guarda un paralelismo notable con el resto de Estatutos reformados a partir del año 2006, que se caracterizaron por dar entrada a disposiciones de este tenor, superando su contenido tradicional (fundamentalmente, regulación de las instituciones y sistema competencial, en línea con lo estipulado en el artículo 147.2 CE).

No obstante, si bien el Estatuto aragonés se sitúa en la línea acogida por los Estatutos de tercera generación (valenciano, catalán, andaluz, castellanoleonés, balear, canario y, en menor medida, extremeño), también existen divergencias entre ellos a la hora de regular derechos, deberes y principios, especialmente en lo que atañe a su estructura –más que por su contenido–<sup>17</sup>.

Respecto a la estructura, el Estatuto aragonés se decanta por diferenciar entre los derechos y deberes de los aragoneses (y aragonesas<sup>18</sup>) y los prin-

---

17 EXPÓSITO GÓMEZ, E., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. Á.: «Conclusiones Generales: Derechos y Principios en los Estatutos de Autonomía», en APARICIO, M. A. (ed.), CASTELLÀ, J. M. (coord.), EXPÓSITO, E. (coord.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 345-363.

18 Como recuerda Álex Grijelmo, una «moderada duplicación» masculino/femenino en la lengua cultivada puede servir como símbolo de que se comparte la lucha por la igualdad. No obstante, como también advierte el lingüista, el empleo del masculino genérico no debe ser considerado como un vestigio machista, por ser igualmente inclusivo y más económico. Es por este motivo que, en este trabajo, pese a la nomenclatura empleada por el legislador, se hace uso a partir de este momento del masculino genérico. Cfr. GRIJELMO, Á.: *Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo*. Taurus. Barcelona, 2019, p. 277.

cipios rectores que deben orientar la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. El EAAR, por ello, no realiza una regulación separada de los derechos y deberes (como el Estatuto de Castilla y León), reconoce todos los derechos en un mismo capítulo (a diferencia del Estatuto de Cataluña, que diferencia entre aquellos propios del ámbito político y administrativo, los relativos a las lenguas y el resto) y no dedica una disposición (Estatuto de Canarias), o un capítulo específico (Estatutos de Cataluña, Andalucía o Castilla y León), al sistema de garantías previsto para garantizar la eficacia de los derechos reconocidos por la norma<sup>19</sup>.

En lo que atañe al contenido, cabe destacar que, el Estatuto aragonés, reconoce como derecho cuestiones que, en otros Estatutos, e incluso en la propia Constitución, quedan contempladas como meros principios rectores. Cabe destacar tres especialmente relevantes: la protección de los consumidores y usuarios<sup>20</sup>, del medioambiente<sup>21</sup> y de

---

19 Más allá del artículo 59 EAAR que, como se tendrá ocasión de comprobar, al regular la figura del Justicia de Aragón, se limita a señalar que corresponde a esta institución la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

20 Resulta llamativa la sensibilidad que tuvo el legislador en 2007 en relación con la protección de los consumidores y usuarios, que no ha quedado configurada como derecho en otros Estatutos de tercera generación (arts. 9.5 EACV, 14.5 EAIB o 16.16 EACL). Por el contrario, otros Estatutos, como el catalán (art. 28), el andaluz (art. 27) o el canario (art. 25), también reconocen como «derecho» esta cuestión, al igual que en el caso aragonés. Transcurridos 15 años desde la reforma estatutaria, no cabe duda de que la protección de los consumidores es, hoy en día, uno de los retos que se le plantean al Derecho Constitucional. Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Desafíos globales de las grandes compañías tecnológicas», en ARAGÓN REYES, M., TUDELA ARANDA, J., VALADÉS, D. (dirs.), *Derecho Constitucional del S. XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2022, en prensa. La Comunidad Autónoma, en todo caso, fue competente –en términos ejecutivos– en materia de «defensa del consumidor» desde 1982 (art. 33 c) LO 10/1982, de 10 de agosto). Sobre esta problemática, cfr. VERA SANZ, M.: «La protección de los consumidores», en BERMEJO VERA, J., LÓPEZ RAMÓN, F., (dirs.), *op. cit.*, nota 16, p. 1529 y ss.

21 En el caso aragonés, la protección del medio ambiente queda configurada como un derecho-deber, pues el artículo 17 impone los particulares el empleo de los recursos naturales de forma responsable, evitando su despilfarro (ap. 1) y, también, el deber de conservar el patrimonio natural (ap. 2). Tan solo el Estatuto castellanoleonés elude regular la protección del medioambiente como un derecho, y ésta queda configurada exclusivamente como un deber de los particulares y un mandato a los poderes públicos. Una regulación menos ambiciosa, pero muy posiblemente más realista.

la salud<sup>22</sup>, que aparecen reconocidos como derechos en los artículos 17, 18 y 12 EAAr respectivamente, y como principios rectores en los artículos 51, 45 y 43 CE, y en otros EEAA).

Una primera lectura de estas disposiciones (arts. 12, 18 y 17 EAAr) permite intuir que, en 2007, existía en Aragón una sensibilidad especial sobre estas cuestiones, lo que llevó al legislador estatuyente, ejercitando su autonomía, a reforzar su protección<sup>23</sup>. No obstante, atendiendo a lo fallado en la STC 247/2007, este plus de protección perseguido presuntamente por el legislador ha quedado en muy buena medida desvirtuado. Pocos meses después de la entrada en vigor del Estatuto de 2007, como sabemos, el TC estableció indirectamente que todos los derechos estatutarios deben ser leídos, con independencia de su literalidad y ubicación sistemática, como simples mandatos dirigidos a los poderes públicos –cuyo contenido no puede exigirse directamente por los ciudadanos en sede judicial–.

La STC 247/2007 suele criticarse porque la misma, de naturaleza interpretativa, al menos en sentido lato<sup>24</sup>, provoca una fuerte disonancia entre la literalidad del Estatuto y su repercusión práctica. Efectivamente, una

---

22 En la práctica totalidad de Estatutos de tercera generación la salud queda configurada como un derecho. Destaca la salvedad del Estatuto valenciano, que remite en este extremo a una ulterior Carta de Derechos Sociales. El Estatuto aragonés, de forma acertada, y a diferencia del Estatuto valenciano, pero también del balear y del catalán, elude remitir al legislador ordinario la elaboración de una Carta de derechos sociales, que se interpondría entre el Estatuto y la ley sectorial. Los riesgos que, desde el punto de vista del sistema de fuentes comporta esta forma de proceder, han sido analizados por EXPÓSITO GÓMEZ, E., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. Á.: *op. cit.*, nota 17.

23 En todo caso, desde esta perspectiva, existen otros Estatutos más ambiciosos que el aragonés. En especial, en lo que respecta al reconocimiento de la vivienda como «derecho» y no como principio rector, en la línea de lo previsto en el artículo 47 CE. Sobre el particular, resulta de especial interés la lectura de MACHO CARRO, A.: *Tutela multinivel del derecho a la vivienda: posibilidades y límites en el ordenamiento español*. Tesis doctoral, 2022, pp. 305 y siguientes. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/55180/Tesis2051-220919.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

24 En sentido estricto es muy difícil afirmar que nos encontramos ante una Sentencia interpretativa que, de entre las diferentes interpretaciones posibles de la norma, se decanta por una y descarta las demás. La STC 247/2007, como se intuirá, está más cerca de hacer decir a los Estatutos lo que no dicen –que los derechos son, realmente, principios rectores–. Y, por ello, en puridad, parece que es más acertado sostener que la antedicha resolución encaja mejor en la categoría de materialmente reductora manejada por

lectura apresurada de las declaraciones estatutarias puede hacer concluir a los ciudadanos que son titulares de una serie de derechos subjetivos cuya eficacia, sin embargo, ha sido desactivada. Ello, inevitablemente, desemboca en un escenario de creciente confusión, cuando no de inseguridad, jurídica. Y frustra, en no pocas ocasiones, las expectativas creadas a los ciudadanos que, en casos extremos, pueden terminar por desconfiar del Derecho como instrumento eficaz de ordenación social. Pese a ello, sí que nos gustaría romper una lanza en favor de la Sentencia, subrayando alguna ventaja que tiene desde nuestro punto de vista y, fundamentalmente, matizando la percepción que se tiene de sus consecuencias –que posiblemente no han sido tan graves–.

La tabula rasa que realiza el TC –al equiparar a la baja la eficacia normativa de todas las disposiciones comprendidas en la parte dogmática de los Estatutos–, también ha terminado por corregir otro tipo de disonancias entre la regulación estatutaria y constitucional de determinados derechos. Efectivamente, la redacción de los Estatutos no solo consagra como derechos cuestiones que, a nivel constitucional, quedan configuradas como principios rectores. En ocasiones, y de forma inversa, reconoce como principios rectores, o como simples derechos estatutarios, auténticos derechos fundamentales que cuentan, *per se*, con un nivel de protección superior –muy especialmente, la posibilidad de ser tutelados a través del recurso de amparo–. En el caso aragonés, el estatuyente reguló como principio rector la educación (art. 21) y como derecho estatutario la protección de datos (art. 16.3), que están dotados de la máxima protección en el plano constitucional, al estar ubicados ambos en el marco de la Sección 1º, del Capítulo II, del Título I (arts. 27 y 18.4 CE, respectivamente). La STC 247/2007, posiblemente de forma *sui generis*, habría venido a clarificar que los derechos constitucionales cuentan con un sistema de garantías más robusto, que no se ha visto rebajado como consecuencia de la regulación estatutaria de una parte dogmática.

Dejando ello al margen, quizás merezca una atención mayor subrayar que, *de facto*, la STC 247/2007 no ha alterado de forma drástica el panorama. Es cierto que la Sentencia devalúa la eficacia normativa de los

---

DÍAZ REVORIO, F. J.: *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Lex Nova Editorial, Valladolid, 2001, pp. 59 y ss.

Estatutos, pero también lo es que, en la práctica, ésta era posiblemente inferior a la que se piensa. Y ello con independencia de que no pocas disposiciones reguladas formalmente como derechos eran ya, realmente, verdaderos principios rectores, al tener como destinatarios, exclusivamente, a los poderes públicos aragoneses: artículos 14.3 («los poderes públicos velarán...»), 15.3 («los poderes públicos promoverán...»), 18.4 («la actividad de los poderes públicos se guiará...») y apartados 2 y 3 del artículo 19 («los poderes públicos aragoneses velarán...» o «corresponde a los poderes públicos aragoneses [...] velar...»).

La mayoría de disposiciones recogidas en la parte dogmática de los Estatutos de tercera generación requerían, para ser exigidos judicialmente, la pertinente actuación del legislador (*interpositio legislatoris*) –tal y como es habitual en la mayoría de derechos sociales, cuya accionabilidad exige la satisfacción de la dimensión objetiva del derecho<sup>25</sup>–. Muestra de ello, en el caso aragonés, son, por ejemplo, los artículos 12.2 («en las condiciones establecidas por las leyes»), 14.1 («en los términos que establezcan las leyes»), 14.2 («en la forma y con los efectos previstos en las leyes»), o los apartados 1 y 2 del artículo 18 («con los estándares y niveles de protección que determinen las leyes»). Pero idéntica consideración cabe realizar respecto a otros derechos, como son los reconocidos en los artículos 13 (acceso a la cultura) o 16 (acceso a los servicios públicos), que si bien no cuentan con una remisión expresa a la intervención del legislador, es indudable que ésta es necesaria para que el derecho gane virtualidad práctica<sup>26</sup>.

Ciertamente, el TC ha considerado que, incluso en aquellos supuestos en los que un derecho requiere de la actuación del legislador para ser efectivo, éste no es equiparable a un principio rector (v. gr., STC 15/1982, de 23 de abril): pues cabe deducir de los mismos un contenido mínimo que

---

25 De hecho, para la doctrina alemana más reputada (Häberle, Hesse, Sommermann...) a los derechos sociales no corresponde un derecho subjetivo hasta que no sean desarrollados por el legislador. Cfr. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios...», *op. cit.*, nota 10, pp. 5-6.

26 En este mismo sentido, Sáenz Royo ha denunciado que buena parte de los derechos reconocidos en el Estatuto aragonés difícilmente pueden ser accionados ante los tribunales sin que los mismos hayan sido desarrollados previamente por el legislador. Cfr. SÁENZ ROYO, E: «Los derechos de los aragoneses», en EMBID IRUJO, A., *Derecho Público aragonés*, Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, p. 75.

será exigible por los ciudadanos *ex consuetudine*. Siempre y cuando, evidentemente, la disposición constitucional –estatutaria en nuestro caso– sea lo suficientemente precisa en dicho extremo. El problema que plantean los derechos estatutarios es que, salvo pequeñas excepciones, están redactados de una forma tan ambigua que, con independencia de lo previsto por STC 247/2007, difícilmente podría extraerse de los mismos ese contenido mínimo directamente accionable –no es posible, por ejemplo, extraer este contenido mínimo del artículo 16.1 EAAR, que reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos «servicios públicos de calidad»–. De hecho, es muy posible que solo en el marco del artículo 14 EAAR, cuando se reconoce el derecho a la libre elección de médico y centro sanitario (ap. 1) y a expresar el consentimiento informado sobre intervenciones y tratamientos (ap. 3), se alcance un grado de concreción suficiente para –de no haberse dictado la STC 247/2007– fundamentar una pretensión con base directa en el Estatuto<sup>27</sup>.

En definitiva, el grueso, por no decir la inmensa mayoría, de disposiciones contenidas en el Capítulo I del Título I del EAAR eran ya, antes del dictado de la STC 247/2007, o bien derechos cuya accionabilidad exigía la interposición legislativa atendiendo a su grado de inconcreción, o bien directamente principios rectores dirigidos exclusivamente a los poderes públicos<sup>28</sup>.

La eficacia de todas las disposiciones contenidas en el Título I, con independencia del Capítulo donde se ubiquen, es, por ello, sustancialmente idéntica. Los «derechos» del Capítulo I han quedado equiparados a los

---

27 El Estatuto canario, redactado más de una década después, ha precisado con mayor detalle los derechos en el ámbito de la salud (art. 19 EACan).

28 T. DE LA QUADRA SALCEDO-JANINI, al analizar los distintos tipos de derechos reconocidos por los Estatutos, diferencia entre aquellos que, si bien no pueden ser exigidos directamente ante la jurisdicción ordinaria, ni siquiera con un contenido mínimo, aunque su violación puede exigir una reparación económica a cargo del poder público y aquellos que ni siquiera dan lugar a una indemnización. La distinción es muy sugerente, aunque, como el propio autor reconoce, no siempre es sencillo encuadrar los diferentes derechos en un grupo o en otro y, adicionalmente, la posibilidad de reclamar una indemnización exigiría profundizar en el ámbito nacional sobre una categoría que, por ahora, está consolidada fundamentalmente en la arena europea (STSJCE de 19 de noviembre de 1991, Caso Francovich). Cfr. «El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios...», *op. cit.*, nota 10.

principios rectores del Capítulo II. Entre estos, además de la educación (art. 21) y la vivienda (art. 27)<sup>29</sup>, a los que ya se ha hecho alusión, el EAAr impele a los poderes públicos a impulsar políticas en materia de patrimonio cultural (art. 22), bienestar y cohesión social (art. 23), protección personal y familiar (art. 24), promoción de la autonomía personal (art. 25), empleo y trabajo (art. 26), ciencia, comunicación social y creación artística (art. 28), integración de las personas inmigrantes (art. 29), cultura de los valores democráticos (art. 30) e información institucional (art. 31). Un análisis más detallado sobre la forma en la cuál han sido concretados estos principios se aborda más adelante (*vid.* nota 65).

La única disposición estatutaria que puede ser considerada un derecho en sentido estricto, por contar con dimensión subjetiva y objetiva, es la recogida en el artículo 15 EAAr. En efecto, no cabe duda de que el derecho de participación está directamente conectado con el ámbito institucional del Estatuto (STC 247/2007, FJ 15). Razón por la cual, también deben ser considerados verdaderos derechos estatutarios la inviolabilidad e inmunidad de los diputados del parlamento aragonés, contempladas al margen del Título I EAAr, en el artículo 38, integrado en las disposiciones encargadas de regular la organización institucional de la Comunidad Autónoma (STC 36/1981, de 12 de noviembre).

Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional (STC 82/1986, de 26 de junio), el EAAr podría, pero no lo hace, reconocer un verdadero derecho a los aragoneses en materia lingüística –en los términos, por ejemplo, del artículo 6 de los Estatutos catalán y valenciano, o del artículo 4 del Estatuto balear–. Sin embargo, el artículo 7 EAAr se limita a contemplar que las lenguas propias de Aragón –que no especifica– forman parte del patrimonio histórico y cultural aragonés –cuya conservación, conocimiento y difusión debe de ser promocionada por los poderes públicos aragoneses, ex art. 22 EAAr– y que el legislador establecerá los

---

29 Atendiendo a su ubicación sistemática, no puede dejarse de subrayar que el propio estatuyente renunció a configurar como «derecho» a la vivienda –pese a ser considerada en ocasiones, incluso, un nuevo pilar del Estado del bienestar–: a diferencia de, por ejemplo, el Estatuto catalán (art. 26). Es reseñable en todo caso que el EAAr, pese a que regula normativamente la vivienda en los mismos términos que la CE, se separa de ésta para hacer una mención especial al acceso a la vivienda de los más jóvenes.

derechos de sus hablantes –sin poder llegar a establecer la cooficialidad, lo cual exigiría una revisión estatutaria<sup>30</sup>–.

En los últimos compases de este recorrido por el Título I del Estatuto, hay que señalar que, en el mismo, junto a los derechos-principios reconocidos, aparecen otras disposiciones con eficacia mediata: los deberes estatutarios. El EAAr, a diferencia del Estatuto castellanoleonés (art. 15), renuncia a realizar una regulación sistemática de éstos. Posiblemente porque, como ya apuntó Hauriou, la lectura de estas disposiciones es «fastidiosa», razón por la cual «muchas veces se omite» y, cuando se explicitan, «casi nunca se sistematizan»<sup>31</sup>. De las 20 disposiciones con las que cuenta el Título I EAAr, tan solo dos quedan configuradas como un derecho-deber: el artículo 13 (derecho de acceso a la cultura, y deber de respetar el patrimonio cultural) y el artículo 18 (derecho a disfrutar de un medioambiente sostenible y a ser protegido ante las distintas formas de contaminación y el deber de hacer un uso responsable de los recursos naturales y colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones tendentes a eliminar la contaminación). Sin embargo, estamos ante previsiones normativas cuyo incumplimiento no lleva aparejada, a nivel estatutario, una sanción: razón por la cual, estamos precisamente ante deberes, pero no ante obligaciones, pues éstas solo existen si están respaldadas por una medida coactiva que impela a su cumplimiento. El valor de los artículos 13 y 18 EAAr, en lo que atañe a los deberes allí previstos, es fundamentalmente ideológico, y tiene como propósito impeler al legislador para que les dote de contenido efectivo<sup>32</sup>.

---

30 LÓPEZ RAMÓN, F.: «Las lenguas de Aragón», en BERMEJO VERA, J., LÓPEZ RAMÓN, F., *Tratado de Derecho Público aragonés, op. cit.*, nota 16, p. 346.

31 HAURIOU, A.: *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980. J. DE MIGUEL BÁRCENA también ha señalado que la escasa atención que la literatura académica ha prestado a los deberes constitucionales puede ser consecuencia de la teoría de fondo que fundamenta la libertad –la demoliberal– y su concepción de la Constitución como mero límite al poder. DE MIGUEL BÁRCENA, J.: *Libertad. Una historia de la idea*, Athenaica Ediciones, Sevilla, 2022, p. 114.

32 Cfr. RUBIO LLORENTE, F.: «Los deberes constitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, 2001 y MORET MILLÁS, V.: «Los deberes constitucionales», en *Revista de las Cortes Generales*, NÚM. 86, 2012.

Para finalizar este apartado es oportuno detenerse a analizar qué singulariza al Estatuto aragonés en relación con el resto y cuáles son sus omisiones más significativas. Entre las singularidades, destaca por encima de todas ellas la introducción en la parte dogmática del Estatuto de un «derecho» al agua (art. 19). En efecto, se trata de una previsión normativa que no tiene parangón a nivel comparado, más allá del artículo 17 EACV, que fue impugnado precisamente por el Gobierno de Aragón, dando lugar la resolución de este recurso, para más *inri*, a la paradigmática STC 247/2007. El hecho de ver la paja en el ojo ajeno, y no ver la viga en el propio, es quizás la mejor muestra de la relevancia que tiene el agua en la cultura aragonesa –dedicándose a esta materia un capítulo específico dentro de esta obra colectiva–.

Dejando a un lado la problemática del agua, procede centrarse aquí en otras previsiones paradigmáticas del Estatuto aragonés. En concreto, nos detendremos en las disposiciones contenidas en los artículos 20 b) y 22.2 EAAr. La primera de estas disposiciones –que es una Albada guerrera<sup>33</sup>– también aparece recogida, en términos similares, pero no idénticos, tanto en el Estatuto catalán (art. 138.1 e) EAC), como en el Estatuto canario (art. 142 b) EACan). Si bien, en los casos catalán y canario, a diferencia del supuesto aragonés, la antedicha previsión se encuentra ubicada sistemáticamente al regular las competencias de la Comunidad Autónoma<sup>34</sup>, al margen de la parte dogmática del Estatuto. Y si bien ambas cuestiones están estrechamente relacionadas (derechos y competencias)<sup>35</sup>, la voluntad del estatuyente aragonés al ubicar las políticas tendentes a fomentar el regreso de los emigrados en el Título I, puede ser un buen reflejo de la especial importancia que tiene esta cuestión en nuestra Comunidad Autónoma en términos políticos, culturales y sociales.

---

33 Es difícil no recordar, tras la lectura de la letra b) del artículo 20 EAAr, la quinta y última estrofa de la Albada de Labordeta, cuando canta aquello de que «esta albada que yo canto / es una albada guerrera / que lucha porque regresen / los que dejaron su tierra».

34 En el caso catalán al regular la competencia autonómica en materia de inmigración y, en el caso canario, en materia de servicios sociales.

35 Especialmente ilustrativa es la disertación de ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Eficacia y garantías de los derechos», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, L., CÁMARA VILLAR, G., MONTILLA MARTOS J. A. (coords.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 91-113.

El artículo 20 b) EAAr impone a los poderes públicos aragoneses la obligación de propugnar «especialmente las medidas que favorezcan el arraigo y el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón». Teniendo en cuenta la literalidad de esta disposición, cabe subrayar que el Estatuto aragonés, al igual que el catalán, acierta al no calificar expresamente a quienes emigraron fuera de Aragón, y cuyo regreso se persigue, como «aragoneses». Culturalmente así pueden sentirse –e incluso pueden llegar a serlo civilmente<sup>36</sup>–, pero en los términos del Estatuto la condición política de aragonés la ostentan, fundamentalmente<sup>37</sup>, los empadronados en los municipios aragoneses (art. 4 EAAr). Y atribuir estatutariamente la condición de aragoneses a los nacidos en Aragón, con indudables y sólidos lazos familiares y afectivos hacia esta tierra, pero residentes más allá de los confines de la Comunidad, solo crearía confusión –como hace, por cierto, el Estatuto canario<sup>38</sup>–.

El EAAr, a diferencia en este caso del Estatuto catalán, también acierta al limitarse a imponer a los poderes públicos la obligación de fomentar el regreso de los emigrados, sin impulsar su posterior «integración». La terminología empleada por el EAC, una vez que el Estatuto ya ha impuesto la obligación de impulsar políticas que fomenten el regreso, resulta inquietante en el marco de una sociedad abierta: no es difícil que el intérprete, tras leer el artículo 138.1 e) EAC, equipare la integración aludida en esta disposición a una asimilación indudablemente empobrecedora. La decisión del estatuyente aragonés de circunscribirse a fomentar el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón es, en términos democráticos, un acierto. A este respecto, el único extremo susceptible de mejora en la regulación estatutaria aragonesa es, quizás, aunque su

---

36 Sabido es que el artículo 14.5 CC permite, pese a residir durante más de diez años fuera de Aragón, realizar declaración contraria a la pérdida de la vecindad civil aragonesa y la sujeción, en consecuencia y primordialmente, al Código de Derecho Foral de Aragón.

37 También ostentan la condición política de aragoneses los españoles que, residiendo en el extranjero, hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón (art. 4.2 EAAr).

38 El artículo 138.1 e) establece que es competencia autonómica el «establecimiento de políticas públicas que favorezcan el regreso de los canarios que emigraron, así como el de sus descendientes». En términos similares al Estatuto aragonés se encuentra el Estatuto catalán (art. 138.1 e), que se limita a establecer que es competencia autonómica «la promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña».

ausencia tiene una repercusión exclusivamente simbólica, la falta de referencia a los descendientes de los emigrados como sujetos destinatarios de las políticas de regreso. En este sentido, cabe destacar el Estatuto canario que, en este extremo, sí que puede considerarse un referente.

En lo que respecta al artículo 22.2 EAAr, debe apuntarse, en primer lugar, que estamos ante un mandato que, ahora sí, no tiene equivalente en términos comparados. El mismo impone a los poderes públicos aragoneses el deber de desarrollar todas las actuaciones necesarias para favorecer el regreso a Aragón de los bienes integrantes de su patrimonio cultural, histórico y artístico que se encuentren fuera de la Comunidad. Todas CCAA son competentes en esta materia, pero ninguna ha explicitado esta cuestión en la parte dogmática del Estatuto –al menos de forma tan contundente como hace el Estatuto aragonés<sup>39</sup>–.

A nadie escapa que esta previsión conecta, directamente, con la disputa –que son varias– entre Aragón y Cataluña por varias obras de arte sacro que, estando originariamente en territorio aragonés, terminaron por diversos motivos más al este. No es éste el lugar de realizar un repaso de los diferentes litigios que, en relación con esos bienes, se han sustanciado durante las últimas décadas. En estas líneas, creemos, tan solo procede señalar dos cosas. En primer lugar, que, en el momento de redactar el presente trabajo, una parte sustancial de estos litigios están resueltos de forma favorable desde el punto de vista de los intereses aragoneses –bien definitivamente, en el caso de los «bienes de Sijena», atendiendo a lo fallado por STS de 13 de enero de 2021, bien de forma provisional, en el caso de los «bienes de las parroquias»)–. Poco más queda por hacer, al menos en lo que respecta a los controvertidos bienes sitios en la franja<sup>40</sup>.

---

39 Por ejemplo, el EAC, en su artículo 44 –ubicado en el Capítulo V del Título I, dedicado a los «Principios rectores»– impone también a los poderes públicos catalanes la conservación y difusión del patrimonio cultural de Cataluña, pero nada dice de «hacer realidad el regreso [...] de todos los bienes integrantes» de dicho patrimonio –en los términos que sí se pronuncia el artículo 22.2 EAAr.

40 Continúa pendiente de resolución la controversia respecto a los murales del Monasterio de Sijena sitios en el MNAC de Barcelona, ya judicializado, y tres obras procedentes de las parroquias de Berbegal y Peralta de Alcofea, que están actualmente en el Museo de Lleida.

En segundo lugar, y es lo que más nos interesa aquí, cabe señalar que, con independencia del número de bienes «aragoneses» que resten por regresar a la Comunidad Autónoma, hay que tener en cuenta que, tras la STC 6/2012, de 18 de enero, el mandato contenido en el artículo 22 EAAr –que a nivel competencial tiene su equivalente en el artículo 70.45 EAAr– ha visto matizada su capacidad de condicionar la actuación de los poderes públicos aragoneses. En efecto, dicha Sentencia falla que, en este ámbito de actuación (protección del patrimonio), cuando la intervención pública produce efectos extraterritoriales, y dichos efectos entran en conflicto con las competencias de otra Comunidad Autónoma –en la que se encuentran los bienes–, es la competencia de esta última la que prevalece desde la perspectiva constitucional. Los poderes públicos aragoneses continúan pudiendo, por ejemplo, personarse en litigios en los que se dirima el regreso a Aragón de determinados bienes, o podrán igualmente recurrir a técnicas de cooperación con otras Administraciones para agilizar el regreso de aquéllos: pero no tiene cabida poner en práctica otras técnicas más agresivas, como el ejercicio del derecho de retracto sobre bienes situados fuera de Aragón.

En último lugar, tal y como se adelantaba, analizadas ya las singularidades más reseñables del Estatuto aragonés, se hace referencia para finalizar este apartado a sus principales omisiones –en comparación con otros Estatutos de los denominados de tercera generación–. Y si bien «omisión» tiene una indudable carga peyorativa, creemos que todas ellas son inocuas y que, además, algunas pueden ser pertinentes –en la medida de que se trate de materias que no sean apoyadas de forma abrumadora por la sociedad aragonesa: pues su ausencia no hace sino acrecentar la función integradora del Estatuto<sup>41</sup>–.

Se dice que las omisiones apreciadas en la parte dogmática son inocuas porque el silencio que guardó el estatuyente sobre algunas cuestiones no impide, en absoluto, la intervención en las mismas por parte de los poderes públicos de Aragón. Dicha capacidad de intervención dependerá, como ya se ha apuntado en algún pasaje de este trabajo, de las

---

41 Se está pensando en políticas en materia de memoria histórica, o de construcción identitaria, cuyo impulso sí está previsto en otros Estatutos (art. 54 EAC y art. 18.3 EAIB, respectivamente)

competencias asumidas por la Comunidad Autónoma<sup>42</sup>. El Título I del Estatuto («Derechos y principios rectores») está íntimamente relacionado con el V («Competencias de la Comunidad Autónoma»). Y el hecho de no encontrar referencia a tales cuestiones en la parte dogmática, a lo sumo, tan solo es reveladora del menor interés político que, en Aragón, despertaban determinadas materias.

Entre estas cuestiones destaca, por ejemplo, la ausencia de una disposición equivalente al artículo 48 EAC –en materia de movilidad y seguridad vial– o al artículo 45.5 EAC –fomento de la actividad empresarial atendiendo a la responsabilidad social de la empresa<sup>43</sup>–. Igualmente, el EAAR, pese a reconocer a la Comunidad Autónoma competencias en materia de cooperación al desarrollo (art. 71 36º), no recoge en su parte dogmática un artículo referente al impulso de ésta por parte de los poderes públicos –tal y como hacen el Estatuto catalán (art. 51 EAC) y andaluz (art. 10.3 22º y 23º EAAnd)–. Idéntica consideración cabe hacer en materia de justicia, pues, pese a que los medios materiales y personales de este servicio son competencia autonómica (art. 71 59º), el Título I del EAAR no garantiza un estándar de calidad en la prestación de este servicio –como sí hacen el Estatuto andaluz (art. 29 EAAnd), valenciano (art. 9.3 EACV) y balear (art. 14.4 EAIB)–.

### III. SOBRE LA UTILIDAD DE LOS DERECHOS Y PRINCIPIOS ESTATUTARIOS

Como ya sabemos, la eficacia de todas las disposiciones contenidas en el Título I, con independencia del Capítulo donde se ubiquen, es sustancialmente idéntica. La obligación de interpretar todas ellas como principios rectores, comporta que su eficacia quede circunscrita, en principio, a ser canon de constitucionalidad y a ser empleados como criterio de ponde-

---

42 Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Eficacia y garantías de los derechos», *op. cit.*, nota 36.

43 En este caso no puede dejar de hacerse referencia al artículo 99.2 EAAR, ubicado en el Título VIII (Economía y Hacienda), que impele a los poderes públicos a ejercer todas sus competencias de naturaleza económica de acuerdo con los objetivos de política social. Dicha disposición resulta de interés porque no hace sino evidenciar que, si bien de forma minoritaria, existen principios rectores más allá del Título I. En todo caso, su carga emotiva resulta sensiblemente menor atendiendo a su reducida visibilidad.

ración, cuando entren en conflicto con otros principios y derechos<sup>44</sup>. No obstante, algún matiz procede introducir sobre esta afirmación y es éste el momento adecuado para hacerlo.

### **1. Dificultades (vencibles) de la parte dogmática del Estatuto para erigirse en un verdadero canon de constitucionalidad**

Cuando el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la validez de una norma infraconstitucional, confronta la compatibilidad entre la disposición enjuiciada y el bloque de constitucionalidad: integrado por la Constitución y, también, por aquellas otras normas que sirven para terminar de dibujar el sistema de reparto de competencias entre centro y periferia (art. 28 LOTC)<sup>45</sup>. Entre estas normas destacan muy especialmente las leyes básicas del Estado y los Estatutos de Autonomía, cuya infracción puede comportar la inconstitucionalidad mediata de la norma impugnada. El TC, en consecuencia, confronta la compatibilidad entre la disposición enjuiciada y el bloque de constitucionalidad y solo cuando no es posible ninguna interpretación conciliadora entre ambas –atendiendo a la deferencia que debe tener el TC con el legislador, debido a la presunción de constitucionalidad de las leyes–, declara la nulidad de la primera y la expulsa del ordenamiento jurídico (art. 39 LOTC).

Teniendo ello en consideración, son varias las objeciones que se realizan al empleo de disposiciones estatutarias de la parte dogmática como canon de constitucionalidad para enjuiciar la validez de otras normas autonómicas. Entre las críticas más consistentes destaca aquélla que sostiene que la utilidad como parámetro de constitucionalidad de la parte dogmática del Estatuto será pertinente, tan solo, en la medida en la que el contenido de las disposiciones estatutarias no sea coincidente con provisiones de rango constitucional. En este sentido, no puede pasarse por alto que muchas disposiciones estatutarias, máxime tras lo establecido en STC 247/2007, tienen un estándar de protección idéntico al previsto en la Constitución –v. gr., arts. 17 EAAr y 51 CE (en lo que atañe a la

---

44 DÍEZ PICAZO, L. M.: *Sistema de derechos fundamentales*, op. cit., nota 14, p. 61.

45 RUBIO LLORENTE, F.: «El bloque de constitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1989, pp. 9-38.

protección de consumidores y usuarios), 18 EAAr y 45 CE (en relación al medioambiente) o 13.1 EAAr y 44 CE (en materia de cultura)–. Tan solo en la medida en que no exista un espacio de confluencia entre la esfera estatutaria y la constitucional, y solo en la medida en que la protección ofrecida por aquélla sea superior, cabe pensar en la parte dogmática del Estatuto como canon de constitucionalidad.

En segundo lugar, no cabe pasar por alto que el artículo 28 LOTC, cuando regula el bloque de constitucionalidad, no hace referencia a los Estatutos de Autonomía como norma, sino a aquellas disposiciones que «dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Entre estas normas destacan, indudablemente, aquellas disposiciones estatutarias que, con base en el principio dispositivo, han servido para cerrar el sistema de distribución de competencias en España<sup>46</sup>: pero de ello no se deduce directamente que los Estatutos de Autonomía, *in totum*, deban formar parte del bloque de constitucionalidad. Éste sería un escollo a superar si se desea fundamentar la inconstitucionalidad de una norma en la parte dogmática del Estatuto<sup>47</sup>. No obstante, hay que recordar que el TC ha admitido a) que disposiciones estatutarias no estrictamente competenciales quedan integradas en el bloque de constitucionalidad (v. gr., STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5), b) que también forman parte del mismo normas que quedan al margen del sistema de distribución de competencias, como son los reglamentos parlamentarios (STC 99/1987 de 11 de junio) y c) que en la propia STC 247/2007 (FJ 6), el TC considera al Estatuto en su conjunto como norma integrada en el bloque de

---

46 Con razón señaló I. DE OTTO que el bloque de constitucionalidad cumple una función similar a la que corresponde en los sistemas federales a la Constitución federal, al delimitar los poderes de la Federación y de sus miembros. Cfr. *Derecho constitucional: sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.

47 En Alemania es el TC de cada *Land* el encargado de determinar si la decisión de un legislador subcentral contradice la parte dogmática de la Constitución subcentral. Sobre el particular, y la problemática que todo ello comporta, resulta de gran interés la monografía de S. ARIAS GUEDÓN: *Las constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania. Contenido, garantías y posición en el ordenamiento jurídico alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016. En España, como es sabido, no existe este órgano en el diseño institucional autonómico, y de ahí la controversia teórica a la que se apunta en el cuerpo del texto.

constitucionalidad –sin hacer disquisiciones entre aquellas disposiciones de carácter competencial y el resto–.

También suele aludirse, cuando se abordan los problemas existentes a la hora de recurrir a la parte dogmática como parámetro de constitucionalidad, a la falta de concreción que caracteriza a estas disposiciones. En efecto, no puede olvidarse que la práctica totalidad de las disposiciones del Título I están redactadas de forma vaga e imprecisa, viéndose reducida, al menos aparentemente, su capacidad para fundamentar en su literalidad la inconstitucionalidad de una norma. Máxime si se tiene en consideración, como ya se apuntaba, que el TC, en su actuar, parte de la presunción de la constitucionalidad de las leyes (entre muchas, STC 43/1996, de 14 de marzo). En tanto que el parámetro de constitucionalidad sea ambiguo –cabe sostener–, será más improbable que la norma enjuiciada lo contradiga y merezca ser expulsada del ordenamiento jurídico. Tan solo aquellas disposiciones estatutarias que cuenten con un nivel de concreción determinado podrían sustentar una argumentación suficiente que provoque la inconstitucionalidad de la norma.

Frente a este planteamiento cabe señalar que la inconcreción de la parte dogmática del Estatuto no es superior a la inconcreción de la dogmática de la Constitución: de modo que, si la doctrina ha aceptado el recurso a esta última (incluido el Capítulo III del Título I) como parámetro de constitucionalidad, nada impide que también lo sea aquélla. Solamente hay que ser conscientes de que, a la hora de contrastar la compatibilidad de los principios estatutarios con la ley ordinaria es necesario acometer una labor hermenéutica muy cualificada que, en nuestro sistema, se encomienda al Tribunal Constitucional<sup>48</sup>.

---

48 ARAGÓN REYES, M.: «Principios ordenadores y criterios metodológicos para el derecho Constitucional del siglo XXI», en ARAGÓN REYES, M., TUDELA ARANDA, J., VALADÉS, D. (dirs.), *Derecho Constitucional del S. XXI: desafíos y oportunidades*, op. cit., nota 20.

## 2. Derechos y principios estatutarios como criterio de ponderación: ¿la irreversibilidad de los derechos sociales?

El empleo de los principios estatutarios como criterio de ponderación está estrechamente relacionado con el apartado anterior, aunque la problemática que aquí se plantea tiene la entidad suficiente como para abordarse de forma autónoma. La cuestión a debatir no es ya si la parte dogmática del Estatuto puede ser parámetro de constitucionalidad, sino específicamente si la regulación estatutaria de «derechos» sociales puede blindar, o al menos reforzar, la defensa de un determinado nivel prestacional.

Este subepígrafe parte, en primer lugar, de que un porcentaje elevadísimo de las disposiciones contempladas por la parte dogmática del Estatuto tienen naturaleza prestacional en sentido estricto –obligación para que el poder público proporcione bienes o servicios a su costa, o a costa de un tercero<sup>49</sup>–. Se está pensando muy especialmente en la sanidad (art. 14 EAAr), en la educación (art. 21 EAAr) y en los servicios sociales (art. 23 EAAr), considerados pilares básicos del Estado del bienestar.

En segundo lugar, hay que considerar también que la materialización efectiva de estos mandatos (sistema sanitario «de calidad», modelo educativo «de calidad» y un sistema de servicios sociales «suficiente» para el «pleno desarrollo personal y social»), depende no ya de la *interpositio legislatoris* en sentido genérico –ampliando o restringiendo el catálogo de prestaciones ofertadas–, sino de una intervención del legislador muy concreta: la dotación que anualmente confiere a la satisfacción de estos derechos la ley de presupuestos –que puede repercutir, *de facto*, en la calidad y suficiencia del servicio: mayores listas de espera en el ámbito sanitario, mayores ratios de alumnos por clase o mayores dificultades para acceder a una plaza en los hogares del IASS<sup>50</sup>–.

---

49 BASTIDA FREIJEDO, F. J. *et al.*: *Teoría general de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 113.

50 Ciertamente, todos derechos tienen un precio –desde una convocatoria electoral a la impartición de justicia–, pero es respecto a los conocidos como derechos sociales cuando esta característica se aprecia de una forma más intensa.

El legislador, especialmente en contextos de crisis económica –como los que vivimos, por diferentes motivos, desde el año 2008–, se ve en la tesitura de tener que compaginar la realización de los principios estatutarios antedichos con la observancia del principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Y es en la búsqueda de este equilibrio, que desde luego no es sencillo de alcanzar, donde aparece la problemática relacionada con el recurso a la técnica de la ponderación como forma de evitar la regresividad en la esfera de protección social<sup>51</sup>.

La tesis que defiende la irreversibilidad relativa<sup>52</sup> de los derechos sociales implica que, el legislador, cuando adopta decisiones de carácter regresivo en el ámbito social, debe ponderar todos los intereses en juego –dejando reflejo de ello en la Exposición de Motivos–. Y el TC, a la hora de enjuiciar la norma resultante, debe constatar que la misma supera el test de proporcionalidad<sup>53</sup>. Es decir, que la medida adoptada era adecuada para la consecución del fin perseguido –como norma general, maximizar el equilibrio presupuestario–; que la misma era necesaria, en el sentido de que no existía una alternativa menos gravosa para la consecución del mismo fin–; y, por último, que el recorte en la esfera de protección social era proporcional en sentido estricto –a saber, que los perjuicios que de la misma se derivan son de menor calibre que los beneficios que provoca–.

La tesis de la irreversibilidad relativa de los derechos sociales es de origen doctrinal. El TC, ciertamente, comenzó aceptando esta línea argumental, muy especialmente en la STC 81/1982, en la que el Tribunal estableció

---

51 Con anterioridad a 2011 –momento en el que se reforma la Constitución para introducir el principio de estabilidad presupuestaria– ya debía atenderse a la eficiencia como criterio de ponderación al adoptar medidas restrictivas en el ámbito de protección social. En efecto, el artículo 31.2 CE contemplaba la «eficiencia» como un criterio que debe regir la programación del gasto público. Y en el caso aragonés, el equilibrio financiero aparece expresamente recogido en el Estatuto de 2007 como un principio que rige la actuación de la Hacienda autonómica (art. 103 EAAr). Es decir, la reforma constitucional de 2011, que plantea otros interrogantes, no es la causante de que el legislador deba alcanzar el difícil equilibrio al que se alude en el texto.

52 La tesis que defiende irreversibilidad absoluta de los derechos sociales, al igual que la que aboga por su reversibilidad absoluta, no cuenta con respaldo por parte de la doctrina. Cfr. PONCE SOLÉ, J.: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013, p. 26.

53 Sobre este particular, con matices de interés, cfr. *Íbidem*, especialmente pp. 81 y siguientes.

que atendiendo al carácter social y democrático del Estado de Derecho que nuestra Constitución erige, no se puede privar –en el caso de autos a los trabajadores– de las conquistas sociales ya conseguidas si no hay razón suficiente para ello. Sin embargo, tal y como recuerda De la Quadra-Salcedo Janini<sup>54</sup>, el TC se ha alejado recientemente de esta posición: así ha ocurrido en la STC 139/2016, de 21 de julio y, más recientemente, en la STC 32/2019, de 28 de marzo.

En el primero de estos planteamientos, el TC avala la constitucionalidad del Real Decreto-ley 16/2012, dictado en un contexto de fuertes ajustes presupuestarios y que comportó la exclusión de las personas extranjeras sin permiso de residencia del Sistema Nacional de Salud en la mayoría de supuestos. Ciertamente, la Sentencia no niega de plano la posibilidad de acudir a la tesis de la irreversibilidad, pero tampoco entra en profundidad a evaluar la constitucionalidad de la medida ponderando los intereses en juego –tal y cómo sí han hecho otros Tribunales Constitucionales, como el portugués<sup>55</sup>–. La STC 139/2016 pasa «de refilón»<sup>56</sup> por el principio de proporcionalidad y ello le permite avalar con facilidad la constitucionalidad de la medida. El TC, al eludir razonar en estos términos, devalúa la utilidad de los principios rectores –como son las disposiciones de la parte dogmática de los Estatutos– como criterio de ponderación.

En 2019 el TC fue un paso más allá, y atacó la efectividad de los principios rectores desde un flanco diferente. En efecto, en la STC 32/2019, el TC determinó que la interpretación de los principios rectores –en principio constitucionales, aunque con mayor motivo parece el argumento extrapolable a los estatutarios– no puede realizarse a la luz del ordenamiento

---

54 DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «Los derechos sociales: entre la utopía de su justiciabilidad inmediata y la negativa regresiva de su vinculatoriedad», en ARAGÓN REYES, M., TUDELA ARANDA, J., VALADÉS, D. (dirs.), *Derecho Constitucional del S. XXI: desafíos y oportunidades*, op. cit., nota 20.

55 PONCE SOLÉ, J.: «El Estado Social y Democrático de Derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués y su interés para el caso español», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 23, 2015.

56 Cfr. DELGADO DEL RINCÓN, L.: «El derecho a la protección de la salud de los inmigrantes en situación administrativa irregular: reflexiones críticas sobre la reciente jurisprudencia constitucional acerca de las restricciones introducidas por el Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 2018, p. 311.

internacional –que alude a la teoría de la irreversibilidad, muy especialmente los artículos 2 y 11 del PIDESC<sup>57</sup>, que recogen la progresividad de estos derechos–.

Teniendo en cuenta todo ello, no parece que vaya a tener un gran recorrido el recurso a la tesis de la irreversibilidad de los derechos sociales, cuya activación podría permitir revitalizar la eficacia de buena parte de las declaraciones estatutarias de derechos. Solo un *overruling* por parte del TC abriría la puerta a un escenario diferente.

#### IV. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS POR LAS CORTES Y EL JUSTICIA DE ARAGÓN

El EAAr no regula de forma explícita, dentro del Título I, el sistema de garantías previsto por el estatuyente para la tutela de las disposiciones contenidas en el mismo, como sí ocurre en la norma institucional básica de otras CCAA –Cataluña (Capítulo IV, Título I), Andalucía (Capítulo IV, Título I), Castilla y León (Capítulo V, Título I) y Canarias (art. 36)–. Pese a ello, el sistema de garantías establecido para proteger la parte dogmática del Estatuto es, en Aragón, sustancialmente idéntica al del resto de CCAA<sup>58</sup>.

En todas ellas, como se viene reiterando, y con base en la jurisprudencia constitucional, la parte dispositiva del Estatuto no es directamente invocable por los ciudadanos ante los Tribunales –siendo ésta, muy posiblemente, la principal garantía de este tipo de disposiciones–. Su violación, en consecuencia, tampoco es tutelable ni a través de un procedimiento

---

57 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por España el 13 de abril de 1977.

58 Como peculiaridad del caso catalán, es reseñable el papel que en este sistema está llamado a desempeñar el Consejo de Garantías Estatutarias (art. 38.1 EAC), órgano que no cuenta con equivalente en otras CCAA. En todo caso, el protagonismo de este órgano se circunscribe a dos cuestiones concretas. En primer lugar, corresponde al *Consell* dictaminar sobre la licitud del recurso a la legislación de urgencia, o a la legislación delegada, a la hora de regular la parte dogmática del Estatuto. Por otro lado, y sobre ello se volverá más adelante, el EAC faculta al *Síndic de Greuges* para solicitar dictamen al *Consell* sobre proyectos y proposiciones de ley que regulen los derechos estatutarios (art. 78.3 EAC).

preferente y sumario, ni a través del recurso de amparo, cuya interposición queda circunscrita a los supuestos previstos en el artículo 53.2 CE. Superando un enfoque subjetivista, también sabemos que plantea algún interrogante el control abstracto de aquellas normas con rango de ley que vulneren la parte dispositiva del Estatuto (*vid.* IIII). Además, no está contemplado un supuesto agravado de reforma de este tipo de disposiciones, ni en el caso aragonés, ni en el resto<sup>59</sup>.

Teniendo ello en consideración, son dos las principales garantías con las que cuentan los derechos estatutarios. En primer lugar, los Estatutos de tercera generación sumaron a su sistema de fuentes del derecho la legislación de urgencia. Pues bien, tanto la legislación delegada –que contó desde los primeros compases del Estado autonómico con reconocimiento estatutario–, como la legislación de urgencia, tienen limitada la regulación de la parte dogmática del Estatuto, favoreciendo la intervención parlamentaria en la regulación de estas cuestiones. En el caso aragonés, tal cuestión viene estipulada por los artículos 43 (decretos legislativos) y 44 (decretos leyes) EAAr.

Cabría pensar, partiendo del artículo 44 EAAr, que proscribe el desarrollo de los «derechos, deberes y libertades» de los aragoneses, que cabe la regulación por decreto ley de los principios rectores –que hoy en día son, *de facto*, todas las disposiciones del Título I EAAr–. En este extremo, sin embargo, parece de aplicación lo dispuesto por STC 93/2015, de 14 de mayo, que al analizar la figura del decreto ley autonómico consideró que éste debía de contar con los mismos límites materiales –y formales– que la legislación de urgencia estatal (FFJJ 3 a 6). Y el artículo 86 CE, al regular el Real Decreto-ley, impide la «afectación» –con toda la problemática que ha acarreado la interpretación de este término<sup>60</sup>– de todo el Título I de la Constitución. Por ello, en Aragón, la regulación de los «derechos», y también de los principios rectores en sentido estricto, ha sido acometi-

---

59 Es más, el Estatuto canario, de reciente aprobación (2018), contempla en su artículo 201 un procedimiento simplificado para reformar el Capítulo II del Título I –que comprende la regulación de los «Derechos y deberes»–.

60 Una interpretación muy generosa, desde el punto de vista de los intereses del Gobierno, del término «afectar», es la efectuada en la ya mencionada en este trabajo STC 139/2016 –resultando de especial interés, a este respecto, la lectura del voto particular discrepante formulado por el Magistrado Valdés Dal-Ré–.

da en su práctica totalidad por el legislador ordinario, salvaguardando la participación de las minorías en la elaboración de la norma –y presentando tal intervención parlamentaria, también, no pocos retos<sup>61</sup>–.

Prácticamente no es posible encontrar disposiciones estatutarias de la parte dogmática que no hayan sido desarrolladas por el legislador aragonés<sup>62</sup>. Es decir, en lo que respecta al Título I del Estatuto, no cabe apreciar supuestos de inconstitucionalidad por omisión absoluta que, de existir, su apreciación plantearía como principal problema la ausencia de un cauce procesal ante el TC para hacer valer una pretensión de este cariz<sup>63</sup>. Las Cortes de Aragón han desarrollado la práctica totalidad de la parte dogmática del Estatuto<sup>64</sup>: por ello, en lo que atañe al Título I, cabe

---

61 Cfr. TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento en tiempos críticos*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

62 Resulta llamativo cómo en materia educativa, en Aragón, a diferencia de otras CCAA –v. gr., Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación–, su desarrollo se ha acometido recurriendo exclusivamente a normas de rango infralegal (por así permitirlo la redacción del artículo 21 EAAr). Una consulta de las mismas puede realizarse en el siguiente enlace: <https://educa.aragon.es/-/legislacion-normativa-fprofesorado>. En un sentido similar cabe hacer referencia a la falta de desarrollo legislativo del artículo 29 EAAr (en Cataluña, por el contrario, Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña). Si bien, ello no ha sido óbice para que los poderes públicos aragoneses lleven a cabo actuaciones para fomentar la integración de las personas inmigrantes (v. gr., Orden CDS/467/2019, de 30 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de integración de personas de origen extranjero).

63 En lo que respecta a los supuestos de inconstitucionalidad por omisión relativa, cabe remitirse a lo ya expuesto *ut supra* sobre el Estatuto como parámetro de constitucionalidad. Sobre las diferencias entre inconstitucionalidad por omisión absoluta –omisión del legislador– y relativa –omisión de la ley–, cfr. VILLAVARDE MENÉNDEZ, I.: «Los remedios de la inconstitucionalidad por omisión», en *Justicia Electoral*, núm. 16, 2015, pp. 195-271.

64 Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés (en desarrollo de los artículos 13 y 22 EAAr), Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón (en desarrollo del artículo 14 EAAr), Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón y Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón (en desarrollo del artículo 15 EAAr), Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (en desarrollo del artículo 16 y 23 EAAr), Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón (en desarrollo del artículo 17 EAAr), Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención Ambiental de Aragón (en desarrollo del artículo 18 EAAr), Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (en desarrollo del artículo

pensar en un desarrollo mejor, quizás más prescriptivo que descriptivo, pero no en un desarrollo mayor: mejor, pero no más.

En último lugar, procede hacer referencia al papel que están llamados a jugar los comisionados parlamentarios en la defensa de los «derechos» estatutarios. En aquellos Estatutos de Autonomía que regulan de forma expresa las garantías de la parte dogmática, es habitual aludir a la intervención de este órgano como defensor de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Este es el caso de los Estatutos andaluz

---

19 EAAr). En desarrollo del artículo 24 destacan la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón (letra b) del artículo 24) Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón (letra c) del artículo 24), la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón (letra d) del artículo 24), la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón (letra e) del artículo 24) y la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón (letra f) del artículo 24). En lo que atañe a la letra g) del artículo 24 (personas mayores), si bien la Comunidad Autónoma no cuenta con una ley integral para este colectivo –como ocurre, por ejemplo, en Andalucía: Ley andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores–, su protección, como no podía ser de otra manera, es asumida por el IASS y existe un Consejo Aragonés de las Personas Mayores –creado, con otra nomenclatura, por Ley 3/1990, de 4 de abril–. La letra a) del artículo 24 es a la única que, por contar con una redacción tan genérica, no es sencillo atribuirle un desarrollo legislativo concreto. El artículo 25 EAAr ha sido desarrollado por la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón. En el marco del artículo 26 EAAr (empleo), destaca la Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Aragonés de Empleo. En lo que atañe al artículo 27 EAAr (vivienda), cabe esperar en fechas próximas, con anterioridad a mayo de 2023, la tramitación parlamentaria del –hoy en día– anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón. Respecto al artículo 28 EAAr (ciencia), véase la Ley 17/2018, de 4 de diciembre, de Investigación e Innovación de Aragón. En relación al artículo 30 EAAr (cultura democrática), destacan la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón y la Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo. De forma más cuestionable, el legislador aragonés también ha considerado como desarrollo del artículo 30 EAAr la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón –aunque es cuestionable que el contenido del artículo 30 EAAr sea coincidente, por ejemplo, con el artículo 54 EAC, véase nota 41–. En desarrollo del artículo 31 EAAr (información institucional), véase la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Por último, en materia de lenguas (art. 7 EAAr), Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

(Defensor del pueblo andaluz, art. 41 EAAAnd), castellano-leonés (Procurador del Común, art. 18 EA CL) y canario (Diputado común, art. 36.3 EACan)<sup>65</sup>. El Estatuto catalán, por el contrario, encomienda esta función al *Síndic de Greuges* en el artículo 78 EAC, ya inserto en su parte orgánica.

El EAAr, que como sabemos carece de una regulación sistematizada del sistema de garantía de sus derechos, opta por una regulación similar, aunque no idéntica, a la catalana<sup>66</sup>. En efecto, en la parte orgánica del Estatuto, el artículo 59.1 EAAr, en su letra a), atribuye a esta institución la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en «este Estatuto», eludiendo la referencia expresa a los constitucionales, tal y como hace, por ejemplo, del artículo 78.1 EAC o 38.1 EACV. No obstante, ha señalado Garrido López que, si los derechos y libertades de los aragoneses son, con base en el artículo 11 EAAr, los reconocidos «en la Constitución y en el presente Estatuto», no queda otra que concluir que al Justicia corresponde la tutela de todos ellos<sup>67</sup>. Razón por la cual, el Justicia conoce de quejas, por ejemplo, en materia de justicia (art. 24 CE) o respecto al régimen de Seguridad Social (art. 41 CE)<sup>68</sup>.

Teniendo ello presente, no puede eludirse que en el desempeño de esta función, el Justicia no puede ejercitar acciones judiciales, ni incoar procesos constitucionales de amparo. Y, en consecuencia, el ámbito de intervención por antonomasia de esta institución, son aquellas actuaciones que no pueden canalizarse jurisdiccionalmente, por no constituir una

---

65 Y éste es también el modelo por el que se decantó el constituyente, que regula la figura del Defensor del Pueblo, al que encomienda la defensa de los derechos del Título I, en el artículo 54 CE.

66 La regulación en la parte orgánica del Estatuto del comisionado parlamentario como defensor de los derechos de los ciudadanos es también la seguida por el Estatuto valenciano (art. 38 EACV) y balear (art. 51 EAIB). El Estatuto extremeño no atribuye directamente esta función al Personero del Común, aunque sí que lo hace de forma mediata, al asignarle funciones «similares» a las del Defensor del Pueblo (art. 48 EAEx).

67 GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», en EMBID IRUJO, A., *Derecho Público aragonés*, *op. cit.*, nota 26, p. 267.

68 Cfr. *Informe Anual del Justicia 2021*, El Justicia de Aragón. Disponible en: [https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2022/03/INFORME-ANUAL-DEL-JUSTICIA-DE-ARAGON-2021-1.pdf](https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/03/INFORME-ANUAL-DEL-JUSTICIA-DE-ARAGON-2021-1.pdf)

lesión directa de derechos constitucionales<sup>69</sup>. Es decir, la utilidad de esta institución radica, más que en una defensa *strictu sensu* de los derechos, en el control que ejerce de la Administración: que es, precisamente, la función que correspondía tradicionalmente a la figura del *Ombudsman*<sup>70</sup>. El artículo 59 EAAR, en su apartado segundo, posiblemente considera un medio (la supervisión de la Administración) lo que debería de ser un fin en sí mismo –si no el fin principal de esta institución–.

En la práctica, el Justicia, de oficio o a instancia de parte, controla los casos de «mala administración» –que trata de enervar gracias a la repercusión pública que tienen sus actuaciones, avaladas por la *auctoritas* que le distingue–. Pero su actuación abarca cualquier ámbito de intervención administrativa, con independencia de que la misma tenga lugar en el ámbito de los derechos (v. gr., justicia o educación), de los principios rectores (v. gr., vivienda o medio ambiente) o, incluso, quede extramuros de ambos (v. gr., obras públicas o urbanismo)<sup>71</sup>.

Esta circunstancia admite, indudablemente, una lectura en positivo –por redundar en beneficio del ciudadano, que ve ampliada su esfera de protección–. Sin embargo, desde la perspectiva de este capítulo, la misma no hace si no poner de manifiesto que la inclusión de una materia en el Título I del Estatuto no aporta un plus de protección por parte del Justicia de Aragón, a pesar de la literalidad del artículo 59 EAAR. En la práctica, el Justicia supervisa toda actuación administrativa, y no solo aquella comprendida en la parte dogmática del Estatuto –cuya eficacia práctica vuelve a quedar devaluada–.

---

69 GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», *op. cit.*, nota 26, p. 267.

70 El constituyente, al atribuir al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos del Título I, rompió con este esquema tradicional. Cfr. PÉREZ CALVO, A.: «Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo», en *Revista de Estudios Políticos*, n. 11, 1981, p. 71. Y esta es la línea seguida por los Estatutos de Autonomía que, sin embargo, no legitiman a estas figuras para interponer en el desempeño de su función ni un recurso de amparo, ni uno de inconstitucionalidad.

71 Cfr. *Informe Anual del Justicia 2021*, *op. cit.*, nota 69.

El Justicia de Aragón sí que interviene, en materia de derechos en sentido estricto, en el marco del artículo 316 del Reglamento de las Cortes de Aragón. Dicha disposición permite a la Cámara trasladar al Justicia los proyectos de ley, y las proposiciones tomadas en consideración, que incidan en el ámbito de actuación de éste, a los efectos de que elabore un informe no vinculante sobre el texto legislativo en tramitación. Una última consideración cabe realizar al respecto, y con ella finaliza este capítulo.

La solicitud del informe previsto en el artículo 316 RCA corresponde a la mayoría parlamentaria (art. 128 RCA), por lo que este mecanismo, formalmente de garantía de los derechos estatutarios, no puede ser considerado de naturaleza contra-mayoritaria: previsiblemente el informe se solicitará, por parte de la mayoría, cuando no albergue dudas de que su contenido va a ser coincidente con su posición política.

En Cataluña, si bien existe un sistema similar al previsto en Aragón, éste difiere en un extremo sustancial. En efecto, el EAC prevé que sea el *Síndic de Greuges* el legitimado para solicitar al Consejo de Garantías Estatutarias un informe similar al previsto en el sistema aragonés (art. 78.2 EAC)<sup>72</sup>. Ciertamente en Aragón –posiblemente con acierto– no contamos con un órgano equivalente al Consejo de Garantías catalán, pero teniendo en cuenta nuestro mapa institucional, podría ser de interés que el informe hoy regulado en el artículo 316 RCA fuese elaborado por el Justicia de Aragón a iniciativa propia. Solo así se lograría que el mismo, si bien no vinculante, corrija el impulso que, en ocasiones, mueve a la mayoría parlamentaria a reducir el ámbito de protección de los derechos en general, y de los derechos sociales en particular<sup>73</sup>.

---

72 «El *Síndic de Greuges* puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento, cuando regulan derechos reconocidos por el presente Estatuto».

73 Como ha señalado J. PONCE SOLÉ, los defensores del pueblo pueden desempeñar un papel muy relevante en la definición del contenido mínimo de los derechos sociales. Cfr. *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, op. cit., p. 116. Y el mecanismo de garantía que se propone en el cuerpo del texto podría ser un buen cauce para articular esta tarea.

# **SISTEMA ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Enrique CEBRIÁN ZAZURCA  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y LA PARTICIPACIÓN. II. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LAS CORTES DE ARAGÓN. III. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN ARAGÓN. 1. La iniciativa legislativa popular. 2. El referéndum. 3. Los Concejos abiertos. IV. LAS CORTES DE ARAGÓN: UN PARLAMENTO ABIERTO. V. GOBIERNO (ABIERTO) DE ARAGÓN. VI. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LAS QUEJAS ANTE EL JUSTICIA DE ARAGÓN. VII. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ARAGONESA COMO POSIBILIDAD DE FUTURO.



## I. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y LA PARTICIPACIÓN

El artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) afirma: «Los derechos, libertades y deberes de los aragoneses y aragonesas son los establecidos en la Constitución y en este Estatuto».

Si acudimos al catálogo de derechos recogido en el texto constitucional, encontraremos un artículo –el 23.1 de la Constitución (CE)– con el siguiente tenor: «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» (al leer el artículo 15.1 EAAr veremos que «(l)os aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes»). Recoge el precepto constitucional citado un derecho de participación que va a poder canalizarse de dos formas distintas: bien eligiendo a nuestros representantes, bien tomando parte de manera directa. Lo que en la CE parecen dos opciones planteadas en pie de igualdad no lo son en realidad, articulándose la participación de manera muy principal a través de los mecanismos e instituciones de la democracia representativa y siendo la democracia directa la excepción que confirma la regla. Esta circunstancia no es ni mucho menos exclusiva del caso español; lo que quizás sí caracterice al modelo de España sea que lo excepcional todavía lo sea más, esto es, que nuestra Constitución escatimó expresamente la incorporación de un mayor reconocimiento de otras formas de participación. Y ello también quedó reflejado con posterioridad en nuestro Estatuto, aunque el de 2007 quiere representar un avance con respecto al de 1982 en materia de participación de la ciudadanía.

En lo referente a la participación por medio de representantes, el artículo 37.1 EAAr establece que «(l)as Cortes de Aragón (...) estarán consti-

tuidas por Diputados y Diputadas elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto».

Las formas alternativas de participar directamente de las que habla el artículo 23.1 CE estarían acotadas a tres: la iniciativa legislativa popular (ILP), el referéndum y el régimen de los Concejos abiertos. Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional a la hora de interpretar este contenido de la CE. Ello equivale a decir que solo esas tres formas de participar –además, claro, de la participación para la elección y por medio de representantes– entrarán dentro de la definición de este derecho fundamental y tendrán, por lo tanto, la protección y garantías correspondientes a su naturaleza.

Al respecto de lo aquí precisado, el artículo 15.2 EAAr presenta el siguiente tenor: «Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón (...) de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes». Y el artículo 42.2 EAAr –referente a la iniciativa legislativa– concluye diciendo: «Por ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular».

Como después se verá, diversas modalidades de referéndum se encuentran recogidas en los artículos 10 b) y 115.7 EAAr.

Y el Concejo abierto aparece referido en el artículo 82.2 EAAr.

A la hora de hablar de participación directa, por tanto, nos vamos a encontrar con fórmulas participativas directas que serán entendidas como el ejercicio de un derecho fundamental, pero también con otras que no tendrán esa categoría. Para estas últimas suele reservarse el término amplio de *democracia participativa*, siendo esta el reflejo de la obligación que los poderes públicos tienen de facilitar la participación en la vida política (tal y como estipulan los artículos 9.2 CE y 15.3 y 20.a) EAAr). Mandato que en el artículo 30 EAAr va incluso más allá al establecer la obligación para los poderes públicos aragoneses de incorporar valores participativos, de manera especial en el ámbito educativo. Y no se olvide que ya el Preámbulo del EAAr compromete a los poderes públicos «en la promoción y defensa de la democracia».

Siendo, por tanto, consciente de que, en puridad, *participación política* es solo la que encaja en la definición del derecho fundamental del artículo

23 CE, aquí hablaré de participación política en ese sentido estricto, pero también haré referencia –a despecho de que el título del capítulo sea «Sistema electoral y participación política»– a otras formas participativas no específicamente *políticas* en tal sentido.

Quisiera añadir asimismo otra precisión: existe una abundantísima bibliografía sobre el sistema electoral y la participación –general, por supuesto, pero también específica para el caso aragonés–, por lo que no he tratado tanto de agotar en unas pocas páginas los análisis sobre los muy diversos aspectos que se estudian en este capítulo, cuanto de llevar a cabo una presentación básica de los mismos, recomendando a quien esté interesado profundizar en esa bibliografía. Pero, además, entiendo que el espíritu de este libro colectivo es específicamente otro, esto es, el de –conociendo el punto de partida– llevar a cabo propuestas que supongan, como reza su título, *una mirada de futuro*. Algo de eso intentaré llevar a cabo en el apartado final.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LAS CORTES DE ARAGÓN

Desde mi punto de vista, existen en Aragón un conjunto de singularidades que definen el surgimiento y devenir autonómicos<sup>1</sup>. Una de ellas es la protagonizada por el elemento territorial, cuyas manifestaciones principales han tenido lugar precisamente en la esfera electoral. Así, ya en los momentos de conformación de la Comunidad fue este un asunto que marcó el proceso autonómico hasta el punto de ocasionar un bloqueo del mismo. Como es conocido, se llegó a una situación en la que no se alcanzaban las mayorías exigidas para la vía del artículo 151 CE, pero tampoco siquiera las requeridas para la del 143 CE. La razón estribaba en el hecho de que los alcaldes turolenses de la Unión de Centro Democrático –el ochenta por ciento de los de la provincia– se negaban a adoptar los acuerdos de iniciativa autonómica hasta que no se garantizase que en el futuro Parlamento autonómico se repartiría un igual número de escaños para cada una de las tres provincias aragonesas. El sistema adoptado fi-

---

1 He desarrollado esta cuestión en CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «40/15. El doble aniversario del autogobierno aragonés», CEBRIÁN ZAZURCA, E. (ed.), 1982-2022. *Un panorama del Estado Autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (en prensa).

nalmente fue un sistema de proporcionalidad corregida, pero traigo este episodio histórico a la memoria para poner de manifiesto que en Aragón la cuestión electoral ha ido, desde antes incluso de existir el Estatuto, anudada a nuestras características cuestiones territoriales. Y esto ha sido así, como también se verá, hasta la actualidad.

El artículo 152.1 CE, al hablar de un sistema institucional que sería finalmente compartido por todas las Comunidades, especifica que las Asambleas legislativas autonómicas serán elegidas por sufragio universal, «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio», un criterio que reproduce el artículo 37.3 EAAr.

Fue la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (LEA) la que vino a regular las elecciones a las Cortes de Aragón. Su Título IV (artículos 12 a 15) recoge el concreto sistema electoral a utilizar, entendiéndose por tal específicamente aquellos «elementos por los que las preferencias electorales se transforman en votos, y los votos se traducen en escaños»<sup>2</sup>.

El artículo 12 LEA confirma, en atención a lo dispuesto en el EAAr –en su actual versión de 2007 en el artículo 37.4–, que la circunscripción será la provincia. No existía en realidad una obligación *ex Constitutione* de que esto fuera así, como de hecho no lo fue en la totalidad de las normativas electorales autonómicas, si bien no deja de resultar llamativo que en Aragón, como antes apuntaba, nunca pareciera dudarse de este extremo. Sea como fuere, la fijación de la provincia como distrito electoral «quiere decir que, a la hora de establecer los criterios de distribución de escaños, éstos se atribuirán mediante un reparto total de los mismos *entre provincias*; pero también quiere decir que los escaños se distribuirán a su vez en proporción a los votos obtenidos por cada candidatura *en la provincia*»<sup>3</sup>.

---

2 MONTERO, J. R.; OÑATE, P.: «El sistema electoral», CHUECA, R.; MONTERO, J. R. (eds.), *Elecciones autonómicas en Aragón*, Tecnos - Gobierno de Aragón, Madrid, 1995, pp. 65-84 (p. 65).

3 CHUECA, R.: «El régimen jurídico de las elecciones a Cortes de Aragón», *Ibid.*, pp. 29-63 (p. 45) (cursivas en el original).

El artículo 36 EAAr establece una horquilla de entre sesenta y cinco y ochenta a la hora de fijar el número de diputados del Parlamento autonómico, concretando el artículo 13.1 LEA en sesenta y siete la cifra efectiva. Esos sesenta y siete diputados han de ser repartidos entre las tres circunscripciones atendiendo a la aplicación de las reglas contenidas en los artículos 36 EAAr y 13 –apartados 2, 3 y 4– LEA. Estas existen desde un inicio, si bien fueron corregidas en 2019 por medio de una reforma de la LEA que introdujo el más que problemático concepto de *población censal*<sup>4</sup> «con el objetivo de evitar la pérdida de un diputado correspondiente a Teruel, debida al descenso poblacional experimentado por la provincia». Y al final de esta frase es donde aparecería el número 4 que remite a la nota a pie de página. En el momento de concluir estas líneas, la LO 15/2022, de 27 de diciembre, ha operado una reforma estatutaria que aborda este tema, además de la eliminación de los aforamientos para los diputados de las Cortes de Aragón y para el Presidente y demás miembros del Gobierno de Aragón. Para lo que aquí interesa, el artículo 36 EAAr quedaría redactado con el siguiente tenor:

- «1. Las Cortes de Aragón, según se establezca en la ley electoral, estarán integradas por un número de escaños comprendido entre sesenta y cinco y ochenta.
2. Cada provincia estará representada, en todo caso, por un mínimo de 14 escaños.
3. Corresponderá a cada circunscripción electoral un número de escaños tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar uno a la circunscripción más poblada no supere tres veces la correspondiente a la menos poblada. La aplicación de esta regla en ningún caso podrá alterar el número mínimo de escaños por provincia establecido en el apartado anterior».

---

4 En otro lugar me he dedicado más extensamente a analizar el contenido de esta reforma legislativa: vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «Las trampas al solitario o la reforma electoral aragonesa de 2019», PALACIOS ROMEO, F.; CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2021, pp. 219-238.

Esta solución –aunque tardía– viene a mejorar la situación anterior, puesto que se lleva a cabo por medio de una reforma del EAAr, que incluso incorpora algunos elementos que antes se hallaban en la norma electoral y ciertas precauciones añadidas. Al cierre de este capítulo, las Cortes de Aragón, con fecha 9 de febrero de 2023, han aprobado la reforma de la LEA que adapta la norma al nuevo contenido estatutario y que, además, específicamente elimina las desafortunadas referencias a la población censal. En la actualidad, Zaragoza cuenta con 35 diputados, Huesca con 18 y Teruel con 14.

Siguiendo con el análisis de la LEA, es en su artículo 14 en donde se contiene la fórmula electoral. Se trata de una fórmula proporcional (*ex* artículo 152.1 CE y 37.3 EAAr), que es concretamente la denominada fórmula D’Hondt, para cuya aplicación se establece una cláusula de exclusión o barrera electoral del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción.

Por su parte el artículo 28 b) LEA establece un sistema de listas cerradas y bloqueadas mediante voto único.

La circunstancia de que en Aragón existan unos distritos electorales de gran magnitud favorece la proporcionalidad a nivel interno, si bien en conjunto esta se ve muy resentida a causa de la diferencia entre la población y el número de diputados en cada uno de los distritos, llegando a existir lo que podríamos distinguir como distintos subsistemas electorales<sup>5</sup>. Esa magnitud de las circunscripciones provoca asimismo que la barrera electoral sea en la práctica poco menos que ineficaz<sup>6</sup>.

---

5 «Hoy, de modo claro y evidente, podemos decir que los perfiles de funcionamiento del sistema electoral son congruentes para el caso de las circunscripciones de Huesca y Zaragoza, y frecuentemente sorpresivos para el caso de Teruel. Y ello no casualmente. En la práctica, pues, dos, y con posibilidad de tres, subsistemas electorales en uno», en CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «El régimen electoral autonómico», BERMEJO VERA, J.; LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas - Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 379-398 (p. 393).

6 MONTERO, J. R.; OÑATE, P.: *op. cit.*, pp. 67, 69, 71 y 83.

### III. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN ARAGÓN

#### 1. La iniciativa legislativa popular

El EAAr de 1982 afirmaba, entre otras cosas, en su artículo 15.3 que «(p)or Ley de Cortes de Aragón que (sic) regulará la iniciativa legislativa popular».

Esta ley fue la 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

Según la Ley de 1984, los impulsores de la ILP (a quienes la ley denomina ‘Comisión Promotora’) debían presentar la proposición de ley bajo la forma de un texto articulado, contando con que existían una serie de materias excluidas, que eran las relativas a los siguientes temas: organización institucional y territorial de la Comunidad Autónoma, cuestiones presupuestarias y tributarias, planificación de la economía, reforma del Estatuto, relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales y todas aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma no poseyera competencia legislativa. A la hora de admitir o no la proposición de ley se comprobaba: a) que efectivamente no trataba sobre alguna de estas materias excluidas; b) que se habían expuesto detalladamente las razones que aconsejaban su tramitación y aprobación, así como la relación y datos personales de quienes la impulsaban; c) que no contradecía la legislación básica del Estado; d) que no trataba sobre materias diversas o no homogéneas; e) que no estaba tramitándose ya en las Cortes de Aragón un proyecto o proposición de ley sobre la misma materia, que estuviese ya en fase de enmiendas o en otra posterior y f) que no reprodujese otra ILP de igual contenido presentada en esa misma legislatura.

Examinado y comprobado todo ello, tenía lugar la clave de la ILP, consistente en un proceso de recogida de firmas en apoyo a la misma. Eran necesarias las de, al menos, quince mil ciudadanos aragoneses, siendo las firmas recogidas en unos pliegos sellados y numerados, en los que había de constar el texto de la proposición de ley y los elementos necesarios para la correcta identificación de los firmantes. Todo el proceso de recogida de firmas estaba supervisado por una Junta de control formada por Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; los Decanos de

la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y de los Colegios de Abogados y Notarial radicados en Aragón y, con voz pero sin voto, el Letrado Mayor de las Cortes de Aragón. Las firmas debían completarse en un plazo de seis meses, que podría ser ampliado hasta un máximo de nueve cuando concurriesen circunstancias que lo justificasen; en caso contrario, la ILP caducaría.

Tras ello, se publicaba la proposición de ley en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón y el Pleno la tomaba o no en consideración, pudiendo para la defensa de la misma designar la Comisión Promotora a uno de sus miembros. Esta Comisión Promotora poseía la facultad de retirar la proposición si entendía que, durante su tramitación y vía enmiendas, se estaba desvirtuando su objetivo original. Esta ley de 1984 garantizaba que, en el caso de las proposiciones que hubiesen cumplido con lo exigido en la fase de toma en consideración ante el Pleno de las Cortes, la Comisión Promotora vería compensados los gastos efectuados para el proceso de recogida de firmas, con un límite máximo entonces de un millón de pesetas, cantidad que sería revisada periódicamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Por último, debe también señalarse que, si se disolvían las Cortes estando en tramitación una ILP, esta no decaía, si bien se retrotraía al momento de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes, debiendo el primer Pleno de las nuevas Cortes tomarla en consideración, aunque ya se hubiera hecho en la legislatura anterior.

Esta era la regulación de la ILP ante las Cortes de Aragón hasta la aprobación del EAAr de 2007 y, sobre todo, hasta la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, que modificó la norma de 1984, con la voluntad –como afirma el Preámbulo– «de facilitar el uso de la iniciativa legislativa popular a los ciudadanos y de propiciar una democracia más participativa». La Ley de 2014 vino en gran medida a incorporar las propuestas planteadas por la profesora Eva Sáenz en la «Mesa de expertos para la definición de la política normativa del Gobierno de Aragón en materia de participación ciudadana», creada en el año 2009<sup>7</sup>.

---

7 Vid. SÁENZ ROYO, E.: «Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la ela-

Como al comienzo se ha visto, por un lado, el EAr de 2007 afirma en su artículo 15.2: «Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón (...) de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes». Y el artículo 42.2 EAr –referente a la iniciativa legislativa– concluye diciendo: «Por ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular».

Pero es, como digo, en la nueva ley de 2014 donde se introducen las modificaciones más sustanciales, todas ellas dirigidas a facilitar el ejercicio de esta herramienta de participación. Seis son los principales cambios que incorpora:

1. Reduce el número de materias excluidas de la ILP, circunscribiéndose a las relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, a las de naturaleza presupuestaria o tributaria, a las que impliquen una reforma del Estatuto y a aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma no posea competencia legislativa.
2. Reduce de quince mil a doce mil el número de firmas exigidas.
3. Reduce también los requisitos necesarios para la presentación de la proposición de ley, eliminando la exigencia de la exposición detallada de las razones que aconsejan su tramitación y aprobación e incorporando el asesoramiento de los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón a los miembros de la Comisión Promotora, de cara a simplificar el cumplimiento de los requisitos formales. A ello se añade que el hecho de que exista previamente en tramitación en las Cortes un proyecto o proposición de ley sobre la misma materia que se halle en fase de enmiendas o posterior deja de ser un elemento que impida la admisibilidad parlamentaria. Y, por último, *se suaviza* uno de los requisitos previamente existentes, puesto que ahora la proposición no podrá reproducir el mismo objeto de otra ILP presentada en el mismo período de sesiones, y no ya en la misma legislatura.

---

boración de la ley», en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, 1, 2010, pp. 43-69.

4. Perfecciona el proceso de recogida de firmas. En primer lugar, extendiendo el plazo, que pasa a ser de nueve meses, ampliable a doce. En segundo lugar, habilitando también la posibilidad de firma electrónica. Y, en tercer lugar, siendo la Junta Electoral de Aragón la encargada de garantizar la regularidad del proceso de recogida.
5. Incorpora la obligación de someter la proposición de ley a la toma en consideración del Pleno en un plazo máximo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.
6. Aclara una cuestión importante, que la anterior regulación de 1984 trataba de modo muy equívoco. De esta manera, se garantiza la compensación económica a la Comisión Promotora siempre que la proposición haya sido admitida a trámite y reunido las doce mil firmas necesarias. El límite máximo se actualiza a veinte mil euros, siendo también revisada esta cantidad periódicamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Aragón es una de las Comunidades Autónomas en las que más veces se ha puesto en marcha esta vía de participación y protagonizó el primer caso de una proposición de ILP que llegó a convertirse en ley: fue la Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza.

## **2. El referéndum**

Ocurre con el referéndum una circunstancia muy distinta a la que tiene que ver con las ILP's que acaban de tratarse. Esto es así porque hasta el EAAr de 2007 no era el referéndum una vía de participación que estuviese incorporada al ordenamiento jurídico aragonés.

El artículo 149.1.32<sup>a</sup> CE recoge como competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Este contenido constitucional conduce a la deducción lógica de que sería posible la celebración de referéndums en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al referirse a una «eventualidad» que está «latente» en la propia Constitución (STC 137/2015, FJ 4). Cuando hablamos aquí de un referéndum

autonómico de lo que hablamos es de un referéndum convocado en el ámbito de una Comunidad Autónoma concreta, por el Presidente de esta, y acerca de un tema en el que la Comunidad tiene competencia. Y si nos preguntamos, de manera más general, qué entendemos exactamente por *referéndum* es de nuevo el Tribunal Constitucional el que nos da la solución: una consulta efectuada al cuerpo electoral, con un censo electoral, con un sufragio emitido a través de un proceso electoral y, en consecuencia, con las correspondientes garantías electorales (STC 103/2008, FJ 2). El proceso independentista en Cataluña ha sido el motivo del que se ha servido el Tribunal Constitucional para construir una jurisprudencia excesivamente restrictiva en torno a los referéndums autonómicos, como antes había comenzado a ocurrir con el caso vasco, lo que ha llevado a la profesora Arias Guedón a resaltar –en un trabajo así titulado– «el peso de la deslealtad en la configuración del referéndum autonómico»<sup>8</sup>. Con todo, es el propio EAAr de 2007 el que –en su artículo 71.27<sup>a</sup>– recoge como competencia exclusiva de la Comunidad las consultas populares, si bien con la importante precisión de que lo hace «con excepción de la regulación del referéndum».

Hoy por hoy, no puede hablarse, pues, de este tipo general de referéndums autonómicos en Aragón. Pero esto no quiere decir, como antes se apuntaba, que no exista ningún posible referéndum en el ámbito de la Comunidad Autónoma aragonesa. Al contrario, son dos los referéndums contemplados en el Estatuto.

El primero de ellos es el recogido en el artículo 10 EAAr de 2007, un artículo que regula la posibilidad de que territorios o municipios limítrofes a la Comunidad Autónoma de Aragón, o enclavados en ella, se incorporen a la misma. Uno de los requisitos para que esto llegue a producirse es que los habitantes de estos municipios o territorios lo acuerden mediante consulta expresamente convocada para ello; una consulta que necesitará, en su caso, de la autorización por parte del Estado a la que obliga el artículo 149.1.32<sup>a</sup> CE, que ya hemos visto.

---

8 ARIAS GUEDÓN, S.: «El peso de la deslealtad en la configuración del referéndum autonómico», BAAMONDE GÓMEZ, L.; ESPINOSA DÍAZ, A.; LÓPEZ RUBIO, D. (dirs.), *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa*, Instituto de Derecho Público Comparado (Universidad Carlos III de Madrid) - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, pp. 379-401.

Y el segundo es el que se enmarca en el nuevo procedimiento de reforma del EAAr incorporado en 2007. El artículo 115, a ello dedicado, incluye un apartado séptimo con la siguiente redacción: «La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros».

La regulación de un referéndum como este podría haber formado parte del procedimiento de reforma estatutaria desde 1982. Sin embargo, ninguna de las Comunidades Autónomas que se constituyeron por una vía distinta a la del artículo 151 CE –Aragón lo hizo finalmente por la vía lenta del artículo 143 CE– contempló referéndums de reforma, requisito que era obligatorio para las Comunidades creadas por la vía rápida del 151, pero que en ningún caso estaba vedado al resto. En todo caso, no es hasta la tanda de reformas estatutarias llevada a cabo ya en este siglo por algunas de las Comunidades del 143 cuando aparece como nota común a casi todas ellas el incorporar la posibilidad de celebración de estos referéndums<sup>9</sup>. Una posibilidad que ha de aplaudirse, sin por ello cerrar los ojos ante un riesgo que ya empieza a materializarse hoy en día, como es el de que la posibilidad se quede solo en eso, con lo que ello conlleva de frustración, una frustración mayor incluso que la que se produciría si directamente no se reconociese.

Por último, no podemos terminar este apartado dedicado al referéndum sin mencionar los referéndums en el ámbito local. La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón recoge, en su artículo 22.e), el derecho de los vecinos a pedir la celebración de una consulta popular.

Es el artículo 157 el que posteriormente regula estas consultas populares. Unas consultas sobre asuntos de competencia municipal (salvo los relati-

---

9 Vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «Algunas notas acerca de los referéndums de ratificación de la reforma estatutaria en las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 56, 2021, pp. 326-341.

vos a las haciendas locales) que podrán ser convocadas por los Alcaldes, previo acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta. Asimismo, el Alcalde someterá a la consideración del Pleno las solicitudes de consulta formuladas por los vecinos en el ejercicio del derecho del artículo 22.e) recién citado.

La corporación municipal remitirá al Gobierno de Aragón copia del acuerdo; este enviará la solicitud al Gobierno del Estado, pudiendo adjuntar un informe sobre la conveniencia de celebrar la consulta, atendiendo al interés general y, en fin, será al Gobierno del Estado a quien corresponderá autorizarla. Esto último debe ser así en virtud de lo expresado por el artículo 149.1.32ª CE, el que –como ya sabemos– reserva al Estado la competencia exclusiva de autorización de consultas populares por vía de referéndum; una necesidad de autorización que recuerda asimismo la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Una vez concedida, el Ayuntamiento convocará la consulta, debiendo difundirla a través de los medios de comunicación local y adoptando las medidas pertinentes para garantizar el derecho de participación. En todo caso, «(l)a convocatoria contendrá el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de consulta y expresará claramente la pregunta o preguntas que deba responder el cuerpo electoral. Asimismo, fijará la fecha de la consulta, que habrá de celebrarse entre los treinta y los sesenta días posteriores a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón».

### **3. Los Concejos abiertos**

El artículo 82.2 EAAr concluye afirmando que «(s)e establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto»<sup>10</sup>.

---

10 Para un análisis en profundidad del Concejo abierto en Aragón, vid. RUBIO DE VAL, C.: «Peculiaridades electorales en la Administración local aragonesa: Concejos abiertos y comarcas», en Actas de los XXXI Encuentros del Foro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Zaragoza (en prensa).

Es este un régimen de organización en la esfera local que supone una fórmula de democracia de la identidad en el más estricto sentido del término. En los municipios que se organizan con base en este sistema el gobierno y la administración corresponden a una asamblea –constituida por todos los habitantes del municipio– y a un Alcalde –elegido directamente por los electores–.

La ley que regula los Concejos abiertos es la Ley 9/2009, de 22 de diciembre. Esta norma se fijó el objetivo de reducir los municipios organizados en Concejo abierto, rebajando los cien habitantes fijados en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local a cuarenta. Lo que hay tras la Ley 9/2009 es, en realidad, la constatación, en muchos casos, de un funcionamiento defectuoso de esta forma de organización, acompañada de una tendencia a considerar más adecuada la democracia representativa como medio de articulación de las necesidades municipales.

El artículo 3 de la norma establece que en Aragón funcionan en régimen de Concejo abierto:

- «a) Los municipios de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración. A esos efectos se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985.
- b) Aquellos otros municipios en los que sus circunstancias peculiares lo hagan aconsejable, y así se acredite y resuelva en el procedimiento correspondiente.
- c) Las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes».

#### IV. LAS CORTES DE ARAGÓN: UN PARLAMENTO ABIERTO

El Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA) contiene un Título –el XVIII (artículos 300 a 311)– denominado «Del Parlamento abierto»<sup>11</sup>.

El concepto de *Parlamento abierto* trata de trasladar al seno de la institución parlamentaria un conjunto de principios que aparecieron originalmente para referirse a los gobiernos y que buscan poner el acento en tres ejes: participación, transparencia y colaboración. En el caso concreto de los Parlamentos, la convergencia entre crisis de la representación y desarrollo tecnológico ha contribuido a fortalecer este concepto.

El Título XVIII RCA se abre con un Capítulo que, bajo la rúbrica de «Disposiciones generales», recoge en primer lugar el derecho de los ciudadanos a un Parlamento abierto (artículo 300), para a continuación (artículo 301) especificar cuáles son los principios de este Parlamento abierto en las Cortes aragonesas. Estos se concretan en dos: el principio de transparencia y el principio de participación.

Centrándonos específicamente en las cuestiones más relacionadas con la participación, la letra b) del artículo 301 RCA afirma que «las Cortes de Aragón promoverán el uso por los ciudadanos de los instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios previstos en el presente Reglamento, así como el ejercicio adecuado de su derecho de petición y de acceso a la información».

El Capítulo III se denomina «De la participación ciudadana en la actividad parlamentaria» y se abre con el artículo 305, en el que se recoge un derecho de participación ciudadana para cuya puesta en práctica se concede un papel relevante a la página web de las Cortes de Aragón y a las posibilidades que está deberá ofrecer: planteamiento de iniciativas, sugerencias y aportaciones, posibilidad de contactar con Diputados y Grupos Parlamentarios o conocer la tramitación y el estado en el que se encuentran esas iniciativas llevadas a cabo y, en general, cualquier iniciativa parlamentaria. El artículo 306 RCA concreta los derechos y princi-

---

11 He analizado esta cuestión de manera más detallada en CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios», en *Estudios de Deusto*, 65 (2), 2017, pp. 15-38.

pios de este Título en una variedad de mecanismos a través de los cuales la ciudadanía podrá participar en los procedimientos parlamentarios:

Se habla, en primer término, de la iniciativa legislativa popular –un instrumento ya analizado de manera específica–, que habrá de ponerse en práctica «de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora».

Pero el artículo 15.2 EAAr de 2007 no solo recoge el derecho a presentar iniciativas legislativas populares ante las Cortes de Aragón, sino también el derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes. De acuerdo con ello, otra de las vías recogidas en el RCA es la participación en el procedimiento legislativo mediante audiencias ciudadanas. Consiste en la posibilidad de dar audiencia a agentes sociales, organizaciones y ciudadanos interesados en la normativa que se está tramitando.

También se regula la participación en el procedimiento legislativo mediante enmiendas de iniciativa ciudadana. Se reconoce a cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón el derecho a registrar propuestas de enmienda motivadas al articulado. Se trata de propuestas que pueden después ser asumidas por los grupos o agrupaciones parlamentarias.

Pueden asimismo presentarse propuestas de preguntas de iniciativa ciudadana. Se tratará de preguntas dirigidas únicamente al Gobierno de Aragón, en tanto que las propuestas de preguntas ciudadanas se equiparan a las preguntas de los parlamentarios destinadas al Gobierno como medio clásico de ejercicio de la función parlamentaria de control del Ejecutivo. Estas pueden ser formuladas por cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón y deben ser admitidas por un diputado para su formulación.

Resulta muy interesante este mecanismo participativo, en tanto que cubre una de las funciones del Parlamento, como es la función de control. Habitualmente, al hablar de mecanismos de participación ciudadana en el Parlamento, se tiende a pensar sobre todo en la función legislativa de las cámaras. Y, sin embargo, abrir las puertas a la participación puede provocar también efectos beneficiosos en una función tan básica como la de control al Gobierno.

Otra de las herramientas habilitadas es la de presentación de propuestas de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana. Cualquier persona física o jurídica residente en Aragón puede llevar a cabo propuestas de proposiciones no de ley, a través de las cuales se formulen propuestas de resolución a la cámara. Es necesario que sean asumidas por un Grupo o Agrupación Parlamentaria para que puedan tramitarse en Pleno o Comisión y tendrán que ser presentadas como proposición no de ley. Deberá hacerse constar en la proposición no de ley la autoría de la iniciativa, impidiendo en su formulación inicial modificaciones sustanciales de su contenido originario.

Más allá de que las proposiciones no de ley no siempre resultan operativas, es cierto que pueden servir para llevar a cabo una función de impulso político por parte del Parlamento y, en todo caso, que los ciudadanos tengan derecho a presentar propuestas de este tipo debe ser considerado de manera positiva desde una perspectiva participativa exigente.

El RCA también establece que los ciudadanos podrán participar en los procedimientos parlamentarios mediante la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos. Serán personas físicas, representantes de colectivos sociales o de personas jurídicas quienes puedan comparecer.

El artículo 306 RCA incluye un apartado segundo, en el que se afirma: «De igual modo, las Cortes de Aragón promoverán foros de participación para el diálogo, la reflexión o el estudio sobre las materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara».

Se trata de una redacción la del Reglamento de la cámara lo suficientemente general como para permitir su puesta en práctica de muy diversas maneras, lejos del corsé de una única y estricta formulación. Sus objetivos y temas podrán ser variados, podremos encontrarnos ante foros de debate y análisis presenciales o en línea, podrá decidirse cuál es la forma de determinar quiénes serán los participantes, etc. Pienso que esta versatilidad no debe, en ningún caso, conducir a la creencia de que se trata de instrumentos de importancia menor. A pesar de que su traducción en la práctica parlamentaria más inmediata puede ser menos visible que la de

otros instrumentos, ello no quiere decir que su puesta en funcionamiento no sea capaz de generar una rentabilidad en términos de deliberación pública y de reflexión colectiva de gran utilidad para la sociedad aragonesa y su Parlamento<sup>12</sup>.

Estos foros pueden contribuir, además, a un mejor desempeño de las funciones parlamentarias, especialmente de aquellas que van adquiriendo un mayor protagonismo en la actualidad, como puedan ser las de información o estudio.

## V. GOBIERNO (ABIERTO) DE ARAGÓN

Se habla de Gobierno abierto para hacer referencia a aquel que se sustenta sobre los tres pilares antes referidos: participación, transparencia y colaboración. La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón incorpora este concepto al ámbito del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. El Preámbulo de esta norma hace referencia a «la promoción de la participación ciudadana, como eje fundamental del modelo de gobierno abierto en el marco de una sociedad democrática avanzada», un tipo de sociedad este cuyo establecimiento en el Preámbulo, ahora de la Constitución, es concebido como objetivo a alcanzar. Un objetivo nunca pleno del todo, pero por ello mismo siempre vigente y siempre en estado de transformación.

El artículo 1.1 de la Ley 8/2015 explicita como objeto de la misma «regular e impulsar (...) la participación ciudadana en las políticas que desarrolla el Gobierno de Aragón». En esta línea, el apartado 2.c) afirma que la ley garantiza de modo efectivo «(e)l derecho de participación en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, a través de mecanismos que promuevan un diálogo abierto, transparente y regular, y de participación en la toma de decisiones en los asuntos que incidan directa o indirectamente en el interés público».

---

12 Vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: *Deliberación en Internet. Una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.

El principio de participación ciudadana aparece en el artículo 2 como uno de los principios esenciales a los que habrá de atenderse obligatoriamente a la hora de aplicar esta ley.

Especialmente interesante es el contenido del artículo 3, en donde se incluyen una serie de definiciones a los efectos de la ley. Dos interesan especialmente. Por un lado, la que se refiere al Gobierno abierto como a «aquél que promueve una comunicación y un diálogo de calidad con los ciudadanos y las ciudadanas con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas, que garantiza la información y transparencia de su actuación para fomentar la rendición de cuentas, y que diseña sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel». Y, por otro, la que entiende la participación ciudadana como «la intervención e implicación de los ciudadanos y las ciudadanas, individual o colectivamente, en las políticas públicas, a través de procesos y mecanismos que permitan una escucha activa y un diálogo entre aquellos y las Administraciones públicas».

Es posteriormente el Título III (artículos 42-62) el encargado de desarrollar los contenidos relativos a la participación ciudadana.

Importa en primer lugar aclarar qué entiende la Ley por *ciudadano*. Así, serán ciudadanos quienes posean la condición política de aragoneses, quienes residan en la Comunidad Autónoma y también los integrantes de las comunidades aragonesas del exterior. Igualmente, a las entidades ciudadanas que desarrollen su actividad en Aragón, o que con Aragón se encuentren vinculadas, se les aplicará el contenido de este Título III (artículo 43).

El Gobierno de Aragón se marca como fines, en el artículo 44, una serie de principios conducentes a garantizar, promover, facilitar, impulsar, desarrollar, estimular y fomentar la participación y articula para ello medidas y programas concretos (artículos 59-62).

Merece resaltarse el artículo 49 de la ley, el cual –en sintonía con el artículo 15.3 EAAr– recoge el derecho de la ciudadanía, bien directamente, bien a través de las entidades en que se organiza, a participar en las

políticas públicas impulsadas por el Gobierno de Aragón a través de los instrumentos que ofrece la propia norma.

Por ello, lo que probablemente presente más interés sea la regulación de estos concretos instrumentos de participación ciudadana recogidos en desarrollo de la competencia del artículo 71.27<sup>a</sup> EAAr de 2007; una participación esta que habrá de atender a los requisitos de igualdad, accesibilidad, información, transparencia, pluralidad, tolerancia, corresponsabilidad e inclusión social (artículo 52).

El primer instrumento que se regula son las consultas populares (artículo 53). Se trata de las consultas conocidas como ‘no referendarias’, esto es, aquellas que no presentan las notas distintivas de los referéndums, antes vistas<sup>13</sup>. Estas consultas populares pueden presentar formas diversas: a) audiencias públicas, al objeto de escuchar a los directamente afectados por una política pública; b) foros de consulta, entendidos como espacios para el debate y la reflexión en torno a una política pública; c) paneles ciudadanos, destinados a que la ciudadanía responda a las consultas planteadas por la Administración y d) jurados ciudadanos, concebidos como grupos destinados a analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la Administración.

Se recogen, en segundo lugar, los procesos de deliberación participativa en el artículo 54 de la ley. El apartado primero de este artículo aclara que de lo que tratan es del «contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de las Administraciones públicas aragonesas para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía».

Por último, el artículo 55 de la Ley 8/2015 incluye las encuestas, sondeos y estudios de opinión como herramientas para recabar la opinión ciu-

---

13 Vid. ALONSO GARCÍA, M. N.: «La distinción género-especie: reflexiones sobre las consultas populares no referendarias y su regulación estatutaria», GARRIDO LÓPEZ, C.; SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 131-149.

dadana en materias de interés y sobre las que la Comunidad Autónoma tenga la competencia.

En términos generales, en todos estos procesos –establece el artículo 56– se propiciará la participación a través de las tecnologías de la información y de la comunicación.

## VI. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LAS QUEJAS ANTE EL JUSTICIA DE ARAGÓN

El artículo 16.2 EAAr establece: «Los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados».

Se recoge aquí el clásico derecho de petición del artículo 29 CE, regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, y consistente en la posibilidad de dirigirse a los poderes públicos para pedir su intervención, debiéndose obtener respuesta motivada y existiendo la obligación cuando el órgano receptor de la petición no sea el competente de remitirla al que este considere como tal.

Si bien no se encuadra exactamente en el ejercicio de este derecho de petición, cierta similitud con él guarda el derecho regulado en el artículo 51.1 de la antes citada Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Este artículo establece: «Los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho a formular propuestas de actuación y regulación, así como mejoras o sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios que presta la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Una modalidad específica del derecho de petición es el que se puede ejercitar ante los Parlamentos. De este modo, el artículo 77 CE recoge el derecho de petición ante el Congreso de los Diputados y el Senado, remitiendo la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición a lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras.

En el caso de Aragón, pese a que el EAAr no cita expresamente el derecho de petición ante las Cortes de Aragón, a él se destina el Capítulo IV del Título XVIII RCA (artículos 307-311). Se encuentra por lo tanto dentro del Título dedicado al Parlamento abierto, al que antes me he dedicado, donde ya hemos visto cómo el artículo 301 RCA establecía que las Cortes de Aragón promoverían el adecuado ejercicio del derecho de petición. Sin embargo, este derecho de petición ante las Cortes de Aragón no aparece categorizado como un mecanismo de participación ciudadana. Estimo no obstante que así debería ser entendido desde una concepción participativa amplia y en línea con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho, al afirmar que este derecho «tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar» (STC 242/1993, FJ 1).

La extensa y detallada redacción actual presenta una novedad importante con respecto a la que era la magra regulación del artículo 62 del anterior RCA.

Se observa, en definitiva, cómo el derecho de petición –un derecho presente desde los momentos inaugurales del Estado constitucional y que por la lógica evolutiva motivada por el reconocimiento progresivo de nuevos derechos iba perdiendo importancia– puede adquirir hoy en día, sin embargo, una pujanza nueva al ser concebido desde parámetros más novedosos, como los ofrecidos por los Gobiernos y los Parlamentos abiertos.

Por otra parte, y haciendo referencia a las quejas ante el Justicia de Aragón, debe quedar clara desde el comienzo la distinción existente entre el ejercicio del derecho de petición y la formulación de una queja ante esta institución de autogobierno. Así lo establece la Disposición Adicional Segunda de la Ley reguladora del Derecho de Petición al disponer que las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo o a los defensores autonómicos (como es el caso) quedan fuera del ámbito de aplicación de esa norma y se regularán atendiendo a su legislación específica. A pesar de ello, no es descabellado ver en las quejas formuladas al Justicia el ejercicio en un sentido lato de una participación ciudadana que es consciente de sus

derechos y que con su puesta en práctica contribuye a mejorar el funcionamiento de la Administración.

## VII. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ARAGONESA COMO POSIBILIDAD DE FUTURO

Como al principio se ha recordado, el título de este volumen colectivo quiere plantear *una mirada de futuro*. Es decir, tiene la voluntad no solo de presentar cómo es hoy la realidad, sino cómo debería ser, a juicio de quienes aquí colaboramos; o, al menos, cómo podría ser esa realidad.

En este apartado final es mi intención, pues, exponer algunas de esas posibilidades de futuro –no como proyectos cerrados, sino como guías para el debate y la reflexión– al hilo de los distintos contenidos que se han ido analizando.

Si comenzamos por el sistema existente para elegir a los miembros de las Cortes de Aragón, un punto de partida interesante puede ser el ofrecido por estas palabras que Ricardo Chueca escribía en 2014 tras considerar que el régimen jurídico de las elecciones al Parlamento aragonés (algo, en puridad, más amplio que el estricto sistema electoral) estaba consolidado: «Ahora bien, esa consolidación no prejuzga la permanencia en los contenidos regulativos. Nos referimos exclusivamente a la consolidación de la estructura jurídica. Ello podría convivir perfectamente con modificaciones o reformas de calado en el contenido jurídico material. Todavía más, es precisamente la consolidación a que nos referimos la que haría verosímil aquellas modificaciones sin costes institucionales insuperables»<sup>14</sup>.

Por lo tanto, nada impide que este sea un campo abierto a la reflexión y a la puesta en marcha de soluciones alternativas en el caso de que existan las mayorías sociales y políticas que lo consideren. El legislador autonómico –también concretamente, en consecuencia, el legislador aragonés– cuenta con un número de elementos constitutivos del sistema electoral

---

14 CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «Régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón», EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014 (5ª ed.), pp. 149-196 (p. 191).

sobre los que puede regular marcando criterios de distinción. Pienso en cuestiones tan relevantes como pueda ser la concreta fórmula electoral –dentro, eso sí, de las proporcionales– o el sistema de listas –pudiendo ser estas desbloqueadas o incluso abiertas–<sup>15</sup>. Caminar esta senda permitiría comenzar a revertir la que Miguel Presno denominó con razón «escasa creatividad del legislador electoral autonómico»<sup>16</sup>.

Con todo –presentándose el territorial como uno de los elementos influyentes en el diseño de la legislación electoral aragonesa y no siendo, como se ha recordado, preceptivo el establecimiento de la provincia como circunscripción– no han existido apenas debates y reflexiones que partan de estas posiciones. La excepción –y por ello la saco aquí a colación– es la propuesta presentada por Francisco Palacios con motivo de su comparecencia el 4 de abril de 2022 en la Comisión Institucional de las Cortes aragonesas en relación con el Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Allí, el profesor Palacios apuntó la posibilidad de creación de una circunscripción no en función de la continuidad territorial, sino con base en la representación de los habitantes de las zonas rurales cada vez más despobladas, apostando por lo que denominó un «*gerrymandering* de distorsión positiva»<sup>17</sup>.

Si se piensa en las posibilidades de futuro que puede ofrecer la ILP, debe partirse de un balance. Como antes he apuntado, en Aragón han sido numerosas y sobre muy diversas materias las iniciativas presentadas, a saber (y además de la que acabó convertida en ley), modificación de la

---

15 Vid. GARROTE DE MARCOS, M.: «Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable?», PÉREZ-MONEO, M; VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 377-403; y DUEÑAS CASTRILLO, A. I.: «La apertura y desbloqueo de las listas electorales en las Comunidades Autónomas. ¿Es posible», PALACIOS ROMEO, F; CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coords.), *loc. cit.* nota 4, pp. 181-194.

16 PRESNO LINERA, M. Á.: «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, 2007, pp. 101-145 (pp. 129-134).

17 Puede accederse al contenido de lo expresado en esa comparecencia en PALACIOS ROMEO, F.: «Comparecencia en las Cortes de Aragón (Comisión Institucional), relativa al Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en sus artículos 36 (representación), 38.2, 55 (aforamiento)», en Cuadernos Manuel Giménez Abad, 24, diciembre de 2022, pp. 89-188 (pp. 89-93).

Ley reguladora del Justicia de Aragón; promoción del ahorro energético y las energías renovables; venta ambulante; creación de la Universidad del Alto Aragón «Joaquín Costa»; modificación de la Disposición Adicional Decimoquinta del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; creación de la Red de Apoyo a la Mujer Embarazada; protección de la Alta Montaña de Aragón; modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, para la regulación del régimen del suelo no urbanizable y la normalización de parcelaciones irregulares e ILP por la que se declara Himno de Aragón el «Canto a la libertad». Y distinta suerte corrió cada una: algunas caducaron; una fue rechazada por tratar sobre una materia excluida; otra fue retirada; otras no fueron admitidas a trámite y otras fueron admitidas a trámite y consiguieron las firmas necesarias, pero la toma en consideración fue negativa.

Es la ILP un instrumento que presenta importantes dificultades y quizás fuera necesario trabajar en su minimización en aras de un fomento democrático, ya que «dicho instrumento participativo contribuye a reforzar la positividad del sistema jurídico, por cuanto abre cognitivamente éste a nuevas demandas sociales, las cuales no se singularizan en este caso por su contenido sino por su fuente de procedencia: la ciudadanía»<sup>18</sup>. No obstante, aun optando por mantener este instituto, considero que el salto cualitativo vendría dado por la incorporación a nuestros ordenamientos de la iniciativa ciudadana de referéndum, una herramienta de participación que implica también al otro gran instituto de democracia directa y que además de conceder relevancia a la fuente de procedencia, también lo haría al propio contenido de la propuesta<sup>19</sup>.

---

18 GARCÍA MAJADO, P.: «La iniciativa legislativa popular autonómica», BAAMONDE GÓMEZ, L.; ESPINOSA DÍAZ, A.; LÓPEZ RUBIO, D. (dirs.), *loc. cit.* nota 8, pp. 403-435 (p. 404).

19 *Vid.* SÁENZ ROYO, E.: *El referéndum en España*, Marcial Pons - Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2018, pp. 154-156; GARRIDO LÓPEZ, C.: «La iniciativa popular de referéndum», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 2019, pp. 317-345; y CUESTA LÓPEZ, V.: «La iniciativa ciudadana de referéndum en perspectiva comparada», SÁENZ ROYO, E.; GARRIDO LÓPEZ, C. (dirs.), *El referéndum y su iniciativa en el Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 427-463.

En cuanto al referéndum consultivo, habría un amplio campo de profundización en el caso de que en Aragón se diera en un futuro voluntad política, con lo que ello comportaría de incremento de la participación de la ciudadanía. Coincidió así con López Rubio cuando afirma que «existen poderosos argumentos para defender una mayor capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de referéndum»<sup>20</sup>. Ahora bien –salvo un *overruling* por parte de la jurisprudencia constitucional, que no se adivina en un horizonte próximo–, en lo referente a la regulación de esta materia, como ha escrito SONSOLES ARIAS, «su alcance y extensión dependerán del respeto por parte de las Comunidades Autónomas de los (no pocos y sencillos) límites que ha marcado el propio Tribunal a lo largo de su reciente doctrina» y que esta autora resume en: 1) competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.32ª CE), 2) establecimiento en la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, 3) reconocimiento en el Estatuto de Autonomía y 4) que las consultas tengan como objeto cuestiones que sean competencia de la Comunidad Autónoma<sup>21</sup>. En todo caso, si existiese la antes referida voluntad política, sería necesaria previamente, como se ve, una acción por parte del Estado<sup>22</sup>.

Por lo que hace al referéndum de reforma estatutaria, únicamente apunto aquí que la primera reforma del Estatuto de 2007, recién completada, ha prescindido de este instrumento, pudiendo convertirse este episodio en un ejemplo de la frustración a la que más arriba me refería: la ocasio-

---

20 LÓPEZ RUBIO, D.: «La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de referendos autonómicos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 114, 2019, pp. 161-199 (p. 190).

21 ARIAS GUEDÓN, S.: *op. cit.*, pp. 397-398. *Vid.* SÁENZ ROYO, E.: *loc. cit.* nota 19, pp. 157-160; MARTÍN NÚÑEZ, E.: «Referéndum y consultas populares en los Estatutos de Autonomía: viabilidad, funcionalidad y límites», GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (coords.), *loc. cit.* nota 13, pp. 79-104; y PÉREZ ALBERDI, M. R., «Sobre el encaje constitucional de los referéndums consultivos autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017», en *Ibid.*, pp. 105-130.

22 QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA: «Esperando al Estado: La necesaria regulación de los referéndums consultivos autonómicos», TUDELA ARANDA, J. *et al.* (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons - Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Madrid, 2018, pp. 233-244.

nada al establecer en las normas vías de participación que después en la práctica no son utilizadas.

En la confluencia entre Parlamento y Gobierno abiertos sí que me parece muy a tener en cuenta la llamada de atención que José Tudela hace al presentar un escenario como el siguiente: «No es infrecuente que un gobierno alegue que un determinado texto no es susceptible de cambio porque la redacción ha sido pactada en ese sentido con este o aquel agente social. De forma cuando menos curiosa, se alega frente al Parlamento, casa de formación del interés general, el pacto con intereses tan legítimos como sectoriales»<sup>23</sup>.

Otra cuestión que atañe tanto al Gobierno como al Parlamento abiertos es la comentada posibilidad de articular foros deliberativos. Para su puesta en marcha, podría plantearse la opción de usar el sorteo como método de selección de sus integrantes, un método compatible con la introducción en el procedimiento de determinados *inputs* que faciliten la obtención de una determinada *fotografía social*<sup>24</sup>.

En lo que respecta de manera específica al papel de los Parlamentos autonómicos –concretamente, para lo que aquí interesa, de las Cortes de Aragón–, merecen atención las reflexiones de Tudela en orden a considerar a estas instituciones, por su cercanía y configuración, como un espacio privilegiado para fortalecer las deterioradas funciones clásicas de las mismas –legislativa y de control–, así como para ensayar nuevas<sup>25</sup>. Este autor ha llegado a hablar de un *derecho al Parlamento*<sup>26</sup>. Más recientemente,

---

23 TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos - UBIJUS, Madrid, 2020, p. 125.

24 Vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «¿Puede el sorteo ser útil para el Derecho Constitucional?», en *Letras Libres*, 27 de noviembre de 2020 (<https://letraslibres.com/politica/puede-el-sorteo-ser-util-para-el-derecho-constitucional/>) (fecha de consulta: 10 de febrero de 2023).

25 TUDELA ARANDA, J.: «El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia», PÉREZ-MONEO, M., VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *loc. cit.* nota 15, pp. 115-143.

26 Vid. TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, pp. 312-334.

ha alertado acerca del peligro que para el principio de igualdad puede conllevar la puesta en práctica de algunas de las vías de participación articuladas por medio de los llamados *Parlamentos abiertos*<sup>27</sup>. Se trata, sin duda, de un riesgo que se debe procurar conjurar, si bien quizás no sea el mejor modo el tratar de limitar canales participativos, sino entender que cada vez –y esta es ya una reflexión que atañe también a otros instrumentos aquí analizados– tiene menos sentido establecer una división rígida entre participar por medio de representantes y las fórmulas de la llamada democracia directa o participativa; hablamos, al contrario, de una relación que «se plantea en términos no alternativos, sino complementarios»<sup>28</sup>.

Estimo que, a la hora de ensayar posibilidades de futuro, puede este ser un camino adecuado.

En relación con todo esto –y pensando sin duda en un ámbito más amplio que únicamente el aragonés–, quizás progresivamente debamos también vernos obligados a ensanchar los márgenes del derecho fundamental del artículo 23 CE.

Las Comunidades Autónomas continúan siendo un ámbito óptimo para la puesta en funcionamiento de fórmulas de profundización democrática. Que alguna de estas –u otras tantas posibles– lleguen o no a materializarse solo se sabrá, en su caso, en tal momento; pero se presentan aquí atendido el aliento participativo que –aun con carencias– informa a la norma estatutaria aragonesa y, por tal motivo, tratando de ser coherente con el mismo y de incidir en él.

---

27 TUDELA ARANDA, J.: *loc. cit.* nota 23, pp. 133-134.

28 CASTEL GAYÁN, S.: «La política pública de participación ciudadana», VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón - Vicepresidencia, Zaragoza, 2010, pp. 831-859 (p. 834).

# EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ  
*Catedrático de Derecho administrativo*  
*Universidad de Zaragoza.*

SUMARIO: I. UNA EVOLUCIÓN ACOMPASADA POR LA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL. II. ÓRGANOS CON RELEVANCIA ESTATUTARIA. 1. El Justicia de Aragón. 2. El *non nato* Consejo de Justicia de Aragón. 3. Comisión Jurídica Asesora y Consejo Consultivo. 4. Cámara de Cuentas. 5. Consejo Local de Aragón. 6. Consejo Económico y Social de Aragón. III. OTROS ÓRGANOS RELEVANTES PARA LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ARAGONESA. 1. Una organización territorial propia con relevancia estatutaria: las comarcas. 2. Jurisdicciones administrativas de la Administración de la Comunidad Autónoma sin relevancia estatutaria: TACPA y Consejo de Transparencia. IV. CONCLUSIONES: UNA EVOLUCIÓN HACIA LA ESTABILIDAD.



## I. UNA EVOLUCIÓN ACOMPASADA POR LA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

En el Título VIII de la Constitución vigente se establece una ordenación abierta o dinámica de la organización territorial del Estado, con la finalidad de ir dando acomodo a las voluntades de autogobierno de las distintas regiones españolas. En este sentido, su desarrollo es una prolongación natural del proceso constituyente a través del cual el Estado autonómico se ha ido conformando progresivamente hasta alcanzar cierto grado de estabilidad. Ese carácter abierto es precisamente uno de sus rasgos estructurales. Los principales hitos en la evolución del Estado autonómico han sido, primero, la generalización del régimen autonómico en virtud de los acuerdos políticos de 1981,<sup>1</sup> lo que en lo que nos concierne dio lugar a la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón; la homogenización competencial producto de los Pactos de 1992<sup>2</sup>, que en Aragón tuvieron como consecuencia la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Ara-

---

1 Pactos autonómicos suscritos en 31 de julio de 1981 por el Gobierno y el partido que lo sustentaba, la UCD, y por el PSOE, principal partido de la oposición.

2 Pactos suscritos el 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno de la Nación, el partido mayoritario –el PSOE– y el principal partido de la oposición –el PP–, acordando que el desarrollo del Título VIII de la Constitución debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo en las Cortes Generales. Cumplidos los plazos previstos en la Constitución para permitir la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del art. 143, se declaraba que era el momento óptimo para impulsar el perfeccionamiento del modelo hacia un horizonte definitivo. En ejecución de esos acuerdos se promulgaron en 1994 doce Leyes Orgánicas que modificaron los Estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla-León y la Comunidad Valenciana.

Sobre los pactos de 1992, por todos vid. MUÑOZ MACHADO, S., «Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», en Revista de Administración Pública núm. 128, 1992, pp. 90 y ss.

gón, que afectó a las competencias de la Comunidad Autónoma, pero no a su organización institucional;<sup>3</sup> y las reformas de los años 2006 y 2007, que respondieron a la idea de que todas las Comunidades Autónomas pueden ser sustancialmente iguales desde los puntos de vista competencial e institucional, lo que parece un punto de estabilización e incluso de llegada de un proceso.<sup>4</sup>

En consecuencia, el segundo y actualmente en vigor Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 se enmarca en un movimiento de reforma de los estatutos, conjuntamente con los que Aragón formó un grupo con la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Castilla-León; a esas reformas seguirían las de los estatutos de Canarias y Castilla-La Mancha, a los que se añadirían finalmente las de Galicia y Asturias. En este sentido, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, supuso un incremento en las competencias, pero además, contrariamente a la reforma de 1994, comportó un considerable paso adelante en la institucionalización de las estructuras institucionales internas de la Comunidad Autónoma.

En la cúpula de los clásicos tres poderes, Aragón ha seguido la evolución normal de todas o una gran mayoría de las comunidades autónomas, incorporando elementos de poder y contrapoder, como la potestad del Presidente de la Comunidad Autónoma de disolver las Cortes o la aprobación de decretos-ley al mismo tiempo que lo hacían otras comunidades. Donde residen las peculiaridades de la organización institucional de Aragón es en la creación de otras entidades dotadas de autonomía orgánica y funcional y con funciones específicas en el equilibrio de poderes y en el cumplimiento efectivo por la Comunidad Autónoma de Aragón de

---

3 Como ha señalado GARRIDO MAYOL, V.: «Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado», en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol núm. 54/55, pp. 97-110, p. 102, en los Acuerdos Autonómicos de 1992 se limitaba la reforma de los Estatutos a la ampliación competencial, negando la posibilidad de que la reforma incluyera cambios en su sistema de autogobierno, retocando sus normas institucionales básicas y reconociendo a sus instituciones determinadas facultades de las que carecían. Esto estaba en continuidad con los pactos autonómicos de 1981 en los que, por una cierta desconfianza o recelo respecto a la estructura y funcionamiento de las futuras Comunidades Autónomas, se trató de configurarlas sobre un patrón común que limitaba su plena capacidad de autoorganización.

4 GARRIDO MAYOL, V., *op. cit.*, pp. 97-98.

la misión que le es propia y que, en última instancia, es el servicio a los ciudadanos.

## II. ÓRGANOS CON RELEVANCIA ESTATUTARIA

### 1. El Justicia de Aragón

El Justicia, básicamente un defensor del pueblo o *ombudsman*, está recogido expresamente como parte de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón desde el primer Estatuto de 1982. Es de hecho la única institución, al margen de Ejecutivo y Legislativo que estaba ya en ese primer Estatuto, muy probablemente como expresión del significado histórico que en la tradición aragonesa tiene la figura homónima del Justicia medieval.<sup>5</sup> No sólo en la tradición aragonesa en realidad: puede recordarse la relevancia que se daba a la figura del Justicia de Aragón en el discurso preliminar de la Constitución de Cádiz como expresión de las libertades de las que siempre habían gozado los reinos españoles. Como ha destacado POMED, de todos los defensores del pueblo autonómicos previstos en los respectivos estatutos (diez), sólo el Justicia de Aragón es expresamente calificado como institución de la Comunidad Autónoma: junto con «las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General» en el art. 11 del Estatuto de 1982; junto con «las Cortes, el Presidente, el Gobierno o la Diputación General» en el art. 32 del Estatuto de 2007.<sup>6</sup> A diferencia de otras figuras homólogas, se ha evitado su caracterización como comisionado o alto comisionado del Parlamento autonómico, recalcando así su carácter de institución singular dotada de una especial autonomía institucional.<sup>7</sup> El Justicia de Aragón es elegido por las Cortes de Aragón por mayoría cualificada, pero no tiene una posición de dependencia o subordinación, sino plena autonomía en el ejercicio de sus funciones.

---

5 GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones», en el vol. col. *Derecho público aragonés*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2014, pp. 253-291, p. 257.

6 POMED SÁNCHEZ, L. A.: *op. cit.*, p. 218.

7 GARRIDO LÓPEZ, C.: *op. cit.*, p. 259.

La posición institucional del Justicia de Aragón, su entronque con las tradiciones aragonesas –sin entrar en el carácter de reales o míticas de algunas caracterizaciones– y el consenso político en torno a la institución hacen que en ningún caso se haya puesto en duda su existencia, pese a las llamadas a la «racionalización» de la estructura administrativa del Estado y a diferencia de lo que ha sucedido en otras comunidades autónomas.<sup>8</sup>

Al Justicia de Aragón se dedican el art. 33 del Estatuto de 1982 y el art. 59 del Estatuto de 2007. A las funciones propias de un *ombudsman* –se le encomienda la «protección y defensa de los derechos individuales y colectivos», como al Defensor del Pueblo se le encarga de «la defensa de los derechos» en el art. 54 de la Constitución, en ambos casos del texto legal respectivo–, en el caso del Justicia de Aragón se añaden la «tutela del ordenamiento jurídico aragonés» y la «defensa de este Estatuto».<sup>9</sup>

De las funciones del Justicia de Aragón, la defensa del Estatuto y del ordenamiento jurídico aragonés son claramente un eco del Justicia Mayor

---

8 COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: «*Reforma de las Administraciones Públicas*», Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, s. f., pero junio de 2013, 251 pp. 100-101:

«La proliferación de Defensores del Pueblo autonómicos, en la actualidad hay en 11 CC.AA., tras la supresión realizada por Castilla-La Mancha y la Región de Murcia, y su coexistencia con el Defensor del Pueblo estatal, con funciones básicamente iguales pero limitadas en virtud del principio de territorialidad, o bien al Estado o bien a las CC.AA., ha dado lugar a un elevado coste en la tramitación de las quejas y un bajo rendimiento de los recursos humanos destinados a los Ombudsman autonómicos (frente a 165 personas en el estatal que tramitan 33.849 quejas, en los autonómicos 346 personas tramitan 38.407).

Las CC.AA. que han prescindido de estas instituciones no han sufrido una merma en la protección de los derechos de sus ciudadanos, que siguen gozando de la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo constitucionalmente previsto.

Al objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación de las quejas de los ciudadanos, se propone la asunción plena de las competencias de los órganos autonómicos por el Defensor del Pueblo del Estado. Esta medida permitiría a las CC.AA. el ahorro del presupuesto anual dedicado al sostenimiento de sus respectivos órganos».

La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) fue creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, y presentó su informe final al Gobierno de España en junio de 2013.

9 Vid. POMED SÁNCHEZ, L. A.: «El “Justicia de Aragón”, defensor del Estatuto de Autonomía», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2003, pp. 211-230.

medieval (y, a través de él, de la reivindicación de la continuidad histórica de Aragón con el antiguo reino), aunque han producido el efecto de que, en el momento de reforma de sus respectivos estatutos, se hayan conferido las mismas funciones a las figuras homólogas de Castilla y León, Cantabria, Castilla-La Mancha y La Rioja.<sup>10</sup>

En el art. 33 del Estatuto de 1982 se atribuía al Justicia de Aragón la posibilidad de supervisar a la Administración de la Comunidad Autónoma, sin mencionar otros entes o administraciones públicas aragonesas.<sup>11</sup> Pese a ello, en la ley reguladora –Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón– se establecieron competencias de supervisión también sobre las entidades locales aragonesas. La discrepancia con el Estatuto de Autonomía, parte del bloque de la constitucionalidad, fue el fundamento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y de la anulación de un precepto e interpretación conforme de otros dos por el Tribunal Constitucional.<sup>12</sup> Conforme a esta interpretación, las competencias del Justicia respecto a las entidades locales se convertían en casi marginales, limitadas a competencias transferidas o delegadas por la Administración de la Comunidad Autónoma. Tras la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de 2007, el fallo del Tribunal Constitucional ha dejado de ser aplicable: la supervisión del Justicia de Aragón se extiende a la «actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependen, en los términos que establezca la ley del Justicia». Por tanto, el art. 2 de la Ley del Justicia de Aragón será aplicable en sus términos literales.

Asumiendo una posición funcional de tutela de los ciudadanos en las prestaciones que reciben de los entes públicos, mediante formas de

---

10 GARRIDO LÓPEZ, C.: *op. cit.*, p. 259. No obstante, el Defensor del Pueblo cántabro, previsto en el Estatuto de Autonomía, no ha llegado a crearse y el de Castilla-La Mancha, en cuya Ley 16/2001, de 20 de diciembre, se incluían estas funciones, fue suprimido en 2011.

11 Art. 33.2: «En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma».

12 Se declaró la inconstitucionalidad del art. 12.2 y la constitucionalidad, interpretados de acuerdo con lo establecido en los FFJJ 3 y 5, del art. 2.2 y 3 por Sentencia 142/1988, de 12 de julio.

gestión directa o indirecta, la supervisión del Justicia se extiende a los «servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón», de acuerdo con el art. 59.2, c) del Estatuto de Autonomía vigente.

El Justicia de Aragón no tiene funciones decisoras. Su papel de supervisor de las Administraciones públicas aragonesas en sus relaciones con los ciudadanos se traduce en un papel de mediación y, eventualmente, de elevación de una posible desatención de sus recomendaciones a las Cortes de Aragón. Sus cometidos institucionales de tutela del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento aragonés se articulan fundamentalmente a través del ejercicio de la función consultiva. Esto ha llevado a plantear la posibilidad de un conflicto –no jurídico, ciertamente– con la función consultiva del Consejo Consultivo (o, antes, de la Comisión Jurídica Asesora). Aún señalando que una eventual discordancia jurídica no supondría una «disfunción» parece claro que sí restaría a la función consultiva de ambos órganos una parte de la *auctoritas* que es imprescindible para una adecuada implementación de su función institucional. En todo caso, la práctica parece haber sido de complementariedad y colaboración institucional.<sup>13</sup>

## 2. El *non nato* Consejo de Justicia de Aragón

Pese a su lógica que se aproxima mucho a la federal y a diferencia de una mayoría de los sistemas políticos federales, en nuestra Constitución el Poder Judicial se configura como un poder único, no afectado por la descentralización política que se aplica a los poderes legislativo y ejecutivo. La Administración de Justicia es una excepción al carácter políticamente descentralizado del Estado. Sin embargo, en la Constitución también se toma en consideración la descentralización del Estado al establecer determinados criterios en relación a la organización judicial, como cuando en el art. 152.1, párrafo segundo, se establece que sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo, un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad

---

13 MURILLO GARCÍA-ATANCE, I.: «El Justicia de Aragón: algunas cuestiones pendientes», en Revista aragonesa de administración pública núm. 20, 2002, pp. 117-164, pp. 162-163.

Autónoma, pudiendo los Estatutos de Autonomía establecer formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales, de conformidad con la ley orgánica del poder judicial o cuando en el art. 149.1.6 se prevé la posible existencia de especialidades procesales. A esto se unió una «mutación constitucional» por vía interpretativa, como fue la distinción entre «Administración de Justicia» en sentido propio –es decir, como «poder judicial», de estricta competencia estatal–, de la «administración de la Administración de la Justicia», en la que se reconoció un papel a las comunidades autónomas en las sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990 y 62/1990.<sup>14</sup>

Partiendo de la unidad básica del Poder Judicial, que es una característica esencial de su caracterización en nuestro sistema constitucional, cualquier reforma con la que se busque introducir una mayor «autonomización» del modelo pasa necesariamente por la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que además la Constitución se remite en términos inequívocos. Consciente de ello, el legislador estatuyente aragonés se remite reiteradamente en el art. 64 del Estatuto de Autonomía de 2007 a la LOPJ: «El Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial».

En la regulación estatutaria de los consejos de Justicia en las reformas de los Estatutos de Autonomía se ha señalado la existencia de dos modelos: los que crean un órgano estatal (Estatutos de Cataluña y Andalucía), cosa que parece de por sí claramente fuera del ámbito de un Estatuto de Autonomía, y los que crean un órgano autonómico (Estatutos de la Comunidad Valenciana, Illes Balears, Aragón y Castilla y León, éste último previendo meramente su posibilidad), aunque abierto a la recepción del modelo estatal.<sup>15</sup>

Como es sabido, en la Sentencia 31/2010 el Tribunal Constitucional declaró contrario a la Constitución y nulo el art. 97 del Estatuto de Autono-

---

14 CÁMARA VILLAR, G.: «Reformas estatutarias y consejos de justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 27, 2011 (dedicado a *La STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña*), pp. 197-220, p. 197-198.

15 CÁMARA VILLAR, G.: *op. cit.*, pp. 203 y 217.

mía de Cataluña, por entender que estos órganos no podían ser creados por medio de un Estatuto de Autonomía, sino que su existencia pasaba necesariamente por su previsión en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En este sentido, el Tribunal afirma que «ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquél Consejo», aunque admite que esta Ley orgánica puede prever «eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados». Parece claro que los Estatutos, pese a ser Ley orgánica, no son la norma adecuada para llevar a cabo esta regulación por su carácter bilateral, que comporta una eficacia territorial limitada y por ser la Ley Orgánica del Poder Judicial la norma expresamente habilitada por la Constitución para regular el gobierno del Poder Judicial. En todo caso, se ha señalado que si bien una «descentralización» de las competencias del Consejo General del Poder Judicial no es constitucionalmente posible, sí podría serlo una «desconcentración» con la creación por la LOPJ de órganos internos del propio Consejo a los que se atribuyeran funciones territorializadas.<sup>16</sup>

Ciertamente, el contexto de esas previsiones estatutarias, no sólo la del art. 64 del Estatuto aragonés de 2007, era la perspectiva de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Un «Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia», fue aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005,<sup>17</sup> aunque decaería al disolverse las Cortes Generales al finalizar la VIII Legislatura. Con ese proyecto se pretendía configurar los consejos de Justicia como órganos de gobierno del Poder Judicial en cada una de las comunidades autónomas.

---

16 CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A.: «La desconcentración del gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico y los consejos de justicia como posible vía: oportunidades y problemas», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 35, 2022, pp. 21-51, pp. 51-52, y la bibliografía por él citada.

17 Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Serie A, 27 de enero de 2006, núm. 71-1.

A esos consejos se les habrían atribuido las competencias que corresponden a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, la realización de informes sobre los nombramientos discrecionales de cargos judiciales ubicados en la respectiva Comunidad Autónoma o de informes solicitados por el Gobierno autonómico. También se preveía que pudieran ejercer funciones delegadas por el Consejo General del Poder Judicial a todos los consejos autonómicos, la aprobación de las normas de reparto de asuntos entre las Salas y Secciones del Tribunal Superior de Justicia, Audiencias Provinciales y Juzgados radicados en la Comunidad Autónoma o los nombramientos de los Jueces de Paz, además de los que pudieran atribuírsele por el respectivo Estatuto de Autonomía. Se preveía que estuvieran presididos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia e integrados, como miembros natos, por los Presidentes de las Salas del TSJ y los Presidentes de las Audiencias Provinciales, a los que se añadirían Magistrados o Jueces elegidos por los componentes de la carrera judicial destinados en la Comunidad Autónoma, en un número igual al de miembros natos y el mismo número de juristas elegidos por las Asambleas legislativas; además los Jueces Decanos y el Fiscal Jefe de la Comunidad Autónoma.

En un contexto como el actual, de necesaria reforma del propio Consejo General del Poder Judicial con la finalidad de que pueda cumplir de la mejor manera su función constitucional y de profundo enfrentamiento entre los principales partidos políticos en cuanto a cómo deba articularse esa reforma y al grado de autonomía real que deba tener ese órgano constitucional, no parece posible que en un futuro próximo se retome la creación de una estructura territorializada –sea descentralizada o desconcentrada– del gobierno del Poder Judicial, menos en el contexto de la intentona separatista de los nacionalistas catalanes. Por ello, la posible existencia del Consejo de Justicia de Aragón parece que queda pendiente de un cambio de situación poco probable en el futuro próximo.

### **3. Comisión Jurídica Asesora y Consejo Consultivo**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, supuso en la práctica reconocer explícitamente competencias a las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las características y funciones

semejantes a las del Consejo de Estado. El razonamiento del Tribunal, en respuesta a una cuestión suscitada por la impugnación de un reglamento autonómico, fue que la función del Consejo de Estado de dictaminar en Derecho los proyectos de reglamentos ejecutivos de las Leyes o, en general, propuestas de resolución en determinados procedimientos era en sí una garantía para el ciudadano y, como tal, parte del procedimiento administrativo común –cuya regulación corresponde al legislador estatal en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución–, pero que la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas les permitía sustituir el órgano por otro, propio, que fuera equivalente u homologable. Ello provocó un proceso de «descentralización» de la función consultiva, hasta entonces monopolizada por el Consejo de Estado, mediante la creación de diversos órganos consultivos autonómicos.<sup>18</sup> Paulatinamente, todas las comunidades autónomas fueron dotándose de sus órganos equivalentes al Consejo de Estado, con la única excepción de Cantabria, aunque también hay que señalar la peculiaridad de la solución vasca, que ha acudido a una doble configuración de la asesoría jurídica de la Comunidad Autónoma, que actúa como órgano colegiado cuando hace las veces del Consejo de Estado.

En Aragón, el Consejo Consultivo no aparecía mencionado en el primer Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, lo que no impidió la implantación de un órgano consultivo. Creado en 1995 con la denominación de Comisión Jurídica Asesora y pese al cambio de nombre, el Consejo Consultivo es un ejemplo muy notable de estabilidad en la regulación legal. En el Estatuto de Autonomía de 2007 sí se recoge expresamente su existencia y se establece que será objeto de una Ley específica.<sup>19</sup> Por este motivo, el Consejo salió de la Ley del Presidente y del Gobierno, en la que se le dedicaba un título específico,

---

18 La expresión es de SALGUEIRO MOREIRA, C. M.: «Reflexiones sobre el futuro de los órganos consultivos autonómicos», *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 28 y 29, 2017-2018, pp. 23-36, p. 23.

19 «Artículo 58. El Consejo Consultivo de Aragón.

1. El Consejo Consultivo de Aragón es el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. Ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia.
2. Su organización, composición y funciones se regularán por una ley específica de las Cortes de Aragón».

para ser objeto de una Ley específica, aunque su régimen –excepto en su denominación– fuese sumamente continuista,<sup>20</sup> la práctica política relativa a los nombramientos sí ha cambiado notablemente: de un sistema de consenso entre partidos para su nombramiento, a su designación unilateral durante el primer gobierno Lambán y, finalmente, a un período muy prolongado de mantenimiento en funciones de sus miembros. El cambio en la política de nombramientos y ese descuido institucional de mantener un consejo en el que algunos de sus miembros llevan en funciones más de tres años, parecen evidenciar una cierta minusvaloración del papel institucional del órgano.

En tales circunstancias, cabe pensar en si pueden estarse planteando algunas dudas sobre la conveniencia de mantener el Consejo o, al menos, de mantenerlo en sus términos actuales. Este era el sentido del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (el conocido como informe CORA), presentado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013. En ese informe se hace referencia a que el modelo flexible y abierto de Estado establecido por la Constitución ha permitido la multiplicación de órganos que «si bien previstos en la Constitución para el Estado, presentan al menos en principio, algunas dudas acerca de su operatividad y eficiencia cuando su número se multiplica», entre

---

20 La denominada «Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón» fue creada mediante la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la que se le dedicó el Título VI, artículos 49 a 68. La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón pasó a estar regulada en los art. 49 a 68 del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. Sus competencias se modificaron mediante la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, art. 24: «En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón habrá de emitir dictamen preceptivo únicamente cuando la cantidad reclamada sea superior a 1.000 euros. En los demás supuestos, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora será meramente facultativo».

En cumplimiento de lo previsto en el art. 58 del Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, se promulgó la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón. Esa Ley ha sido modificada en dos ocasiones: por medio de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (para eliminar el dictamen preceptivo de la modificación de planes urbanísticos cuando afectasen al suelo no urbanizable especial o a las zonas verdes y espacios libres de dominio y uso público) y por la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (para elevar a 50.000 euros el umbral mínimo del dictamen preceptivo en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial).

los que en el propio informe se destacan –junto a los «numerosos» Órganos de Control Externo (OCEX) y Defensores del Pueblo– los «Consejos Consultivos que han proliferado en nuestras CC.AA».<sup>21</sup>

Pese a ello, las posibles esperanzas en que dicha recomendación pudieran ser acogidas con carácter general no han impedido al legislador básico establecer una fórmula que fundamentalmente viene a legitimar la peculiaridad de la «solución vasca» respecto al órgano consultivo autonómico, en el art. 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

«La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.

---

21 COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: «*Reforma de las Administraciones Públicas*», cit., p. 100. La propuesta de la Comisión (p. 101) fue la siguiente: «En la actualidad conviven en nuestro sistema territorial junto con el Consejo de Estado, otros 17 Consejos Consultivos autonómicos correspondientes a 16 CC.AA. (la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con dos instituciones: Consejo de Garantías Estatutarias y Comisión Jurídica Asesora, mientras que la Comunidad de Cantabria no tiene órgano propio). Con carácter general, las funciones de las instituciones autonómicas son similares a las del Consejo de Estado pero limitadas a los respectivos Gobiernos y Administraciones de la Comunidad.

Nadie pone en duda el prestigio del Consejo de Estado, ni de su habilidad para asesorar a las CC.AA. que lo precisen. De hecho, esta posibilidad existe, con carácter potestativo.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las otras instituciones, la normativa autonómica ha atribuido al respectivo órgano consultivo la emisión de dictámenes en asuntos que exceden en número elevado aquellos que corresponde informar al Consejo de Estado. El grueso del número de informes que emiten los órganos autonómicos por esta causa se refiere a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de escasa cuantía contra la administración autonómica.

La racionalización de la estructura de la función consultiva solo podría acometerse si se dan dos condiciones: en primer lugar, la modificación de las normas autonómicas, de modo que se limitase la emisión de dictamen preceptivo en aquellos asuntos en los que resulta ahora obligado para el Consejo de Estado (por ejemplo, elevando la cuantía de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a un mínimo de 50.000 euros, que es el que determina la obligatoriedad del informe del órgano a nivel estatal). Hecho esto, podrían asumirse por el Consejo de Estado las funciones desarrolladas por los Órganos Consultivos de las CC.AA., lo que supondría un ahorro para las CC.AA. del presupuesto dedicado a mantener aquéllos».

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada».<sup>22</sup>

Cabría plantearnos si no estamos en este punto ante una «Ley interpretativa de la Constitución» –o al menos de la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que vendría a ser lo mismo–, género prohibido en nuestro ordenamiento jurídico de conformidad con la jurisprudencia establecida en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), en la que el Tribunal Constitucional declaró contrarió a la Constitución el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

En todo caso, en este precepto se establecen los elementos precisos para considerar un órgano autonómico como equivalente u homologable al Consejo de Estado: órgano colegiado, compuesto por juristas, no inserto en la línea jerárquica de la Administración de la Comunidad Autónoma, no puede recibir ninguna clase de indicación del órgano autor del proyecto o propuesta de resolución que ha de informar. Queda con ello totalmente claro que es igualmente válida una composición basada en funcionarios a tiempo completo y de carácter vitalicio –como los consejeros de Estado– o funcionarios y profesionales externos que compatibilizan sus funciones consultivas con las que constituyen su dedicación principal y nombrados por un período relativamente corto de tiempo, como es el caso del Consejo Consultivo de Aragón.

El argumento sobre la existencia de duplicidades ha tenido eco en algunas formaciones políticas, lo que ha llevado a la supresión de los consejos consultivos en dos comunidades autónomas, aunque con ello no se ha eliminado un órgano consultivo autonómico, sino que ha sido sustituido por otro formado exclusivamente por funcionarios, en un caso, o por letrados de su servicio jurídico, en el otro.

---

22 Este precepto tiene su origen en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introducida mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En la Comunidad de Madrid, por Ley 6/2007, de 21 de diciembre, se creó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, como el órgano consultivo superior del Gobierno y Administración de la Comunidad, que desapareció por la entrada en vigor de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo. Su función consultiva se atribuye a los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid, que actuarán como Comisión Jurídica Asesora cuando hayan de emitir un dictamen preceptivo que la Ley atribuya al Consejo de Estado o al Consejo Consultivo, o cuando el Presidente o el Consejo de Gobierno de la Comunidad estimen conveniente recabar su opinión. A tales efectos se designará a entre ocho y doce letrados, para periodos de seis años, no renovables de forma inmediata. En cuanto al conocimiento y la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se atribuyen al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

En Extremadura, la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, lo sustituyó por la Comisión Jurídica de Extremadura, que quedó regulada en su disposición adicional primera. Esa primera regulación ha sido sustituida por la establecida mediante la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Lo que se regula es un órgano colegiado de cinco miembros, de composición funcional, cuyos cinco miembros son designados por el Ejecutivo extremeño de entre funcionarios de cuerpos o escalas para las que se requiera un título en Derecho con diez o más años de antigüedad, para un periodo de cinco años renovable en una única ocasión. La Comisión Jurídica no sólo asume las funciones del consejo consultivo autonómico, sino también las del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales.

El de la Comunidad Autónoma de Extremadura es un caso notable por cuanto su Estatuto de Autonomía viene previendo la existencia de un Consejo Consultivo desde que accedió a la autonomía, al igual que se sigue haciendo en el vigente artículo 45 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad

Autónoma de Extremadura. Las funciones consultivas que prevé el Estatuto de Autonomía no están cubiertas por las competencias atribuidas a la Comisión Jurídica, a la que tampoco se pueden formular consultas voluntarias, por lo que se prevé expresamente la posibilidad de consultar al Consejo de Estado.<sup>23</sup> Al margen de lo anterior, la práctica de la Comunidad de Extremadura parece apuntar a que la previsión de un órgano en el Estatuto de Autonomía no garantiza su existencia, ni siquiera cuando ya haya sido creado y esté en funcionamiento, lo que resulta un tanto chocante.

El modelo del Consejo Consultivo de Aragón es peculiar, en el sentido de que su presidente ha de ser jurista (con más de quince años de experiencia profesional), seis de sus vocales han de ser juristas (con más de diez años de ejercicio), pero dos se designan entre personas que hayan tenido cargos de relevancia política o institucional en la Comunidad Autónoma de Aragón, sin que se exija capacitación jurídica alguna. El mandato es corto –tres años–, aunque es susceptible de renovación en dos ocasiones. Las incompatibilidades son mínimas: cualquier mandato representativo, funciones directivas en partidos, sindicatos o patronales y estar en activo como juez o fiscal. Por tanto, es compatible con prestar servicio activo en una Administración pública, incluida la propia Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, o con el ejercicio profesional. Por ello, aunque se prevea la opción de optar por la exclusividad y percibir

---

23 En el Dictamen del Consejo de Estado [425/2016](#), de 16 de junio de 2016, a propósito del Anteproyecto de ley de Medidas Tributarias, Patrimoniales, Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se señala lo siguiente: «...la Comisión Jurídica de Extremadura es el órgano llamado a sustituir al extinto Consejo Consultivo autonómico, si bien debe ponerse de manifiesto que el análisis de sus competencias (apartado quinto de la disposición adicional primera de la Ley 19/2015) revela que no coinciden con las previstas en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía, ni con las que la Ley de Extremadura 16/2001 atribuía al Consejo Consultivo. A lo anterior se suma que la Ley 19/2015 no prevé de manera expresa la posibilidad de que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Extremadura efectúen consultas con carácter facultativo a la referida Comisión Jurídica. En estos términos, la Comisión Jurídica solo podrá emitir dictamen preceptivo en las materias que expresamente se prevén en la Ley 19/2015 y, conforme al apartado 4 de la disposición adicional primera citada, “en todos aquellos asuntos que por ley resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva”. [...] A la vista de los razonamientos expuestos, puede afirmarse que el Consejo de Estado en el presente caso ha de emitir dictamen con carácter facultativo, conforme al primer párrafo del citado artículo 24 de su Ley Orgánica reguladora».

una retribución, el régimen ordinario ha sido la percepción de dietas e indemnizaciones.

#### 4. Cámara de Cuentas

Como en el caso del Justicia de Aragón, también la Cámara de Cuentas puede reivindicar antecedentes históricos entre las instituciones del antiguo Reino de Aragón, en este caso en la figura del Maestre Racional,<sup>24</sup> como se recuerda en el preámbulo de su vigente Ley reguladora. Un primer intento de creación, sin previsión estatutaria, se hizo por medio de la Ley 10/2001, de 18 de junio, de Creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, con carácter unipersonal y funciones limitadas al sector público autonómico, pero no llegó a dársele existencia efectiva. La Cámara sólo se incorpora al diseño institucional contenido en el Estatuto de Autonomía con el Estatuto de 2007, que la regula en el art. 112 como «el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón», además de encargársele la fiscalización de «la gestión económico-financiera, contable y operativa de las entidades locales del territorio aragonés». Todo ello como órgano delegado de las Cortes de Aragón, de las que «dependerá directamente». Se prevé que «una ley de Cortes de Aragón regulará su composición, organización y funciones». El mandato estatutario fue cumplido mediante la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón,<sup>25</sup> que derogó la Ley de 2001, cuya tramitación parlamentaria se inició por medio de una proposición de Ley presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Popular, Partido Aragonés, Chunta Aragonesista y la agrupación parlamentaria Izquierda Unida de Aragón,

---

24 FATÁS CABEZA, G.: *La Cámara de Cuentas de Aragón. El Maestre Racional y otros antecedentes históricos*, Zaragoza, Cámara de Cuentas de Aragón, 2015.

25 Sobre la Cámara de Cuentas de Aragón y su configuración en la Ley de 2009, vid. ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.: «Capítulo 36. La cámara de cuentas de Aragón», en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.), *Tratado de derecho público aragonés*, pp. 1051-1074. LAGUARTA LAGUARTA, A.: «La fiscalización del sector público local aragonés por la Cámara de Cuentas de Aragón», en *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 5, 2013, pp. 399-432. GURREA BAYONA, F.: «Organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45-46, 2015, pp. 343-371.

que formaba el Grupo Mixto, y fue aprobada por unanimidad.<sup>26</sup> En esos momentos ya existían órganos similares en más de diez comunidades autónomas, por lo que no puede acusarse a la Comunidad Autónoma de Aragón de precipitación. La Cámara aragonesa se ha configurado como un órgano colegiado de tres miembros, nombrados por el Pleno de las Cortes de Aragón por mayoría de tres quintos, para un mandato de seis años, pudiendo ser reelegidos; el Presidente es nombrado de entre sus miembros, a propuesta de éstos, de acuerdo con el art. 16 de su Ley reguladora. Sus funciones son de tipo técnico: emite un dictamen o informe técnico que sirve de base para el juicio político que corresponde a las Cortes de Aragón.

El Tribunal de Cuentas asume varias funciones, incluso jurisdiccionales, pero una parte de sus funciones se superponen con los de los órganos autonómicos que efectúan funciones de control de las ejecuciones presupuestarias en sus respectivos territorios. Ello no suscita dudas de constitucionalidad en este momento: en su Sentencia 187/1988, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1984, de Sindicatura de Cuentas, y en su Sentencia 18/1991, de 31 de enero, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas, el Tribunal Constitucional dejó clara la constitucionalidad de los órganos autonómicos. Como se dice en la Sentencia 18/1991, FJ 2:

«La distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1), en cambio lo considera, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción –que tiene el carácter de exclusiva y plena– todo el territorio nacional (art. 1.2). Y si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no existe esta previsión en cuanto a la actividad jurisdiccional,

---

26 El régimen jurídico de la Cámara se completó por Acuerdo, de 17 de diciembre de 2010, de la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón (BOA núm. 13, de 20 de enero de 2011).

si bien el Tribunal podrá delegar en órganos autonómicos fiscalizadores la instrucción de procedimientos jurisdiccionales (art. 26.3 de la Ley). Cabe concluir, pues, que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable».

En cuanto a la fiscalización de las cuentas de las Entidades locales, el Tribunal Constitucional también consideraba adecuado a la Constitución que pudiera atribuirse la competencia, sin menoscabo de la del Tribunal de Cuentas, a un órgano creado por la Comunidad Autónoma (STC 18/1991, FJ3):

«a) que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a las Corporaciones Locales; b) que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que se mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores; c) que, siempre que se mantenga esa relación, es conforme al art. 136.1 C.E. la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad financiera de las Corporaciones Locales; y d) que la competencia de esos otros órganos fiscalizadores sobre las Corporaciones Locales no excluye ni es incompatible con la que pueda corresponder sobre las mismas al Tribunal de Cuentas».

En consecuencia, no hay dudas posibles sobre la constitucionalidad de estos órganos ni sobre la posibilidad de atribuirles competencias también para la fiscalización de los entes locales ubicados en la respectiva Comunidad Autónoma.

No en sí la Cámara de Cuentas de Aragón, sino la existencia en una mayoría de las comunidades autónomas de órganos de control externo (OCEX) con funciones en parte similares a las del Tribunal de Cuentas –institución prevista en el art. 136 de la Constitución– ha sido cuestionada desde la perspectiva de la racionalidad del gasto público,<sup>27</sup> aunque no

---

27 Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA): op. cit., p. 100 (resaltado en el original): «La existencia de numerosos OCEX ha dado lugar a ineficiencias como el bajo rendimiento de los recursos destinados a los mismos, la heterogeneidad en las estructuras, composición y resultados de sus funciones, así como la duplicidad en la rendición de cuentas de las Entidades Locales al Tribunal de Cuentas y al órgano autonómico.

parece que las recomendaciones de suprimir los órganos fiscalizadores autonómicos y confiar exclusivamente en la actuación del Tribunal de Cuentas hayan tenido una excesiva acogida. De las diecisiete Comunidades Autónomas, una amplia mayoría cuenta con su correspondiente órgano de control externo: además de Aragón, pueden citarse Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, Madrid, Castilla y León o Asturias.<sup>28</sup> Un caso singular es el de Castilla-La Mancha: se creó por la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, que se mantuvo en funcionamiento hasta la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. Sin embargo, recientemente la Comunidad Autónoma ha vuelto a dotarse de un órgano de control externo mediante la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, a la que en el art. 2 se confiere además un extensísimo campo de actuación.

## 5. Consejo Local de Aragón

De acuerdo con el art. 86 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, el Consejo local de Aragón es el órgano de «colaboración y coordinación

---

Existen 4 CC.AA. que carecen de Tribunal de Cuentas propio, sin que por ello se ponga en duda la correcta fiscalización de sus cuentas públicas por parte del estatal.

Tras el análisis de la normativa reguladora, así como del presupuesto, estructura, personal y número de informes de las instituciones autonómicas correspondientes al ejercicio 2012, así como de las sugerencias formuladas a través del buzón del ciudadano (en el sentido de suprimir los OCEX autonómicos por redundantes con el Tribunal de Cuentas del Estado) se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración autonómica, al objeto de racionalizar, optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo de las CC.AA., para lo que se crearían 12 Secciones Territoriales (correspondientes a las CC.AA que cuentan en la actualidad con OCEX, menos Madrid, por ser ésta la ciudad sede del Tribunal de Cuentas).

Esta medida permitiría a las CC.AA. que cuenten con dichos OCEX poder prescindir de los mismos, y ahorrar el presupuesto anual dedicado a su sostenimiento».

- 28 Respectivamente, Cámara de Comptos de Navarra, Sindicatura de Catalunya, Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, Consello de Contas de Galicia, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Cámara de Cuentas de Andalucía, Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, Consejo de Cuentas de Castilla y León y Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, siguiendo el orden cronológico por el que fueron constituidos.

entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas». El Consejo «debe ser oído» en las «*iniciativas legislativas*» y en la tramitación de *planes y normas reglamentarias* que afecten de forma específica a los gobiernos locales».

El Consejo Local de Aragón se creó por Decreto 31/1995, de 7 de marzo. Es en consecuencia el único órgano o institución de relevancia estatutaria creado mediante una norma reglamentaria. La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, dio a su existencia y principal función rango legal,<sup>29</sup> regulándolo en sus art. 167 y 168. Se configura como un «órgano permanente de colaboración entre la Diputación General de Aragón y las entidades locales aragonesas» con «carácter deliberante y consultivo». Presidido por el Consejero competente en materia de Régimen Local, se compone de «un número igual de representantes de la Diputación General de Aragón y de los entes locales», designados estos últimos por sus asociaciones. Esa regulación legal fue completada por medio del Decreto 137/1999, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo Local de Aragón.<sup>30</sup> En consecuencia, junto con el Consejero forman parte del órgano cuatro representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma nombrados por el propio Consejero y cinco vocales en representación de las entidades locales nombrados y cesados por el Consejero a propuesta de sus asociaciones,

---

29 Aunque finalmente se crease por Decreto, en 1995 se presentó a las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley por la que se crea el Consejo Local de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 161, de 27 de enero de 1995). Aunque la composición contemplada en el proyecto de Ley no difiere de la posteriormente atribuida por Decreto, sí lo hacen las funciones: el único informe preceptivo es sobre los anteproyectos de leyes «que afecten al círculo de intereses de las entidades locales», el resto de su función consultiva pasa a ser meramente facultativa. Especialmente, se echan a faltar dos competencias preceptivas recogidas en el art. 3 del Proyecto de Ley:

«d) Conocer los acuerdos de la Diputación General mediante los que informe o solicite del Consejo de Ministros la disolución de órganos de las Corporaciones Locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.

e) Informar con carácter preceptivo sobre las propuestas de creación y supresión de entidades locales, y de alteración de sus ámbitos territoriales».

30 Modificado por el Decreto 243/2007, de 2 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 137/1999, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo Local de Aragón (BOA núm. 123, de 20 de octubre de 2007).

de acuerdo con su representatividad. El nuevo Consejo Local se constituyó el 12 de enero de 2000.<sup>31</sup>

De acuerdo con el art. 168.1 de la Ley de Administración Local de Aragón, la única consulta preceptiva al Consejo Local de Aragón es «sobre los anteproyectos de leyes de la Comunidad Autónoma que afecten a la estructura y organización de la Administración local aragonesa». En el art. 168.2 se establece que «podrán» corresponderle otras funciones: «propuestas» sobre competencias locales o «sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre la Diputación General de Aragón y la Administración local aragonesa». El «podrán» podría entenderse como una remisión reglamentaria o como una forma no muy depurada técnicamente de referirse a consultas potestativas. En todo caso, en el Decreto 197/1999, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo Local de Aragón, un texto reglamentario extraordinariamente breve, de sólo tres artículos, no se hace ninguna referencia a las competencias del Consejo, por lo que el art. 168 de la Ley de

---

31 En este sentido la Respuesta escrita a la pregunta núm. 63/99, relativa a la constitución del Consejo Local de Aragón, del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales a la Pregunta núm. 63/99-V, formulada por el Diputado del Grupo Parlamentario Mixto Sr. Lacasa Vidal, relativa a la constitución del Consejo Local de Aragón, publicada en el BOCA núm. 12, de 26 de octubre de 1999 (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 54, de 25 de mayo de 2000). De acuerdo con la respuesta escrita del Consejero: «Por Orden de 20 de octubre de 1999 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se estableció la distribución de vocales de las asociaciones más representativas de las Entidades Locales en el Consejo Local de Aragón, correspondiendo tres vocales a la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias y dos a la Asociación Aragonesa de Municipios. Por Orden de 4 de noviembre de 1999, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se nombraron los vocales del Consejo Local de Aragón, en representación de la Diputación General de Aragón, ya que, inicialmente, las asociaciones y federaciones representativas de las Entidades locales ratificaron como vocales en representación de las mismas a los ya nombrados por Órdenes de 29 de marzo de 1995 y 22 de febrero de 1996. Cumplidos los trámites legales necesarios para la constitución del nuevo Consejo Local de Aragón, el día 17 de noviembre de 1999 se celebró sesión ordinaria en la que tomaron posesión los vocales en representación de la Diputación General de Aragón. Una vez constituidos los nuevos órganos directivos de las asociaciones representativas de las Entidades Locales, la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias propuso la designación sus nuevos representantes, que fueron nombrados por Orden de 27 de diciembre de 1999, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y tomaron posesión en la sesión que se celebró el 12 de enero de 2000».

Administración Local de Aragón es la única regulación infraestatutaria al respecto.

Esto es interesante, porque el Estatuto le atribuye unas funciones consultivas inequívocamente preceptivas –«debe ser oído»– considerablemente más amplias: «iniciativas legislativas» –es decir, proyectos o proposiciones de Ley–, proyectos de «planes» y proyectos de «normas reglamentarias» que «afecten de forma específica a los gobiernos locales». Estamos por tanto ante un supuesto de eficacia directa del Estatuto, que ha establecido un trámite preceptivo de informe que en el caso de planes administrativos y reglamentos provocará inequívocamente la nulidad de pleno derecho de aquellos aprobados omitiéndolo, cosa que también puede plantearse en el caso de normas de rango legal, sea el origen de la iniciativa gubernamental o parlamentario.

Durante la pandemia, la prensa ha publicado diversas noticias sobre reuniones de un «Consejo Local ampliado»,<sup>32</sup> del que al parecer forman parte –¿también?– las diputaciones provinciales aragonesas, pero no parece que esas reuniones tengan ningún fundamento jurídico claro.

## 6. Consejo Económico y Social de Aragón

El Consejo Económico y Social cierra el capítulo de órganos o instituciones con relevancia estatutaria.

Los consejos económicos y sociales son una forma de representación de intereses económicos inserta en sistemas constitucionales en los que lo predominante es la representación política. No obstante, son una institución típica de las constituciones del sur de Europa, como Francia,<sup>33</sup> Italia

---

32 Por ejemplo, Europapress: «El Consejo Local de Aragón mantiene la suspensión de las fiestas patronales al menos hasta el 31 de octubre», 2 de septiembre de 2021.

33 Incluido en la Constitución de 1958, artículos 69 a 71, como «Conseil économique et social», desde 2008 «Conseil économique, social et environnemental» en virtud de la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V République, aunque sus antecedentes sean anteriores, habiendo existido un Conseil National Économique creado por decreto de 16 de enero de 1925, consagrado mediante Ley de 19 de marzo de 1936.

(el «Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro» previsto en el art. 99 de la Constitución de 1947), Portugal (art. 95 de la Constitución de 1976) o España, además de los Estados miembros de la Unión Europea que los han creado mediante Ley ordinaria: Bélgica, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo e Irlanda. Existe también un consejo de estas características en Reino Unido.<sup>34</sup>

Junto a ellos, el Comité Económico y Social Europeo es un órgano consultivo de Consejo, Comisión y Parlamento Europeo, creado por los Tratados de Roma de 1957. Su intervención emitiendo dictamen es en muchos casos preceptiva. La representación incorporada al mismo es la de empresarios, trabajadores y representantes de intereses económicos y sociales generales o, en los términos utilizados en el art. 300.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural», lo que se traduce en la representación de asociaciones de consumidores, artesanos, agricultores, ancianos, entre otras.<sup>35</sup>

En España, de acuerdo con la página web «CES españoles. Portal del Consejo Económico y Social de España y de los CES de las comunidades autónomas», consejos de estas características están implantados actualmente en Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana, habiendo alguno desaparecido a raíz de la crisis económica iniciada en 2008. Es decir, existen en una mayoría de las comunidades autónomas, pero está lejos de ser una forma generalizada de participación.

En todos los casos son una institución cuya finalidad es la participación de agentes económicos y sociales en el proceso de formación de la vo-

---

34 GIL CONDÓN, M. A.: «Régimen jurídico de los consejos económicos y sociales. En especial el CES de Aragón», en Revista aragonesa de administración pública núm. 29, 2006, pp. 333-377, pp. 334, 336 y 337.

35 En el TFUE se le dedican los art. 300 a 354. Sus miembros, elegidos para un mandato de cinco años, renovable, no están sometidos a mandato imperativo alguno. Son nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión, sobre la base de las propuestas efectuadas por cada Estado miembro. Es objeto de consultas preceptivas y potestativas.

luntad política, especialmente en el proceso legislativo. Siendo una institución con funciones consultivas, el peso de su opinión dependerá en gran medida del grado de consenso que la respalde. En este sentido, su mera existencia como foro de encuentro entre organizaciones sindicales, patronales y otros agentes de la sociedad civil es en sí un elemento de cohesión social. Su intervención en el proceso legislativo, o su facultad de elevar propuestas en este sentido al Ejecutivo o, en algunos casos, al propio parlamento regional, pueden comportar una mejora en la calidad normativa.

El Consejo Económico y Social de España se crea en 1991.<sup>36</sup> Para su creación no se invocó el art. 131.2 de la Constitución, en el que se hace referencia a un órgano de estas características como instrumento de participación en la planificación económica, sino los art. 105 y 9.2, en cuanto recogen el derecho a la participación de los ciudadanos en la vida pública. Su régimen no ha sufrido modificaciones desde 1991.

El Consejo Económico y Social de Aragón se había creado un poco antes, mediante la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, por tanto antes incluso que el nacional, aunque precedido por los de varias comunidades autónomas, como País Vasco,<sup>37</sup> Navarra,<sup>38</sup> Asturias,<sup>39</sup> La Rioja<sup>40</sup> y

---

36 Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.

37 Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea. Sería derogada por la Ley 9/1997, de 27 de junio, derogada a su vez por la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, actualmente en vigor.

38 Decreto Foral 105/1987, de 20 de abril, derogado por la Ley foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra. Actualmente está en vigor la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra.

39 Ley 10/1988, de 31 de diciembre, derogada por la Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social y ésta a su vez por la Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

40 Ley 3/1989, de 23 de junio, derogada por la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja. Su vigencia se suspendió por medio de la Ley 3/2012, de 20 de julio, por la que se suspende el funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja, invocando razones de estabilidad presupuestaria. La suspensión ha quedado sin efecto mediante la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que

Canarias.<sup>41</sup> Sin embargo, todos los consejos económicos y sociales que le precedieron han visto sustituida su Ley de creación por otra, en algunos casos más de una vez, cosa que no ha sucedido con el aragonés, que constituye en esto una excepción notable.

El Consejo aragonés está definido como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, no sólo del Ejecutivo o de la Administración, aunque se encuentre incardinado en ésta al no tener personalidad jurídica. El nombramiento de sus miembros es por cuatro años, sin perjuicio de posteriores designaciones. Sin embargo, la Ley prevé la posible sustitución de sus miembros por aquellas entidades que los hubieran designado, en cuyo caso el sustituto permanecerá en el cargo por el tiempo que restase de mandato al sustituido.

El Consejo económico y social aragonés ha experimentado una extraordinaria estabilidad en su regulación jurídica, como se ha dicho. Desde su creación en 1990, las únicas novedades legislativas que le han afectado han sido su inclusión en el Estatuto, convirtiéndose en un órgano de relevancia estatutaria, y una mínima variación en el régimen de sus órganos de gobierno y administración: conforme a la versión original del art. 11.1, a) de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, Presidente, los dos Vicepresidentes y el Secretario General debían ser miembros del propio Consejo Económico y Social; de acuerdo con el texto vigente de ese mismo artículo, objeto de modificación mediante el art. 29 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aunque los titulares de esos cuatro cargos deben seguir siendo propuestos por mayoría absoluta –ahora se precisa que «de los miembros del Consejo», el Secretario General no tiene que ser él mismo un miembro del Consejo.

---

se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja, por la que también se ha modificado su composición, mandato de sus miembros (de solo dos años), condicionando no obstante el levantamiento efectivo de la suspensión a un Decreto dictado a tal efecto, que todavía no ha sido publicado.

41 Ley 8/1990, de 14 de mayo, del Consejo Económico y Social de Canarias, derogada por Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social.

En consecuencia, el principal cambio en su régimen ha sido su conversión en órgano de relevancia estatutaria, al dedicársele el art. 102 del Estatuto de 2007, que le confiere una función más amplia –también más vaga– que la mera participación en los procesos legislativos: «es el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma».

Que el CESA se crease sin apoyo estatutario específico no es una especialidad aragonesa. En la primera oleada de estatutos de autonomía sólo se contemplaba un consejo económico y social en Valencia.<sup>42</sup> En consecuencia, los órganos autonómicos fueron creados en su inmensa mayoría sin soporte Estatutario específico. El único que contaba con ese apoyo, el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana –ahora Comité Econòmic i Social– fue creado con posterioridad al aragonés. La incorporación a los estatutos de autonomía se produce a través de su reforma, especialmente a partir de 2006, aunque se adelantase el Estatuto de Islas Baleares, en el que se introdujo al reformarse por Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, en el art. 42. En el Estatuto valenciano de 2006 se le incluye entre las «Instituciones de la Generalitat».<sup>43</sup> En el vigente Estatuto de Cataluña también aparece –art. 72– como Consejo de Trabajo, Econó-

---

42 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 60: «Por ley de las Cortes Valencianas se podrá crear un Consejo económico-social. En dicha ley se regulará su composición, funciones y Estatuto de sus miembros».

43 La mención en el Estatuto de 2006 es doble. En el art. 20.3: «Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social». Esto tiene una consecuencia muy importante, de acuerdo con el art 44.5 del propio Estatuto: «El desarrollo legislativo de las Instituciones de La Generalitat previstas en el artículo 20.3 de este Estatuto requerirá para su aprobación una mayoría de tres quintas partes de la Cámara». La mención específica está en el art. 42: «El Comité Econòmic i Social es el órgano consultivo del Consell y, en general, de las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana, en materias económicas, sociolaborales y de empleo».

En cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule».

El Comité valenciano está regulado por la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, que derogó la Ley

mico y Social de Cataluña; en el art. 132 del Estatuto de Andalucía como órgano consultivo del Gobierno;<sup>44</sup> en el Estatuto de Canarias aparece vinculado a la planificación económica;<sup>45</sup> o en el Estatuto de Castilla y León, el que siguió a la aprobación del Estatuto de Aragón, en el que aparece como «institución propia», una categoría distinta de la de las «instituciones básicas»,<sup>46</sup> lo que no parece tener consecuencias jurídicas.<sup>47</sup>

En suma, el Consejo Económico y Social parece responder a un patrón común a otras instituciones aragonesas: creación legal previa a la incor-

---

1/1993, de 7 de julio, de la Generalidad Valenciana, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.

- 44 Artículo 132. Consejo Económico y Social: «1. El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos. 2. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento». Artículo 160. Función consultiva en materia económica y social: «Corresponde al Consejo Económico y Social la función consultiva en materia económica y social en los términos que desarrolla el artículo 132».
- 45 Artículo 179. Planificación económica: «El Gobierno de Canarias elaborará, en el ámbito de sus competencias, los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones de la propia Comunidad Autónoma y de las administraciones territoriales y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y empresariales a través del Consejo Económico y Social de Canarias, órgano de carácter consultivo en materia económica y social, cuya finalidad primordial es la de servir de cauce de participación y diálogo en los asuntos socioeconómicos. Su composición y funcionamiento se regulará por ley».
- 46 Artículo 19. Instituciones autonómicas: «1. Las *instituciones básicas* de la Comunidad de Castilla y León son: a) Las Cortes de Castilla y León. b) El Presidente de la Junta de Castilla y León. c) La Junta de Castilla y León. 2. Son *instituciones propias* de la Comunidad de Castilla y León *el Consejo Económico y Social*, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, y las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León».
- Artículo 81. Consejo Económico y Social: «1. El Consejo Económico y Social es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. 2. Una ley de la Comunidad regulará su composición, organización y funcionamiento».
- 47 Con la única excepción, de carácter negativo, de que la «sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad» se determina por «ley de las Cortes de Castilla y León, aprobada por mayoría de dos tercios» (art. 3.1 del Estatuto), lo que no se aplica a las instituciones «propias».

poración al Estatuto de autonomía, correspondencia con una institución contemplada en la Constitución, estabilidad en su régimen jurídico.

### III. OTROS ÓRGANOS RELEVANTES PARA LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ARAGONESA

#### 1. Una organización territorial propia con relevancia estatutaria: las comarcas

La posibilidad de articular el territorio en comarcas estaba ya prevista en el art. 5 del Estatuto de Aragón de 1982.<sup>48</sup> Esa fue la base del proceso de comarcalización, iniciado en 1993. Sin embargo, en el Estatuto de 2007 no se configura a la comarca como una mera posibilidad, sino como una realidad positiva. Son definidas en el art. 83.1 en función de un elemento territorial –como «entidades territoriales, constituidas por la agrupación de municipios limítrofes»–, de un elemento identitario –«vinculados por características e intereses comunes» y por su carácter de «fundamentales para la vertebración territorial aragonesa», para lograr, como se dice en el art. 83.2, «mayor solidaridad y equilibrio territorial». Su objeto son las funciones, servicios y actividades supramunicipales, además de atribuírseles la representación de «los intereses de la población y territorio comarcales». Es claro que el legislador estatuyente aragonés quiso darles una dimensión política, no meramente administrativa, aunque estuviera limitado por las normas al respecto contenidas en el bloque de la constitucionalidad.

La previsión de las comarcas en España se puede articular en un curioso plano descendente: mencionadas expresamente, aunque con mayor o menor grado de detalle, en trece de los diecisiete Estatutos de Autonomía, sólo cinco Comunidades Autónomas han hecho un desarrollo legislativo de tales previsiones, en tres ha llegado a existir alguna comarca y sólo dos cuentan en la actualidad con organizaciones comarcales que cubran de forma total o casi total su territorio. Dejando de lado las Comunidades de Baleares y Canarias, con su peculiar organización basada

---

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

en la Isla como entidad local supramunicipal, en la inmensa mayoría de los Estatutos de Autonomía correspondientes a comunidades autónomas peninsulares se menciona a las comarcas –la excepción son las normas estatutarias de País Vasco y Navarra–, precisando en muchos casos que se tratará de entidades locales dotadas de personalidad jurídica y autonomía.

La Comunidad pionera en la regulación y creación de comarcas fue Cataluña, en cuyo Estatuto se preveía desde un primer momento una total «comarcalización», aunque la implantación se hizo primero para las zonas de alta montaña, extendiéndose posteriormente al conjunto de su territorio. Siguiendo la estela catalana, Asturias, Aragón y Cantabria se dotaron de legislación propia sobre las comarcas. Dejando de lado el caso peculiar de Castilla y León, en la que existe una única comarca, la del Bierzo, creada por una Ley *ad hoc*, sólo Aragón ha puesto en marcha un proceso de comarcalización, culminado finalmente con la aprobación de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central, que comprende a Zaragoza, pero con un régimen peculiar en gran medida consecuencia del régimen específico del municipio de Zaragoza reconocido por medio de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.<sup>49</sup>

Casi parece innecesario decir que los conceptos geográfico y jurídico de comarca no coinciden en absoluto, no sólo desde el punto de vista de la geografía física, sino desde la existencia de muy variadas formas jurídicas de ámbito supramunicipal que en los estudios sobre el desarrollo se agrupan bajo el epígrafe de comarcas.<sup>50</sup> En consecuencia, escapan del concepto jurídico de comarca como entidad local regulaciones como la de la Comunidad Autónoma de Galicia, que las configura como demar-

---

49 El régimen general de las comarcas aragonesas está contenido en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Ese texto refundido es producto directo de la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización e incorpora también lo previsto en la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, que deroga formalmente.

50 RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F., MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. y CADENAS NEVADO, A.: «Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 39, 2005, pp. 177-199.

caciones autonómicas.<sup>51</sup> Desde el ámbito de la geografía se ha calificado la regulación gallega como un «modelo tecnocrático de comarcalización».<sup>52</sup> En todo caso, de lo que no cabe duda es de que las «comarcas» gallegas no son entes locales.

Dentro del régimen local y siendo ambos entes supramunicipales, las diferencias entre una comarca y una mancomunidad, incluso una mancomunidad de interés comarcal y que incorpore el término comarca a su denominación oficial, es neta. La mancomunidad es iniciativa de los municipios, mientras que para la comarca se admite la iniciativa autonómica. Es más, la integración en una comarca es de carácter obligatorio para el municipio, si bien es cierto que sólo para el municipio singularmente considerado, puesto que como regla general la comarca no se creará cuando a ello se opongan dos quintas partes de los municipios de la agrupación propuesta, que representen a la mitad del censo electoral, mientras que las mancomunidades únicamente se integrarán por municipios que así lo deseen voluntariamente. En cuanto a las competencias de autoorganización, también difieren: la mancomunidad se rige por sus propios Estatutos, mientras que las comarcas lo hacen por las normas que apruebe la Comunidad Autónoma, aunque tengan la facultad de aprobar su propio reglamento de organización. Finalmente, la mancomunidad se dirige a la ejecución conjunta de obras y servicios de competencia municipal, mientras que la comarca tiene como principal objetivo la gestión conjunta de intereses supramunicipales.

La distinción respecto a otros entes supramunicipales, como las «cuadrillas» alavesas, organización peculiar de ese territorio foral, puede ser más difícil. Es el conjunto de su régimen jurídico lo que aparta a las cuadrillas del concepto de comarca que se maneja en la LBRL y en la mayor

---

51 En su Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, Galicia configura la comarca como unidad de planeamiento económico de la Administración autonómica, regulando el Consejo Comarcal pero como el órgano que hace la aprobación inicial del seguimiento de un instrumento autonómico, el Plan de Desarrollo Comarcal, y cuya composición agrupa a representantes de los Municipios afectados con otros de la Administración autonómica y de la Diputación Provincial.

52 BURGUEÑO RIVERO, J.: «Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 32, 2001, pp. 191-207, esp. pp. 194-195.

parte de los Estatutos de Autonomía.<sup>53</sup> Por lo demás, dadas las reducidas dimensiones territoriales del País Vasco, no parece que sea precisa una división inferior a la de los tres territorios históricos.

#### A) *Constitución vigente y legislación básica*

Aunque la regulación de las comarcas o de los consejos comarcales, según los denominan unos u otros legisladores, sea fundamentalmente autonómica, existe una base normativa estatal. Este hecho, la existencia de necesidades y aspiraciones similares y, quizá, un cierto mimetismo, hace que exista un enfoque global de la institución.<sup>54</sup>

La Constitución de 1978 supuso un abandono del uniformismo que había caracterizado el régimen local español. En la Constitución se contem-

---

53 Las cuadrillas no aparecen mencionadas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y están reguladas por una norma de la Diputación Foral de Álava, la Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas, modificada para alterar las circunscripciones inicialmente establecidas, norma en la que se establece su creación sin dar lugar a la iniciativa o a la oposición de los Ayuntamientos. La Junta de Cuadrilla se compone de un número de representantes de cada Ayuntamiento que se determina en función de su población respectiva, pero es fundamentalmente un órgano deliberante y consultivo, que se reúne en sesión ordinaria dos veces al año. La cuadrilla es una institución de participación y consulta, aunque también se le reconozcan eventuales funciones de promoción y gestión de intereses comarcales: puede promover y gestionar servicios de interés general de la Cuadrilla y asumir competencias por delegación o transferencia de los Ayuntamientos, de la Diputación Foral y otras instituciones de derecho público o, finalmente, canalizar o eventualmente ejercer las funciones asignadas a antes de carácter comarcal en el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales de la Comunidad Europea o de otras Administraciones españolas. Pero el grueso de sus atribuciones son de propuesta o consultivas: la emisión de informes sobre los anteproyectos de Norma Foral que afecten específicamente al interés de la Cuadrilla o sobre cualquier otro asunto de interés general para la Cuadrilla que sea sometido a su consideración por la Diputación Foral o las Juntas Generales de Álava, la propuesta a la Diputación Foral de Planes y Programas de Actuación, o la formulación de la propuesta de obras del Plan Foral de Obras y Servicios de la Cuadrilla a la Diputación.

54 RIVERO YSERN, J. L.: «Consideraciones generales en torno a la Comarca», en REALA núm. 231, 1986, pp. 431-440; PRATS I CATALÀ, J.: «La comarca», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, vol. I; FONT I LLOVET, T.: «La comarca y las estructuras del Gobierno local», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *La provincia en el sistema constitucional*. Diputació de Barcelona-Editorial Civitas, Madrid, 1991, pp. 267-293; FERRET I JACAS, J.: «Las organizaciones supramunicipales en España: las Comarcas», en REALA núm. 254, 1992, pp. 319-344.

plan, junto con la provincia (art. 141.1) y la isla (art. 141.4), otros tipos posibles de entidades supramunicipales: está por un lado la referencia a que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (art. 141.3) y, sobre todo, el art. 152.3, integrado en el capítulo del Título VIII dedicado a las Comunidades Autónomas, en el que se establece que esas agrupaciones tendrán que estar previstas en el correspondiente Estatuto de Autonomía:

«Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer *circunscripciones territoriales propias* que gozarán de plena personalidad jurídica».

Fue probablemente la exigencia constitucional de previsión en el Estatuto de Autonomía lo que llevó a su inclusión en la gran mayoría de ellos, no porque existiese una decisión política en tal sentido, sino porque – precisamente por su ausencia– los legisladores estatuyentes no se quisieron cerrar una posibilidad futura. La previsión contenida en el Estatuto de Aragón de 1982 puede explicarse en este contexto.

De la Constitución se desprenden unos condicionantes mínimos: la previsión estatutaria, el carácter de agrupación de municipios y la personalidad jurídica.<sup>55</sup> Esto contrasta con la experiencia catalana de la II República, en la que las comarcas tuvieron el carácter de demarcaciones para la organización periférica de la Generalidad y marcará un punto de tensión en la evolución de estas entidades.

En la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, se contemplan las comarcas, pero partiendo del dato previo de la existencia de numerosas previsiones estatutarias, que el legislador básico no tuvo más remedio que asumir. En la LBRL se refuerza el carácter de la comarca como agrupación de municipios o, en otros términos, se excluye que la comarca pueda suponer una alternativa al municipio, aunque esa

---

55 El carácter de agrupación de municipios fue tempranamente destacado en FONT I LLOVET, T.: «Perspectivas de la organización supramunicipal», en REALA núm. 226, 1985, pp. 315-344, especialmente pp. 326 y ss. También publicado en *Autonomies*, 1, 1985, pp. 45 y ss.

regla ya estaría recogida en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, como señaló el Tribunal Constitucional.<sup>56</sup>

En la LBRL, el legislador dedicó dos preceptos específicamente a las comarcas: el artículo 42, de alcance general, y la disposición adicional cuarta, que exceptúa a la Comunidad Autónoma de Cataluña de alguno de los requisitos generales.

De acuerdo con el artículo 42, la implantación precisa unos mínimos de aceptación municipal –puede bloquearse por la oposición de los dos quintos de los municipios, siempre que reúnan la mitad de la población– y la asunción de competencias debe respetar unos mínimos a favor de los ayuntamientos. Además, se exige que la composición y el funcionamiento de los órganos de gobierno comarcales sean representativos de los «Ayuntamientos» que agrupen, lo que parece excluir una representatividad popular directa.

Sin embargo, en la disposición adicional cuarta se habilita específicamente al Parlamento de Cataluña para, por mayoría absoluta, poder pasar por encima de la voluntad de los municipios refractarios y culminar la comarcalización de su territorio. Curiosamente, en el propio texto legal se incluye su motivación. Se aduce, primero, una razón histórica: «por haber tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio», se dice textualmente. El motivo es peregrino porque la división comarcal que se alude, aprobada en las postrimerías de la II República por los Decretos de la Generalidad de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1936 se refería únicamente a la organización de los servicios periféricos de la Administración regional, no a la Administración local.<sup>57</sup> Pese a ello, el Tribunal Constitucional concede relevancia

---

56 STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13. Esta posición había sido previamente defendida por PRATS I CATALÀ, J.: *op. cit.*, p. 823. Sobre esta sentencia, vid. MORA BONGERA, F.: «Régimen jurídico de las Entidades locales: la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/1989 (sic), de 21 de diciembre, sobre el sistema de fuentes», en REDA núm. 70, 1991, pp. 273-286; SARMIENTO ACOSTA, M. J.: «La posición ordinamental de los reglamentos orgánicos de las Entidades locales tras la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional», en REALA núm. 252, 1991, pp. 963-983.

57 PRATS I CATALÀ, J.: *op. cit.* pp. 800-801.

al argumento,<sup>58</sup> aunque sea secundaria. La otra razón, más relevante en la argumentación del Tribunal Constitucional, sería la previsión en el Estatuto catalán y no en otros,<sup>59</sup> de una «organización comarcal de carácter general». De esto se deduce que la competencia normativa del legislador catalán no deriva, como en el caso de otras Comunidades, de la competencia genérica sobre el régimen local, sino de una más amplia implícita en la potestad de autoorganización.<sup>60</sup>

La última de las notas de la regulación de la comarca que se hace en la LBRL es la existencia de un umbral mínimo de competencias garantizadas a los municipios pese a la creación de las comarcas, que derivaría de una autonomía constitucionalmente garantizada para aquellos, con la consecuencia de que, aún admitiendo un margen al legislador ordinario, exista un núcleo indisponible de competencias municipales cuya determinación corresponde al legislador básico.<sup>61</sup> En consecuencia, en la LBRL se excluye, de forma constitucionalmente legítima, la opción de concebir la comarca como una alternativa al municipio.<sup>62</sup>

Una última cuestión afecta no tanto a los municipios, como a las diputaciones provinciales. En el art. 42.2 LBRL se establece lo siguiente: «Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios». Sin embargo, tomando el caso específico de Aragón, la opinión negativa de la Diputación Provincial de Zaragoza sobre la posibilidad de comarcas interprovinciales parece no haber sido suficiente para evitar la creación de cuatro comarcas que agrupan a municipios de dos provincias, realizada a través de un mapa comarcal aprobado por Ley.

---

58 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 diciembre, FJ 13.b).

59 No obstante, tanto el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias como el de la Región de Murcia utilizan términos equiparables a los del catalán.

60 STC 214/1989, FJ 13.a).

61 STC 214/1989, FJ 13.c).

62 FONT I LLOVET, T.: «La comarca...», *cit.*, pp. 277 y *passim*.

El panorama anterior queda completado por el artículo 155 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el que se prohíbe que las comarcas puedan exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la propia Ley de Haciendas Locales ni percibir ninguna participación en los tributos del Estado. Excluidos los anteriores, las leyes autonómicas de creación de comarcas deberán prever los recursos económicos con que deban contar.

### *B) El modelo catalán*

La regulación y la experiencia de la comarca en la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene el gran valor de no sólo ser la precursora, sino de además haber apostado decididamente por ese modelo desde el primer Estatuto y de ser la única Comunidad en haber llevado adelante una comarcalización completa de su territorio<sup>63</sup>, además de Aragón, que lo haría más tarde.

La evolución no ha sido lineal: la implantación de las primeras comarcas se hizo en el marco de una legislación especial sobre actuación administrativa en las zonas de alta montaña, plasmada en la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña.<sup>64</sup> La creación de los Consejos Comarcales se consideró su aportación más novedosa y la Ley de 1983 ha seguido aplicándose en gran medida a las comarcas de montaña catalanas, con

---

63 PALLARÉS, F. y CANALS, R.: «La elección de los consejos comarcales en las propuestas sobre organización territorial de Cataluña», en *Autonomies* núm. 5, 1986; BAYONA ROCAMORA, A.: «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Documentación Administrativa* núm. 214, 1988, pp. 137-169, especialmente pp. 141-151; MIRÓ MIRÓ, R.: «La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Revista Jurídica de Cataluña* núm. 2, 1988; LOSADA MARRODÁN, C.: «El gerente comarcal», en *Autonomies* núm. 11, 1989; AAVV: *Els Programes d'Actuació Comarcal: Eina de Consolidació dels Consells Comarcals*, Quadern 16 de la Associació Catalana de Municipis, mayo de 1994; ARRÓNIZ I MORERA DE LA VALL, M. A.: «La organización comarcal», en *Autonomies* núm. 21, diciembre de 1996, pp. 139-173; MIR BAGÓ, J. (dir.), *Manual de Govern Local*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2000, pp. 171-196.

64 TORNOS MAS, J.: «El Ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña», en *REALA* núm. 226, 1985, pp. 297-315. Desde una perspectiva más general, OLIVÁN DEL CACHO, J.: *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 269-306.

una excepción: en aplicación de un mandato específico del Estatuto de Autonomía se dotó de un régimen especial al Valle de Arán por medio de la Ley 16/1990, de 13 de julio, de acuerdo con la cual el Consejo General es producto de la elección directa, entre otras peculiaridades. No obstante, de acuerdo con la doctrina el Consejo Comarcal de la Ley 2/1983 no supuso la creación de un nuevo ente territorial en sentido estricto, una nueva Administración pública territorial, sino de un ente de participación basado en la representación municipal, portavoz de los intereses generales de una comunidad determinada geográficamente por la delimitación de la comarca, especialmente a través de su participación en los planes comarcales de montaña.<sup>65</sup>

Como se ha dicho, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha existido desde el principio un claro mandato de comarcalización: en los términos utilizados en el art. 5.1 del Estatuto de 1979, «la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas». Los hitos del desarrollo de la comarca en Cataluña son la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña, y la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establecen la división y la organización comarcales de Cataluña y sobre la elección de los Consejos comarcales.<sup>66</sup> El año 1987 fue el año de aprobación, no sólo de los textos legales citados, sino de los relativos a los ámbitos municipal, de régimen provisional de las diputaciones –provisional, en tanto se gestionaba su deseada extinción– y de actuaciones especiales en la conurbación de Barcelona, texto mediante el que se suprimió la Corporación Metropolitana de Barcelona.<sup>67</sup> De ese paquete legislativo destaca la intención del legislador catalán, poste-

---

65 TORNOS MAS, J.: «El Ente comarcal ...», cit., pp. 306.

66 Ambas fueron formalmente derogadas por medio de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras. Las comarcas están integradas en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y en el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.

67 Fue sustituida por dos entes metropolitanos sectoriales, de ámbito geográfico no coincidente, en las materias de transporte y ambiental. Posteriormente se restauraría por Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, lo que llevaría finalmente a la aprobación de la Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonès.

riormente frustrada, de suprimir las diputaciones provinciales mediante la refundición de las cuatro provincias en una que se habría denominado «Catalunya». Es esa supresión frustrada lo que explica en buena medida la duplicidad de funciones entre diputaciones provinciales y comarcas.

Una reforma legislativa de 2003 supuso un reajuste en cuestiones como los órganos necesarios, la composición del Consejo Comarcal o las competencias.<sup>68</sup> Por medio de la Ley 8/2003 se introdujo como órgano necesario el «consejo de alcaldes», que hasta ese momento solamente estaba previsto como un órgano de creación facultativa.<sup>69</sup> El número de miembros del Pleno del Consejo Comarcal varía en función de los habitantes, desde diecinueve hasta treinta y nueve. Su designación se hace por un procedimiento complejo. Constituidos los ayuntamientos integrados en la comarca, la junta electoral suma, por un lado, el número de concejales y, por otro lado, el número de votos obtenidos por las listas de cada partido, coalición, federación o agrupación de electores –en este último caso, si pretenden sumar resultados las de varios municipios, deberán haber comunicado previamente por escrito esta intención–, que hayan obtenido al menos un tres por ciento de votos. A continuación, se calcula el porcentaje del total de concejales obtenidos sobre el total de los que estaban en liza y el porcentaje de votos obtenidos sobre el total de los emitidos. Desde 2003, el número de votos tiene un peso reforzado: se

---

68 ARRÓNIZ, M. A.: *op. cit.*, pp. 154-165.

69 La presencia de los alcaldes en los órganos de gobierno de las comarcas era uno de los cambios más destacados en las recomendaciones del conocido como «Informe Roca», elaborado por la «Comissió d'experts per a la Revisió del Model Territorial de Catalunya» o Comisión Roca. Se trata de una Comisión de expertos creada por acuerdo del Gobierno de Cataluña de 3 de abril de 2000, a instancia de los diferentes grupos del Parlament de Catalunya, presidida por Miquel Roca i Junyent y de la que fueron vocales una mayoría de geógrafos, pero también juristas como Tomàs Font i Llovet.

Este órgano está integrado por todos los alcaldes de los municipios que formen parte de la comarca, en el texto legal se establece una periodicidad mínima de sus sesiones –debe reunirse como mínimo una vez cada tres meses– y se le asignan competencias de asesoramiento, informe y propuesta sobre las cuestiones de interés para la comarca que afecten especialmente a los municipios, como la aprobación del programa de actuación comarcal, el reglamento orgánico y las ordenanzas, los acuerdos de creación y establecimiento de servicios comarcales o los planes sectoriales comarcales, así como la modificación de los límites comarcales, el cambio de nombre de la comarca o el cambio de la capitalidad. También se le reconoce un importante papel en las iniciativas legislativas de interés comarcal.

multiplica por un coeficiente de 2/3, mientras que el porcentaje de concejales se multiplica por 1/3.<sup>70</sup> Al resultado se le aplica la regla D'Hondt para repartir los puestos en el Pleno del Consejo Comarcal. Cada uno de los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones será el que designe a los miembros de entre los concejales elegidos.

Entre las funciones que se atribuyen a las comarcas o, por utilizar la terminología del legislador catalán, a los Consejos comarcales, destacan el prestar asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios, cooperar económicamente con ellos en la realización de obras, servicios o actividades propias de los municipios, el garantizar subsidiariamente la prestación de los servicios municipales obligatorios, cooperar con los municipios en el establecimiento de nuevos servicios o establecer y coordinar, previo informe de los ayuntamientos afectados, las infraestructuras, los servicios y las actuaciones de ámbito supramunicipal. Tendrían además las competencias que les sean encomendadas por la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma o las que reciba por transferencia o delegación de la Administración autonómica.

### C) *Las comarcas de Aragón*

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 no era de los más expresivos sobre la cuestión de la comarca. En su artículo 5 se disponía que: «una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas». Y ello pese a que pueden encontrarse referencias a las comarcas en todos los documentos relevantes del aragonesismo político, como el Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región Aragonesa de 1923, Anteproyecto del Estatuto del Congreso de Caspe de 1936, el Proyecto de Estatuto de los «cinco notables» de 1936 o el Anteproyecto de Estatuto del Colegio de Abogados de Zaragoza de 1977<sup>71</sup>. Esto quizá explique que, a diferencia de otras Comunidades, en Aragón se realizase un proceso de comarcalización a partir de 1993. Serían sus hitos la

---

70 ARRÓNIZ, M. A.: *op. cit.*, p. 145. Con anterioridad, estos multiplicadores estaban dispuestos a la inversa, por lo que había una prima considerable para los pequeños municipios.

71 UBIETO ARTETA, A.: *El largo camino hacia las comarcas en Aragón*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2001.

Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón, la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón,<sup>72</sup> la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, uno de cuyos contenidos es la financiación, y la aprobación, durante la legislatura 1999-2003, de las leyes de creación de treinta y dos de las treinta y tres comarcas previstas<sup>73</sup>. Finalmente, el proceso culminó con la entrada en vigor de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central.

El proceso se mantuvo abierto durante un largo período de tiempo debido a la dificultad de resolver la cuestión de Zaragoza y su entorno, territorio sobre el que se mantuvo un largo debate en cuanto a su configuración definitiva que arranca desde los mismos inicios de proceso de comarcalización: en la Ley 10/1993, de Comarcalización, Disposición adicional tercera, se preveía que «en el caso de que por ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial». A esta indefinición ha contribuido la falta de una necesidad perentoria de sus principales protagonistas. El Municipio de Zaragoza tiene un término

---

72 La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, supuso una pequeña corrección del mapa, al introducir la exigencia de que las comarcas debían agrupar municipios limítrofes (art. 75.2), lo que supuso que los municipios de Calaceite y Valdetorno pasaran de la comarca del Bajo Aragón a la del Matarraña. Otras pequeñas modificaciones han sido hechas por la Ley de creación de una comarca singular. En este sentido, los municipios de Farlete, Leciñena y Perdiguera, inicialmente incluidos en la Comarca de Zaragoza, han pasado a formar parte de la Comarca de Los Monegros, por su norma de creación, la Ley 17/2002, de 5 de julio.

73 Sobre el proceso de comarcalización y sus antecedentes, ROYO VILLANOVA, C.: *Aragón, espacio económico y división comarcal*, CAI, Zaragoza, 1978; BIELZA DE ORY, V.: *Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón*, DGA, Zaragoza, 1992; SALANOVA ALCALDE, R. (dir.): *La comarcalización de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002 (2ª ed.); EMBID IRUJO, A.: «La comarcalización: un cambio transcendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 20, 2002, pp. 83-117; BONÉ PUEYO, A. y SILVA GAYOSO, R.: *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2003; SALANOVA ALCALDE, R.: «La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón», en el vol. col. *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2004; del mismo autor, «La organización territorial de Aragón», en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2005. pp. 381-420.

municipal amplio, de 1.060 kilómetros cuadrados, que le libra de los problemas de muchas grandes ciudades, privadas de espacio de crecimiento y de suelo para las grandes infraestructuras. Se trata de una zona metropolitana que ha experimentado un fuerte crecimiento, pero no sólo en el municipio central, sino también en los diecinueve municipios de su periferia, con crecimientos incluso mayores en términos proporcionales<sup>74</sup>.

Las comarcas aragonesas se caracterizan por su extrema diversidad. En población, oscilan entre los más de 700.000 habitantes de Zaragoza o los 61.000 que tenía la que le seguiría, la de Hoya de Huesca, en el momento de su constitución y los 3.691 del Maestrazgo o los menos de 5.000 de la Sierra de Albarracín. En superficie, la oscilación va de los 3.063 km<sup>2</sup> de Cinco Villas a los 416 de la Ribera Alta del Ebro. En número de municipios, los máximos y mínimos están en Comunidad de Calatayud (67) y Bajo Aragón-Caspe (6). A ello se unen grados muy distintos de integración económica y social, lo que ha dado lugar a que hasta en siete comarcas haya sido necesario acudir al expediente de una capitalidad compartida, administrativa y especializada, en algunos casos cultural, pero en otros desarrollo económico o agropecuario (en este último caso estarían Sobrarbe, con Boltaña y Ainsa-Sobrarbe o Jiloca, con Calamocha y Monreal del Campo). Hay que señalar que, aunque la Ley 8/1996, de Delimitación Comarcal, consideraba la división en treinta y tres comarcas como la base territorial mínima para la iniciativa comarcal y permitía la creación de comarcas que comprendiesen dos o más de las demarcaciones previstas, lo que podría haber contribuido a una mayor homogeneidad, esta posibilidad no fue utilizada en ningún caso.

Como se ha señalado, el proceso arrancó con la Ley 10/1993, de comarcalización, que pese a lo que su nombre pudiese inducir a creer, no constituyó las comarcas, cuya creación precisaría de una ley singular para cada una. Si Cataluña generalizó *ex lege* la organización comarcal y Castilla y León creó una comarca singular, la ley aragonesa de 1993 se limitó a hacer un diseño de la comarca y a dejar a los municipios o las mancomunidades la iniciativa para iniciar el proceso de creación de cada una.

---

74 LÓPEZ RAMÓN, F.: «Ordenación y organización del territorio metropolitano de Zaragoza. Cuestiones pendientes», en el vol. col. *En torno a la ordenación de los espacios metropolitanos*, número monográfico de *Territorio y desarrollo local*, marzo 2005, pp. 57-66, especialmente p. 58.

La Ley de 1993 no impone la comarcalización, por el contrario, deja un margen amplio a los municipios, aumentando las posibilidades que en este sentido les reconoce la LBRL. La iniciativa para su creación precisa del acuerdo positivo de dos terceras partes de los municipios que hayan de integrarse en ella, que representen además las dos terceras partes del censo electoral o de una mancomunidad de interés comarcal que reúna los mismos requisitos. Sólo se admite la iniciativa del Ejecutivo autonómico cuando las comarcas hayan sido implantadas en al menos el 70 por ciento del territorio regional.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la comarca aragonesa es una entidad local supramunicipal, con personalidad jurídica, capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Aparte de que en la Ley de 1993 se estableciese que las comarcas se referirían a los espacios geográficos en los que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica y que su población debería estar vinculada por características sociales, historia y tradición comunes, lo cierto es que esto es un desideratum y que cada Ley de creación ha tenido la última palabra sobre la delimitación comarcal, incluso introduciendo cambios respecto a la delimitación comarcal que se hizo por la Ley 8/1996. Lo que sí se ha respetado es scrupulosamente hasta ahora ha sido la regla de que cada comarca debe tener continuidad territorial, sin que quepa la existencia de municipios enclavados (Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, art. 75.2).

Las comarcas tienen competencias propias en diferentes sectores de acción pública, además de tener encomendada la cooperación y asistencia a los municipios. Pueden también asumir competencias de la Comunidad Autónoma por transferencia o delegación, lo que en la práctica ha sido una importante fuente de cometidos y de financiación. Volviendo a las competencias propias, la Ley de 1993 se las reconocía genéricamente a las futuras comarcas en las siguientes materias: ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, acción social, cultura, deportes, promoción del turismo, artesanía, ferias y mercados, protección de los consumidores y usuarios, protección civil y prevención y extinción de incendios, transportes, patrimonio histórico-artístico y servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos. Esta lista genérica sería posteriormente reiterada en términos idénticos por cada Ley de creación,

por lo que es preciso acudir a la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, en la que los artículos 4 a 22 están dedicados a pormenorizar la atribución de competencias. Por otra parte, en esta Ley también se prevé el procedimiento para la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a través de una negociación llevada a cabo en Comisiones mixtas, que se plasma en el correspondiente Decreto de transferencias.

En cuanto a la estructura de gobierno de las Comarcas, existe un Consejo Comarcal, integrado por su Presidente y los Consejeros. El número de sus miembros se determina en función de la población, asignándose a las distintas listas de partidos, coaliciones o agrupaciones en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos en el conjunto de la comarca. Existe una Comisión consultiva, a la que pertenecen todos los alcaldes, a la que deberá informarse del presupuesto, del programa de actuación comarcal y, genéricamente, de otros asuntos de relevancia. En cuanto a la relación de las comarcas entre sí, por Decreto del Gobierno de Aragón 345/2002, de 5 de noviembre, se creó el Consejo de Cooperación Comarcal. Mediante la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre de Medidas de Comarcalización, se dio a su régimen rango legal. Posteriormente el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, en su artículo 71 configura el Consejo de Cooperación Comarcal, adscrito al Departamento competente en materia de política territorial, como órgano consultivo, deliberante y de cooperación entre el Gobierno de Aragón y las comarcas.

En cumplimiento del mandato del art. 155.2 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, en la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, artículos 39 a 46, se prevén con detalle las transferencias financieras ligadas a los traspasos de funciones y servicios, se regula un Fondo de Cohesión comarcal de carácter finalista, para corregir eventuales desequilibrios, se prevé un Fondo para gastos de personal y la dotación para la puesta en marcha y el funcionamiento de las comarcas. La regulación de la financiación pasaría a los art. 59 a 70 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

Por consiguiente, está prácticamente culminado el proceso de comarcalización cuando el Estatuto de Autonomía de 2007 dio cobertura a las comarcas, que responden actualmente a un modelo que puede considerarse consolidado y estable.

En los casos de Cataluña y Aragón, las comarcas o consejos comarcales han servido para vertebrar íntegramente el territorio autonómico. La observación sobre la existencia de una cierta tensión interna en la configuración de la comarca puede predicarse de ambas comunidades, aunque en su formulación inicial se refiriese a Cataluña.<sup>75</sup> Aunque la comarca se configure como una entidad local expresamente dotada de autonomía, el grueso de sus competencias y de su financiación provienen de transferencias o delegaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma. La comarca se mueve entre la cooperación intermunicipal y la cooperación vertical, pero si en los aspectos orgánicos prima la primera, en sus aspectos funcionales y financieros la determinante es la segunda. Es más, en Aragón como en Cataluña es evidente que el impulso asociativo municipal genera espacios mucho más reducidos que el que por lo general se ha delimitado para las comarcas y, además, que en muchos casos las mancomunidades agrupaban a municipios de distintas comarcas, pese a la invocación reiterada de la existencia de vínculos históricos, geográficos y socio-económicos para la delimitación de cada territorio comarcal. El proceso de «comarcalización» queda así configurado como un producto del impulso autonómico y como un resultado de la necesidad sentida por la Comunidad Autónoma de «racionalizar» la Administración local de su territorio respectivo.

## **2. Jurisdicciones administrativas de la Administración de la Comunidad Autónoma sin relevancia estatutaria: TACPA y Consejo de Transparencia**

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León el Consejo Consultivo, órgano con relevancia estatutaria, ha asumido las funciones de tribunal administrativo de recursos contractuales. En la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Consejo consultivo, también órgano de relevancia

---

75 FONT I LLOVET, T.: «La comarca ...», cit. pp. 275, 285, 289 y passim.

estatutaria, asumió las competencias de un consejo de transparencia hasta su supresión, cuando se transfirieron al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma. En Aragón se ha defendido por la doctrina más cualificada que el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales dependiera, como órgano especializado, de la Cámara de Cuentas,<sup>76</sup> creando sinergias y garantizando su independencia. A partir de estos datos, podemos plantearnos si en el futuro estas funciones, que pueden calificarse como cuasi-jurisdiccionales o, directamente, como jurisdiccionales,<sup>77</sup> podrían encomendarse a alguno de los órganos existentes de relevancia estatutaria o, quizá, los órganos especializados que ya existen terminen entrando en el Estatuto a través de una futura reforma.

De acuerdo con la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las comunidades autónomas pueden determinar que un «órgano independiente» tenga encomendada la resolución de los recursos regulados en el art. 24 del propio texto legal cuando se interpongan contra resoluciones de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial. El Consejo de Transparencia de Aragón está regulado en el art. 37 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Se ha optado por darle una composición heterogénea, de miembros sin dedicación exclusiva, que pueden clasificarse en representantes de las instituciones de la Comunidad Autónoma (de las Cortes de Aragón, uno por cada grupo parlamentario; del Justicia de Aragón; del Consejo Consultivo; de la Cámara de Cuentas; del Gobierno de Aragón), de otras administraciones públicas (de las entidades locales uno, y otro nombrado por la Universidad de

---

76 GIMENO FELIÚ, J. M.: *Sistema de control de la contratación pública en España. Cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La doctrina fijada por los órganos de recursos contractuales. Enseñanzas y propuestas de mejora*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters-Universidad de Zaragoza, 2016.

77 MARABEL, J. J.: «El carácter jurisdiccional de los tribunales de resolución de conflictos contractuales conforme a la jurisprudencia comunitaria», en *Revista de Derecho UNED*, núm. 21, 2017, pp. 529-549. TOSCANO GIL, F.: «La naturaleza jurídica particular de los tribunales administrativos de recursos contractuales: ¿administrativa, judicial o cuasijurisdiccional?», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022.

Zaragoza) y de la sociedad civil (agentes sociales, colectivos o asociaciones con mayor representatividad y asociaciones de defensa de los consumidores).<sup>78</sup> Se trata de una composición heterogénea, con miembros que en principio es esperable que tengan cualificaciones muy diferentes y, por tanto, puedan tener un peso muy desigual en las resoluciones, en las que la propuesta formulada tendrá en la mayor parte de los casos un peso determinante. Sin embargo, por su propia naturaleza se trata de funciones que podrían haber sido asumidas por El Justicia de Aragón, que tiene entre sus funciones la supervisión de la Administración, o por el Consejo Consultivo, que desempeña funciones cuasi-jurisdiccionales y cuyos miembros tienen una alta cualificación y una considerable experiencia en el funcionamiento de la Administración.

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA) se creó mediante la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón. Es evidente que la existencia de éste y otros órganos homólogos, de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas que han optado por crear tribunales propios, ha cambiado profundamente la realidad de la legislación de contratos públicos en España. Se ha pasado de una situación en la que, ante la inoperancia del control ejercido por los órganos judiciales contencioso-administrativos, la legislación era contemplada en la práctica como una suerte de *soft law* o derecho indicativo, disposiciones convenientes, pero no obligatorias –excepto en el caso de las transgresiones más graves, que podían dar lugar a una condena penal– a un derecho exigible y aplicable con carácter general, aunque subsistan ámbitos refractarios. El TACPA es una institución atípica: en una Comunidad Autónoma como Aragón en el que las instituciones tienen una marcada tendencia a la continuidad de su régimen jurídico, ha experimentado bandazos muy marcados tanto en su composición como en su competencia y ello en poco más de diez años de existencia.

---

78 Se trata de un heterocontrol en casi todos los casos: «contra las resoluciones dictadas por las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Cámara de Cuentas, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social, solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo», según el art. 32.6, no el recurso ante el Consejo de Transparencia de Aragón.

El TACPA está regulado en los art. 17 a 22 de la Ley 3/2011. El mandato de sus miembros será de seis años, insusceptible de renovación (art. 19.1), lo que constituye una norma muy positiva desde el punto de vista de la independencia del órgano. La composición, en el art. 18, en el que, de acuerdo con el texto vigente, se prevé un tribunal de tres miembros –que puede ser ampliado por el Gobierno, lo que no casa muy bien con la necesaria garantía de su independencia–, nombrados por Decreto, tras una convocatoria pública. Para ser presidente se requiere ser funcionario de carrera del Grupo A1, con la titulación en Derecho y experiencia superior a quince años «en la rama de Derecho Administrativo relacionada directamente con la contratación pública». Los mismos requisitos se exigen para ser vocal, aunque la experiencia exigida es sólo de diez años. Responde por tanto a un modelo funcionarial que no es habitual en la Comunidad Autónoma de Aragón, en la que tradicionalmente se ha optado por profesionales y altos funcionarios, sin régimen de incompatibilidades, para órganos como el Consejo Consultivo. En este caso, sin embargo, se establece un régimen de incompatibilidades que no es el de los funcionarios públicos, sino el de autoridades y altos cargos (art. 19.3), lo que hace el ejercicio de esas funciones incompatible incluso con la docencia en una institución pública (o privada). La Ley también añade, innecesariamente, que sus miembros «además, tendrán incompatibilidad con el desempeño de funciones directivas en los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales y con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal».

Hasta el Decreto-ley 3/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, para la profesionalización de los miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, el régimen era muy diferente. La previsión inicial de la Ley 3/2011,<sup>79</sup> que preveía también un tribunal con miembros en exclusiva (aunque con un régimen de incompatibilidades funcionarial, no de algo

---

79 Sobre la configuración inicial del TACPA, GIMENO FELIÚ, J. M.: «Notas sobre el Recurso Especial y su finalidad y las funciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón: su doctrina», en *Revista Documentación Administrativa*, n.º 288, septiembre-diciembre 2010, pp. 161-182. En ese mismo número de la revista pueden encontrarse artículos sobre los otros tribunales autonómicos y sobre el tribunal central.

cargo), no llegó a aplicarse: por Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se modificó la redacción original, previéndose en el art. 19.2 que: «El Presidente y los vocales tendrán incompatibilidad con todo mandato representativo, con el desempeño de funciones directivas en los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales y con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal. El Presidente y los vocales compatibilizarán su tarea con su puesto de trabajo en la Administración a la que pertenezcan». Con aquella regulación en vigor, un TACPA compuesto por profesores universitarios, funcionarios habilitados nacionales de Administración local, Abogados del Estado o altos funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, tuvo a todas luces un brillante desempeño.

La profesionalización del TACPA ha venido casi a coincidir en el tiempo con una reducción drástica del ámbito de sus competencias. En su redacción original, la Ley 3/2011 encomendaba al TACPA la asunción de los recursos contractuales especiales en materia de contratación previstos en la legislación del Estado cuando se interpusieran contra la Administración de la Comunidad Autónoma o alguna de las entidades locales aragonesas. Sin embargo, en aplicación de la reforma introducida por medio de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se estableció un umbral considerablemente más bajo: para los contratos de obras de importe superior a un millón de euros y de suministros y servicios superior a los 100.000 euros. El umbral bajaría todavía más con la reforma hecha por la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, hasta contratos de obras de valor estimado superior a 200.000 euros y de suministros y servicios superior a 60.000 euros, respondiendo a una clara voluntad de incrementar el control jurídico de la contratación pública. Sin embargo, por Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, se han vuelto a establecer los umbrales del recurso especial en lo exigido por la legislación básica que, como es evidente, no es disponible para el legislador autonómico. Es decir, se ha establecido el control mínimo jurídicamente posible. De acuerdo con el art. 44.1, a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el recurso sólo será posible contra los contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a 100.000 euros.

Puede establecerse la hipótesis de que si el TACPA hubiera estado integrado en alguno de los órganos con relevancia estatutaria, sea la Cámara de Cuentas, como se ha propuesto, o el Justicia de Aragón, o incluso si hubiera sido él mismo un órgano con relevancia estatutaria, esos bandazos tan atípicos en su composición y competencias no se habrían producido, al menos con esa intensidad.

#### IV. CONCLUSIONES: UNA EVOLUCIÓN HACIA LA ESTABILIDAD

Podría parecer que el criterio fundamental para que un órgano o institución hayan sido incluidos en el vigente Estatuto aragonés sería su correspondencia con un órgano o institución recogido en la Constitución. Existiría en este sentido una voluntad del legislador estatuyente aragonés de adaptar, en la medida de lo posible, la estructura institucional de la Comunidad Autónoma a la diseñada para las instituciones generales del Estado. Si esto fuera así y se mantuviera así, la evolución institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón habría llegado a su fin o, al menos, a un punto de estabilidad del que no sería fácil que llegara a salir. En esta relativa austeridad institucional el Estatuto de Autonomía de Aragón contrasta con otros estatutos de autonomía, especialmente con el valenciano, en el que han proliferado las instituciones propias. Sin embargo, puede convenirse que hay circunstancias que llevan a matizar esa idea.

En el entramado institucional aragonés, El Justicia de Aragón es una entidad aparte: sus connotaciones históricas, incluso identitarias, lo colocan en una categoría propia. Es un punto de conexión con las instituciones del antiguo Reino de Aragón: aunque la similitud sea nominal, no funcional, ello no le despoja de resonancias históricas. Ello ha tenido consecuencias jurídicas. La única institución que aparecía como categoría necesaria al margen de la Diputación General de Aragón y las Cortes de Aragón, se ha evitado cualquier tratamiento normativo que pudiera menoscabar en algo su relevancia, incluso se ha evitado su caracterización como comisionado parlamentario –algo común en figuras similares– para recalcar la existencia de una legitimidad propia de la figura del Justicia.

Dejando de lado El Justicia, excepcional como se ha dicho, las otras instituciones con relevancia estatutaria presentan claramente algunos elementos en común. Todas fueron creadas antes de su recepción en el

Estatuto de 2007, con la única excepción del Consejo de Justicia, que se quiso crear mediante su inclusión en el Estatuto y que todavía no ha tenido existencia efectiva. No existía antes del Estatuto de 2007 y sigue sin existir ahora. En cuanto al resto, con la inclusión en el Estatuto se ha buscado sin duda darles continuidad y garantías de autonomía funcional, por lo que quizá pueda esperarse una ampliación de las instituciones de relevancia estatutaria en futuras reformas del Estatuto de Autonomía de Aragón. En este sentido podría considerarse un modelo estable, pero en absoluto un modelo cerrado.

Ciertamente, algo que podría ser un obstáculo para esa expansión futura es que las instituciones aragonesas de relevancia estatutaria tienen casi en todos los casos una figura homóloga o semejante en la Constitución vigente. Sin embargo, existe la excepción del Consejo Local de Aragón, ente participativo con funciones de foro de debate interno entre Comunidad Autónoma y entidades locales y funciones consultivas externas, mediante la emisión de informes sobre algunas iniciativas legislativas, aunque las primeras parecen con mucho las más importantes. Su existencia es lo que permite hablar de un carácter abierto del modelo y de una posible evolución futura no limitada a cambios en el régimen de las instituciones de relevancia estatutaria ya existentes, sino también en la inclusión de otras nuevas.

Un elemento común a todas las instituciones de relevancia estatutaria es la estabilidad y continuidad de la regulación. Característica que podía apreciarse ya antes de ser incluidas en el Estatuto de Autonomía. Incluso instituciones que han cambiado de nombre, como el Consejo Consultivo, han mantenido constantes muy características en su regulación. Ello es todavía más claro en el caso del Consejo Económico y Social, que ha mostrado una extraordinaria estabilidad por contraste con los múltiples cambios que han experimentado en otras comunidades autónomas. Es muy probablemente la percepción de la estabilidad de las instituciones como un valor por nuestra clase política lo que está detrás de la inclusión de muchas de ellas en el Estatuto de Autonomía vigente.

Por último, las comarcas son un elemento muy característico de la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Aunque existen en otras comunidades autónomas figuras comarcales, como la Comarca

del Bierzo en Castilla y León, sólo en Aragón y Cataluña se ha comarcalizado todo el territorio. Las motivaciones son distintas, sin embargo. En el caso catalán parece haber tenido un peso considerable la superación, que finalmente no ha podido materializarse, de la organización provincial, mientras que en el caso de Aragón es una respuesta genuina al minifundismo municipal. Quizá por ello en la zona de Aragón en que ese minifundismo no existe apenas, como es el entorno de Zaragoza, la creación de una estructura comarcal ha sido especialmente difícil. De nuevo aquí, la estructura institucional se ha creado al margen del Estatuto. Las comarcas se mencionaban en el Estatuto aragonés de 1982, como en los de todas las comunidades autónomas peninsulares –excepto Navarra y el País Vasco, de ámbitos territoriales bastante pequeños– simplemente para mantener abiertas las opciones. En consecuencia, su inclusión en el Estatuto de 2007, ya generalizado el modelo comarcal a casi todo el territorio aragonés, responde a la misma impronta que la recepción del resto de instituciones de relevancia estatutaria: dotar de estabilidad y continuidad una institución de creación legal cuya experiencia y funcionamiento se valoran positivamente por la clase política aragonesa.

Santi Romano sostuvo que el Derecho preexiste a las normas, que las instituciones, que son los grupos sociales u organizaciones sociales que producen las normas sólo existen porque existe la idea del Derecho. El Derecho a su vez se compone de instituciones, no de normas, menos de normas imperativas. La evolución jurídica de las instituciones aragonesas, la casi universal estabilidad y prudencia en su conformación, es expresión de una concepción de lo que debe ser el Derecho, como lo es el propio Estatuto de Autonomía.

# **AUTONOMÍA Y TERRITORIO: RETOS DE FUTURO**

Lucía COFRADES AQUILUÉ  
*Investigadora de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. PREMISAS INICIALES. 1. Distribución de la población sobre el territorio y el reto de la accesibilidad a los servicios en condiciones de igualdad. 2. Principios inspiradores orientados al logro del equilibrio territorial. 3. El alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local. III. TERRITORIO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN. IV. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y RETO DEMOGRÁFICO: ENTRE EL REAJUSTE DEL MARCO NORMATIVO Y LA REFORMA DE LA PLANTA MUNICIPAL. 1. La propensión hacia las técnicas de adaptación normativa para los municipios de exigua dimensión o la necesidad de potenciar la posición del ente local intermedio. 2. La apuesta por la reforma del mapa municipal. V. HACIA UNA ESTRATEGIA TRANSVERSAL Y DE CONJUNTO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO. VI. REFLEXIÓN FINAL.**



## I. PLANTEAMIENTO

La celebración de un nuevo aniversario del Estatuto de Autonomía debe ser aprovechada como una oportunidad para hacer balance y recapacitar sobre algunos de los desafíos a los que se enfrenta la Comunidad Autónoma de Aragón en un futuro próximo. Especialmente en un contexto como el presente, en el que la Administración Pública se halla en un momento que pretende ser transformador, y en el que elementos como la Administración electrónica, el teletrabajo o la creciente movilidad de las personas, condicionan el debate. Pero también por el impulso renovador propiciado por los Fondos *Next Generation EU*, en el que avanzar hacia una Europa más cohesionada social y territorialmente se erige como uno de los pilares del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El propósito de este capítulo no es otro que el de ofrecer una modesta, aunque esperanzada, reflexión para contribuir a favorecer un debate abierto sobre el porvenir de la organización territorial de Aragón; lo que sin duda exige tener en cuenta que nuestra Comunidad Autónoma se caracteriza, desde hace bastante tiempo, por ser una región con significativos desequilibrios territoriales, que afectan a la cohesión social y territorial y, en último término a la igualdad de las personas, esencialmente a la de aquellas que desean continuar viviendo allí donde tienen su arraigo. Es por ello que cualquier reflexión sobre nuestra organización territorial ha de enmarcarse en el contexto de lo que se ha dado en llamar reto demográfico<sup>1</sup>, profundamente vinculado al fenómeno de la despoblación, bien patente y notorio en un territorio como Aragón.

---

1 Concepto que sirve como enganche conceptual y en torno al cual se ha construido en los últimos años una política pública en los ámbitos estatal y autonómico. El reto demográfico y los efectos del fenómeno de la despoblación rural vienen ocupando una parte nada desdeñable del debate social y de la agenda política a lo largo de los últimos años. Señaladamente desde que se presentara la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2019). Sobre los antecedentes y naturaleza de la misma puede verse

Por lo que se refiere a la estructura seguida, se comienza realizando una serie de consideraciones iniciales, referentes a la incidencia de la distribución de la población en el acceso a los servicios en condiciones de igualdad, la existencia de una serie de principios constitucionales y estatutarios orientados al logro del equilibrio territorial, así como al alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local.

En un segundo momento, se apuntan las notas características más destacadas del territorio de Aragón y de la organización local aragonesa en el momento presente, haciendo especial referencia al margen del que dispone el legislador autonómico para configurar una organización territorial propia.

En tercer lugar, se atiende a la relación entre las estructuras político administrativas y el reto demográfico. A tal fin, se indaga en dos de las principales posibilidades, sin que ello suponga excluir la existencia de posibles fórmulas intermedias. La primera de ellas consistiría en la implementación del mecanismo rural de garantía o la adaptación normativa a la capacidad de los municipios de menor población acompañada de un cierto fortalecimiento de la Administración local intermedia o fórmulas de asociacionismo municipal. La segunda opción, algo más polémica, sería afrontar la reestructuración del mapa municipal con vistas a favorecer una Administración municipal vigorosa y con mayor capacidad de acción e influencia.

En cuarto lugar, se hace referencia al reto de articular una estrategia transversal y de conjunto para hacer frente al reto demográfico, para lo que se estima imprescindible, además de incidir sobre numerosas políticas sectoriales, aunar organización y ordenación territorial.

Finalmente, el capítulo se cierra con un apartado en el que se formulan unas conclusiones generales en relación al conjunto del mismo.

---

GÓMEZ BENITO, C. y MOYANO ESTRADA, E.: «La estrategia nacional frente al reto demográfico. Una política de Estado para un problema transversal de los territorios», *Mediterráneo económico*, núm. 35, 2022 (Ejemplar dedicado a: La España rural: retos y oportunidades de futuro), en especial pp. 445 y ss.

## II. PREMISAS INICIALES

### 1. Distribución de la población sobre el territorio y el reto de la accesibilidad a los servicios en condiciones de igualdad

El acceso a un nivel similar de servicios en las zonas urbanas y rurales constituye más bien una ensalzable reivindicación<sup>2</sup> que una realidad efectivamente operativa. Según se desprende de un reciente estudio del Banco de España, el acceso a los servicios resulta considerablemente más sencillo para la población residente en zonas urbanas que para la que habita en el entorno rural, en especial en lo referente al acceso a los servicios locales<sup>3</sup>.

Pese a ser una justa aspiración, y por mucho empeño que se ponga en ello desde las distintas instancias implicadas, resulta difícilmente concebible una equivalencia estricta en el nivel prestacional de servicios públicos, incluso en el acceso a los servicios considerados básicos. Según se deriva de la evidencia empírica, resulta indiscutible que la concentración de la población favorece el acceso a los servicios públicos y privados<sup>4</sup>.

---

2 Instituciones como El Justicia de Aragón vienen reivindicando que los ciudadanos dispongan de un nivel de servicios semejantes con independencia del lugar en el que residan. Como botón de muestra véase el *Informe anual del Justicia de Aragón*, 2021, p. 205.

3 Véase ALLOZA, V. *et al.*: «El acceso a servicios en la España Rural», en *Documentos Ocasionales*, núm. 2122, Banco de España, en el que se pone de manifiesto que «las provincias predominantemente rurales en España presentan una menor disponibilidad de servicios locales que sus homólogas europeas en términos de la distancia al servicio más cercano del ciudadano medio».

4 Según apuntan investigaciones recientes, con carácter general la accesibilidad a servicios de interés general resulta relativamente favorable, por cuanto la generalidad de la población tiene acceso a los mismos en su propio municipio o a una distancia razonable, aunque, existen espacios en los que la accesibilidad se complica manifiestamente, lo que afecta fundamentalmente a las personas de tercera edad que residen en pequeños núcleos de población, habitualmente de montaña y con comunicaciones manifiestamente mejorables. Sobre esta cuestión véase GOERLICH GISBERT, F. J. *et al.*: *Distribución de la población y accesibilidad a los servicios en España*, Fundación Ramón Areces e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie), 2021.

La planta municipal española y el actual sistema de financiación local, no siempre permiten la adecuada prestación de servicios públicos por los municipios con menor capacidad<sup>5</sup>. De ahí que sea preciso recurrir a fórmulas de cooperación intermunicipal o a instancias supramunicipales, ya que su presupuesto no es sino la insuficiente capacidad económica y de gestión de los pequeños municipios.

Ahora bien, es preciso apuntar que el problema no se limita a los servicios públicos de competencia municipal (agua o residuos) o autonómica (sanidad o educación), sino que se extiende a servicios de carácter privado como el bancario<sup>6</sup>. Ante esta situación quizás sería interesante estudiar la conveniencia y oportunidad de una intervención pública dirigida a asegurar la accesibilidad presencial a las sucursales bancarias en zonas altamente despobladas<sup>7</sup>. No obstante, en lo referente a la accesibilidad de servicios privados conviene tener en cuenta que las dificultades no se

---

5 Tanto por la ausencia de medios humanos y materiales suficientes, como por el hecho de que la concentración de la población influye en el coste por habitante que conlleva la provisión de servicios en zonas escasamente pobladas. Sobre ello véase ALLOZA, V. *et al.*: *op. cit.*, nota 2, p. 9. En este sentido, cabe recordar que en Aragón el gasto medio municipal por habitante es hasta 13 veces superior según el lugar de residencia; en Zaragoza el gasto por habitante fue de 223 euros mientras que en los municipios de hasta 100 habitantes ascendía a 2.929 euros. Véase la *Memoria de Actuaciones del Ejercicio 2020 de la Cámara de Cuentas de Aragón*, p. 23.

6 En el año 2021 el porcentaje de población rural residente en municipios sin ningún tipo de servicio bancario presencial era del 11,2% en 2021 y el de población rural residente en municipios sin oficina bancaria de un 23,3%. Sobre ello véase ALONSO CARPINTERO, M. C., *et al.*: «La accesibilidad presencial a los servicios Bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, núm. 2215, 2022, p. 18.

7 Para ello cabe pensar en ciertos acuerdos y compromisos con las entidades financieras, así como en utilizar los mecanismos de *cashback* y *cash in shop* y, si se considerara conveniente incluso se podría estudiar la posibilidad de introducir la nota de la presencialidad de los servicios bancarios en las zonas deshabitadas acudiendo a la idea de su configuración como servicio de interés económico general. Si bien, conviene tener en cuenta que existe un consenso generalizado en entender que la actividad bancaria no se configura con carácter absoluto como un servicio económico de interés general, lo que no impide que algunos de los servicios que prestan las entidades de crédito encajan con naturalidad en este concepto. Sobre ello véase ESTEBAN RÍOS, J.: «La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios», en *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, núm. 3, 2022, p. 218; y PEMÁN GAVÍN, J. M<sup>a</sup>.: *Derecho Sancionador Bancario*, Iustel, Madrid, 2022, pp. 28 y 29.

limitan a la insuficiencia de sucursales bancarias, sino que también hay escasez de otro tipo de servicios tales como las oficinas de farmacia, servicios de restauración o establecimientos comerciales<sup>8</sup>.

## 2. Principios inspiradores orientados al logro del equilibrio territorial

Junto al reconocimiento de la unidad y la autonomía, la Constitución Española estableció el principio de solidaridad (art. 2 CE), el cual se fortalece y concreta en el art. 138.1 CE al afirmar que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español».

En la misma línea, el Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) fija como uno de los principios rectores de las políticas de los poderes públicos de la Comunidad la promoción de «las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo (...)», el impulso de «una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses (...)» y la promoción de «la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad» (art. 20 EAAr). Asimismo, se fija expresamente como principio inspirador el equilibrio territorial y demográfico en relación con la competencia en materia de ordenación del territorio (art. 71.8 EAAr)<sup>9</sup>.

A su vez, estos principios se encuentran estrechamente vinculados al de igualdad. Evidentemente, no a la igualdad entendida en el sentido del art. 14 CE, sino a la igualdad territorial a la que se refiere el art. 139.1 CE, del que parece derivarse un cierto efecto uniformizador; si bien, a pesar de la indudable preocupación igualitaria que se desprende del mismo,

---

8 Véase ALONSO CARPINTERO, M. C., *et al.*: *loc. cit.*, pp. 22 y ss.

9 Con razón se ha dicho que, aunque disponemos de herramientas para hacer frente al fenómeno de la despoblación, difícilmente puede alcanzarse el «equilibrio demográfico» investido como principio inspirador de la política de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Aragón. Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «La lucha contra la despoblación rural», en SANTIAGO IGLESIAS, D., *et al.*: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 29-52.

no cabe deducir la existencia de un mandato de uniformidad en las condiciones de vida<sup>10</sup>.

### **3. El alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local**

La Comunidad Autónoma de Aragón asumió competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 71.5 EAAr)<sup>11</sup>, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1 CE. Ahora bien, como explicó en su momento GARCÍA DE ENTERRÍA, existe una relación internormativa entre los Estatutos de Autonomía y la Constitución, en términos de subordinación de aquellos a ésta, de manera que la determinación de competencias autonómicas lo es conforme al marco constitucional, el cual es ineludible<sup>12</sup>. Por su parte, la relación entre los Estatutos de autonomía y la legislación básica no es tanto de jerarquía normativa como de adecuado reparto competencial. Como señaló ORTEGA ÁLVAREZ «la ley básica es servidora del espacio competencial reservado al Estado por la Constitución, del mismo modo que la ley de desarrollo lo es con relación al espacio competencial autonómico definido en el Estatuto»<sup>13</sup>.

El art. 149.1 CE opera como límite a las competencias autonómicas, de manera que la exclusividad competencial debe entenderse necesaria-

---

10 Sobre esto véase PEMÁN GAVÍN, J. M<sup>º</sup>.: «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías», en *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989, pp. 184 y ss.

11 El art. 71.5 EAAr dispone que Aragón ostenta competencia exclusiva «en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

12 Los Estatutos de Autonomía «están rigurosamente sometidos a la Constitución misma como normas subordinadas, y sólo en virtud de esa articulación, en la que adoptan una posición jerárquicamente subordinada, pueden alcanzar su eficacia propia». Sobre esto véase GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 89.

13 Véase ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Régimen local y Estatutos de Autonomía», en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, p. 44.

mente en términos matizados, por cuanto se hallan condicionadas por los títulos competenciales estatales susceptibles de incidir legítimamente sobre las mismas. El Estado, a partir de su competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18 CE), entendidas como las directrices generales sobre una materia comunes en todo el Estado<sup>14</sup> puede incidir sobre la competencia autonómica en materia de régimen local<sup>15</sup>. De ahí que, en la medida que la competencia exclusiva autonómica no impide el pleno despliegue de las competencias básicas estatales, VELASCO CABALLERO se haya referido al régimen local como una competencia exclusiva «impropia»<sup>16</sup>.

Pero además el Estado goza de la competencia exclusiva para «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 CE), un título susceptible de proyectarse sobre casi cualquier materia y con un indudable alcance homogeneizador y conectado, de algún modo, con el logro del equilibrio territorial a lo largo del territorio nacional<sup>17</sup>.

---

14 En este sentido la STC 25/1983, de 7 de abril, señala en su FJ 4 que por bases deben entenderse «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado». De este modo, cabe entender que «la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas».

15 Tal es así, que se ha entendido que corresponde al Estado, por la intrínseca relación existente entre la garantía institucional y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el establecimiento de un régimen local básico de general aplicación (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

16 Véase VELASCO CABALLERO, F.: «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Derecho Municipal 2021*, Madrid, 2022, p. 36.

17 Aunque el concepto de condiciones básicas es ampliamente elástico y posee un radio de acción potencial excepcionalmente espacioso, no puede equipararse a la normativa básica en una materia. Sobre ello véase PEMÁN GAVÍN, J. M<sup>a</sup>.: «Artículo 149.1 y 149.1.1.ª: La cláusula de igualdad en las condiciones básicas» en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. *et al.*: *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Vol. 2, tomo 2, 2018, pp. 1212 y ss.; y MARTÍN REBOLLO, L.: *Constitución espa-*

### III. TERRITORIO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN

El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza (art. 2 EAAr). Nuestra Comunidad Autónoma se caracteriza por ser un territorio con importantes desequilibrios. Según se desprende del *Informe sobre la situación económica y social de Aragón*, elaborado por el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA), la densidad de población en Aragón se encuentra desmesuradamente por debajo de la media nacional y de la Unión Europea<sup>18</sup>.

Aragón cuenta con un total 731 municipios, de los que tan sólo 14 superan los 10.000 habitantes. La población está asimétricamente repartida en el territorio, como se desprende del dato de que la mitad de la población total de Aragón reside en Zaragoza (675.301 habitantes). Por su parte, el resto de capitales de provincia, Huesca y Teruel, agrupan 53.429 y 35.994 habitantes respectivamente. Por lo que se refiere a la distribución de la población en las comarcas y provincias, la homogeneidad no es menor<sup>19</sup>. Inevitablemente, esta realidad repercute en la capacidad de

---

*Nota: (texto y contexto), conmemorativa del 40 aniversario de la Constitución de 1978, 2ª ed., Aranzadi, 2018. Sobre su amplia utilización en materia de distribución competencial resulta de interés la consulta de TUDELA ARANDA, J.: Derechos constitucionales y autonomía política, Civitas, Madrid, 1994.*

- 18 Véase el *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Panorama económico 2021*, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón el día 11 de julio de 2022, p. 25, en el que apunta que «la densidad de la población en Aragón es de 27,8 habitantes por kilómetro cuadrado, solo por encima de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura, y muy lejos de la media nacional y de la Unión Europea de los 27, que se sitúan en 93,9 y 106,1 hab./km<sup>2</sup>, respectivamente».
- 19 Provincias y comarcas son una realidad dotada de gran heterogeneidad en Aragón. Al respecto, véase el *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Panorama económico 2021*, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón el día 11 de julio de 2022, p. 25. El referido informe pone de manifiesto cómo la distribución desigual de la población resulta patente en las Comarcas y Provincias aragonesas, cuando apunta que «únicamente 7 comarcas aragonesas (de 33) se sitúan por encima de los 24 hab./km<sup>2</sup>, y 17 de ellas se encuentran con una cifra igual o inferior a los 12,5 hab./km<sup>2</sup>, desiertos demográficos o zonas escasamente pobladas. En contraposición, estaría la Central con 331,4 hab./km<sup>2</sup> (el año anterior era de 333,8). Por provincias, Teruel arroja la cifra más baja (9,1), Huesca (14,3) también está por debajo del promedio aragonés y Zaragoza lo multiplica por dos (56,0). Además, si no se consideran las capitales, estas

las entidades, así como en los medios humanos y recursos materiales disponibles, lo que, al fin y al cabo, condiciona su autonomía.

El art. 5 EAAr establece que Aragón estructura su organización territorial en municipios, comarcas y provincias. Aunque el propio Estatuto alude a la existencia de una organización territorial «propia» al hacer referencia a la competencia exclusiva de la Comunidad para configurar su organización territorial (art. 71.6<sup>a</sup> EAAr), este término no debe llevar a equívocos con respecto al margen del que dispone la Comunidad Autónoma para configurar su organización local.

No puede desconocerse que los entes a los que la Constitución otorga autonomía –entre los que se encuentran municipios y provincias<sup>20</sup>–, no dejan de ser Estado por cuanto su autonomía encuentra su fundamento en el texto constitucional. El artículo 137.1 CE garantiza la existencia de comunidades autónomas, municipios, provincias, no así la de otras entidades locales, ya que si bien en su artículo 141.3 recoge la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia, éstas no gozan de la protección de la llamada garantía institucional de la autonomía local<sup>21</sup>.

En este sentido, el Estatuto no puede sino diseñar un modelo territorial en el marco de las coordenadas trazadas por la Constitución<sup>22</sup>. De ahí que ORTEGA ÁLVAREZ afirmara que «los entes locales no forman parte

---

densidades disminuyen de modo más acentuado: en la turolense hasta los 6,9 habitantes, en la oscense hasta los 11,0 y en la zaragozana hasta los 17,9».

- 20 Si bien provincias y municipios están provistos de autonomía administrativa de distinto ámbito (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).
- 21 Como es conocido, la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3 precisa que «(...) la garantía institucional no asegura un contenido concreto (...) sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar».
- 22 En virtud de la primacía normativa del texto constitucional, la STC 18/1982, de 4 de mayo, señaló en su FJ 1 que el Estatuto de Autonomía «al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre, de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de

del ordenamiento jurídico autonómico, sino que lo local se constituye como un ordenamiento propio relacionado con el estatal y el autonómico bajo el principio constitucional de autonomía»<sup>23</sup> y que la Carta de Vitoria, aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en noviembre de 2004 con motivo del 25 aniversario de la Constitución de los Ayuntamientos Democráticos, afirmara que «los poderes locales son parte integrante del Estado y conforman uno de los tres niveles de su estructura administrativa gozando de plena autonomía en las funciones que les son propias y no siendo en ningún caso Instituciones de ámbito autonómico».

El municipio y la provincia son entidades locales territoriales (art. 3.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL)<sup>24</sup>, constitucionalmente garantizadas, mientras que las comarcas son un ente local institucional ubicado entre el municipio y la provincia (art. 3.2.a LBRL)<sup>25</sup>. Las comarcas son entidades con un eminente grado de interiorización autonómica, ya que su creación, transformación y, en su caso, supresión corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma. En el caso aragonés, las comarcas constituyen parte de la organización necesaria de la Comunidad Autónoma por cuanto su existencia generalizada en Aragón resulta preceptiva<sup>26</sup>. La heterogenei-

---

los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

23 ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *op. cit.*, nota 12, p. 38.

24 Esta clasificación conlleva la atribución de las potestades y privilegios previstos en el art. 4.1 LBRL. Asimismo, están legitimadas para la impugnación de disposiciones o actos de las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, así como la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía (arts. 63.2 y 119 LBRL).

25 La LBRL no atribuye a estas entidades el haz de prerrogativas y potestades típicas de los entes territoriales, sino que remite a la legislación autonómica su concreción. Así, el art. 4.2 LBRL dispone que «lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación (...)».

26 El proceso de comarcalización aragonesa, emprendido al amparo de los arts.141.3 y 152.3 CE, supuso la descentralización administrativa y se llevó a cabo con la noble pre-

dad organizativa de las Comunidades Autónomas se produce básicamente en los entes locales intermedios, pero es limitada, en la medida que la Comunidad Autónoma tan sólo puede disponer de sus instituciones propias. De ahí se puede explicar que las comarcas se incorporaran al entramado de la Administración Local aragonesa sin revisar la organización anterior, fundamentalmente en relación con la provincia, amparada por la garantía institucional<sup>27</sup>. Ahora bien, esta indisponibilidad de la provincia para el legislador autonómico no supone la existencia de un único modelo, puesto que es posible configurar regímenes provinciales diversos<sup>28</sup>.

---

tensión de remediar los desequilibrios territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón. El artículo 83 del Estatuto establece que «las comarcas son entidades territoriales, constituidas por la agrupación de municipios limítrofes, vinculados por características e intereses comunes, fundamentales para la vertebración territorial aragonesa», y que a su cargo tienen «la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial».

- 27 Posiblemente no por voluntad del legislador, sino por no poder disponer de las diputaciones. De ahí se explica que en el dictamen de la comisión especial de estudio para la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés, se afirmara que «la puesta en marcha de las comarcas invita a reflexionar sobre el papel que hoy ocupan las provincias, y desde esa perspectiva, la comisión cree que pudiera pensarse en la conveniencia de alterar el régimen provincial, facultándose con ello la libre organización territorial interna de las Comunidades Autónomas» (BOCA núm. 312, de 1 de abril de 2003).
- 28 Como ha advertido VELASCO CABALLERO, F.: «Estatutos de autonomía y régimen local», *Fundación Manuel Giménez Abad*, 2009, p. 16, «la indisponibilidad de la provincia para los Estatutos de Autonomía no significa, según se apuntó antes, la existencia de un tipo único de provincia. Antes bien, la Constitución admite diversos modelos provinciales, estos sí abiertos a la regulación estatutaria. Si diversos Estatutos han configurado regímenes provinciales muy singulares (al límite incluso de una transformación funcional y orgánica radical) es, precisamente, porque la Constitución admitía ya directamente esta singularización».

Se facilita enlace: <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/estatutos-de-autonomia-y-regimen-local>

#### IV. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y RETO DEMOGRÁFICO: ENTRE EL REAJUSTE DEL MARCO NORMATIVO Y LA REFORMA DE LA PLANTA MUNICIPAL

Sin desconocer la existencia de posibles fórmulas intermedias y de cuantiosos matices, se exponen brevemente las dos grandes estrategias organizativas para afrontar el llamado reto demográfico desde el plano de la Administración local<sup>29</sup>. Como se verá, la decisión de optar por una u otra es una decisión que compete en buena medida al legislador autonómico.

##### **1. La propensión hacia las técnicas de adaptación normativa para los municipios de exigua dimensión o la necesidad de potenciar la posición del ente local intermedio**

Han transcurrido algo más de dos años desde la fecha (18 de junio de 2020) desde que la entonces Ministra de Política Territorial y Función Pública, compareciera ante la Comisión de Entidades Locales en el Senado para anunciar la intención del Gobierno de España de modificar la LBRL, para incorporar, junto al régimen organizativo específico del Título X<sup>30</sup>, un marco normativo para los municipios de menos de 5.000 habitantes que han dado en designar Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población. Si bien, en el momento presente (finales de octubre de 2022) el anteproyecto de ley sobre el mismo todavía no se ha dado a conocer oficialmente, pese a haberse anunciado en reiteradas ocasiones desde el Ministerio de Política Territorial. En esta línea de actuación pa-

---

29 No se está sugiriendo que a través de estas reformas administrativas se solucionaran los perniciosos efectos derivados del proceso de despoblación rural, en el que convergen muy variadas dimensiones y resulta extraordinariamente complejo encontrar una solución concluyente.

30 En el título X de la LBRL (arts.121 a 138), se establece un régimen organizativo específico para los municipios con población superior a 250.000 habitantes, municipios capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas, y municipios cuya población supere los 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en estos dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos. Por su parte, el régimen especial de Madrid y Barcelona, se prevé en la disposición adicional sexta.

rece que se encuadra igualmente la intención de la Comunidad Autónoma de Cataluña de elaborar una Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, así como un Estatuto Especial de los Municipios Rurales.

Estas iniciativas, que se enmarcan dentro de lo que se ha dado en llamar «mecanismo rural de garantía», parecen abrirse a la posibilidad de configurar un régimen adaptado a los municipios con escasa capacidad de gestión, creando marcos normativos aproximados a la realidad, para que cada nivel de gobierno pueda cumplir su finalidad. Para ello será necesario la revisión sistemática del conjunto de políticas sectoriales, entre las que cabe incluir, entre otras muchas, la legislación de contratos, de procedimiento administrativo y de subvenciones. En todo caso, será necesario analizar hasta qué punto puede el Estado entrar a regular esta adaptación a partir de la legislación básica estatal desde una perspectiva competencial, pues no pocas materias son susceptibles de incidir sobre competencias típicamente autonómicas. Específicamente, sobre la competencia de las Comunidades Autónomas para regular los regímenes municipales especiales<sup>31</sup>.

En realidad, se trata de una posibilidad ya prevista en la normativa de régimen local. Concretamente, el art. 30 LBRL establece que las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en dicha Ley, pueden establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural<sup>32</sup>. No obstante, las Comunidades Autónomas apenas han hecho uso de su competencia para incidir en esta materia hasta el momento presente. Así, en el caso de Aragón, aunque se prevé un régimen simplificado para los municipios con población inferior a 1.000 habitantes, apenas se

---

31 Sobre ello, véase CARBONELL PORRAS, E.: «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, 2021, pp. 65-70.

32 El régimen local ya contempla de alguna manera la diversidad municipal existente. Sobre ello véase VELASCO CABALLERO, F.: «Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», en *Anuario de Derecho Municipal 2019*, núm. 13. Cuestión distinta es, como apunta CARBONELL PORRAS, E.: *loc.cit.*, nota 30, p. 65., que no se haya prestado la atención debida a este asunto.

concreta su contenido (art. 58 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en adelante LALA)<sup>33</sup>.

El legislador entiende que la idea de un estatuto jurídico específico para los municipios pequeños responde a la aspiración de preservar el inframunicipalismo, pues concibe que su mantenimiento contribuirá a mitigar la despoblación rural y defender la posición de los gobiernos locales, si bien resulta cuando menos complicado entender que una modificación en el régimen jurídico que rige a los municipios con población inferior a 5.000 habitantes contribuya a afianzar población en el territorio<sup>34</sup>.

Parece que estas tendencias tratan de reconocer la incapacidad de los municipios con menores dimensiones y, en consecuencia, aceptar la si-

---

33 Si bien la legislación local autonómica reconoce la dificultad del pequeño municipio y la conveniencia de una legislación específica, la solución que aporta resulta insuficiente, ya que como norma general tan solo se alude a la simplificación de la normativa, organizativa y de funcionamiento, pero sin especificar en qué consiste la misma. Sobre esto véase TORNOS MAS, J.: «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 56, 2021, pp. 65 y ss.

Se transcribe literalmente el art. 58 LALA, sobre el régimen simplificado para los municipios de población inferior a 1.000 habitantes: «Los municipios de población inferior a 1.000 habitantes podrán acogerse a un régimen simplificado de funcionamiento, que se ajustará a los siguientes principios: a) La organización complementaria responderá a criterios de sencillez y participación ciudadana. b) La Diputación General de Aragón elaborará un Reglamento Orgánico tipo de carácter supletorio. c) Modelos-tipos de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales. d) Asistencia técnica y administrativa por otras Administraciones. e) Fomento de las agrupaciones secretariales y de otro personal. f) Un régimen presupuestario y contable simplificado».

34 Si bien, tal y como sostiene con todo acierto TORNOS MAS, aunque «la respuesta política a la despoblación de los municipios se suele identificar con la necesidad de reformar el estatuto de los pequeños municipios o de los municipios rurales, lo que sin duda puede ayudar a reducir su pérdida de habitantes», se entiende que «esta reforma, necesaria, es insuficiente en sí misma. La modificación del régimen jurídico del pequeño municipio podrá reforzar la subsistencia de esta entidad local, pero ello no significa que sus habitantes quieran seguir siendo sus habitantes», véase TORNOS MAS, J.: *op. cit.*, nota 32, p. 58.

En sentido similar se expresa CARBONELL PORRAS, quien entiende que, aun siendo una realidad relacionada, es una cuestión distinta a la lucha contra la despoblación rural; al tiempo que sostiene que tampoco queda claro qué cuestiones es preciso modificar en el régimen jurídico de los municipios con menor población para contribuir a su revitalización y fijar población en el territorio. Véase CARBONELL PORRAS, E.: *op. cit.*, nota 30, pp. 58-70.

tuación. De ahí que resulte razonable recurrir a las fórmulas de asociacionismo municipal<sup>35</sup> o a las entidades locales intermedias<sup>36</sup>.

Hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), los municipios que carecían de la capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos obligatorios debían asociarse. Por tanto, se priorizaban las fórmulas asociativas frente a las entidades locales intermedias. Sin embargo, con la LRSAL se invirtió la predilección, de modo que serían las entidades locales intermedias las que optarían entre la gestión compartida a través de mancomunidades y consorcios o bien por la prestación directa a través de sus propios servicios<sup>37</sup>. Aunque se ha dicho que la LRSAL fracasó en su intento de

---

35 Entre las fórmulas de asociacionismo municipal encontramos las mancomunidades y los consorcios, siempre que la cooperación sea entre entidades de distinto nivel. La diferencia entre los consorcios y las mancomunidades la encontramos fundamentalmente en su composición subjetiva: frente a la homogeneidad de la mancomunidad, integrada exclusivamente por municipios, el consorcio se abre a otras Administraciones y entidades privadas. En no pocos casos, los consorcios se erigen como la fórmula más versátil para determinadas necesidades. Por lo que se refiere a su objeto, la diferencia entre ambas formas de cooperación es bastante difusa. En cualquier caso, puede decirse que con carácter general los consorcios tienen un espectro más amplio, dado que sirven para finalidades de «interés común» (art. 118 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP), mientras que el objeto de las Mancomunidades parece limitarse a la ejecución de obras o servicios (art. 44 LRJSP). Las mancomunidades de municipios gozan de la condición de entidad local no territorial (art. 3.2.c LBRL) y capacidad jurídica plena para el cumplimiento de sus fines (arts. 140 CE y 44 LBRL).

Según los datos del registro de Entidades Locales, en Aragón hay actualmente 36 mancomunidades de municipios, 10 en Huesca, 17 en Zaragoza y 9 en Teruel.

36 Recuérdese que en la última reforma local (LRSAL) se pretendió reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes; cuestión distinta es valorar la efectividad real de esta reforma, que parece no haber sido demasiada. Tal y como se desprende de su propia Exposición de Motivos se centró casi en exclusiva en el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector de todas las actuaciones de las Administraciones Públicas (art. 135 CE y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

37 El Dictamen de 22 de mayo de 2014, del Consejo de Estado, advirtió de la posible inconstitucionalidad del precepto y recomendó al Gobierno promover un cambio del art. 26.2 LBRL. Posteriormente, la STC 111/2016, de 9 de junio, señaló que únicamente puede aplicar la «coordinación» si el Municipio concede expresamente su aprobación. La STC 168/2016, de 6 de octubre, clarificó de alguna manera el alcance del art. 26.2 LBRL, señalando que el mismo hace referencia «a una variedad muy indefinida de fór-

organizar la supramunicipalidad y con ella el papel de las diputaciones provinciales<sup>38</sup>, no es menos cierto que las diputaciones provinciales y entidades equivalentes, convenientemente reajustadas, pueden ser un instrumento de gran utilidad para la articulación de la organización local en el contexto de la lucha contra la despoblación rural<sup>39</sup>.

---

mulas de cooperación o “coordinación voluntaria” que puede “proponer” la diputación provincial y aceptar el municipio titular del servicio». En definitiva, que las diputaciones provinciales o entidades equivalentes no tienen el deber de asumir la gestión de los servicios y que, en cualquier caso, el municipio puede contradecir las fórmulas de cooperación planteadas por la diputación provincial.

Con todo, es preciso apuntar que este precepto sigue siendo, a día de hoy, cuando menos, polémico, especialmente en relación con el alcance de la «coordinación» de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes sobre los municipios. Véase ZAFRA VÍCTOR, M y FRANCO JIMÉNEZ, T.: «La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, 2022, pp. 139-154.

38 Véase SÁNCHEZ MORON, M.: «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?» entrada del 23 de febrero de 2017, blog la Administración al día, INAP. También disponible en el núm. 65 de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, 2017. Accesible desde el sitio web del INAP: [¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales? \(inap.es\)](http://www.inap.es)

39 Como en su día apuntó MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: «Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, p. 505, quizás sea precisa «una profunda reconsideración por parte de las propias Diputaciones de su organización y de sus modos de actuar que, entiendo, deben abandonar el plácido papel de benéficas distribuidoras de fondos entre los municipios, para actuar, con las dificultades y riesgos que ello comporta, de modo mucho más operativo a como actualmente lo hacen en la prestación directa de no pocos servicios».

Por su parte, MARTÍNEZ PALLARÉS sostiene con buen criterio que «las Diputaciones Provinciales, debidamente reajustadas y actualizadas», pueden ser un buen instrumento para la adecuada articulación de la Administración Local «sin necesidad de poblar nuestro territorio de un tupido entramado supramunicipal, en lujuriosa expansión». Sobre esto véase MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L.: «La planta local tras la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: esperando a Godot», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, p. 78.

Más recientemente, CARBONELL PORRAS, E.: «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 56, 2021, pp. 84-117, ha puesto en valor el potencial de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en la lucha contra la despoblación.

En definitiva, si se opta por la subsistencia de los pequeños municipios y, en consecuencia, por adaptar la normativa a sus efectivas capacidades, se requiere intensificar el protagonismo de las Administraciones locales intermedias o potenciar las fórmulas de asociacionismo municipal.

En ese contexto, y dado el carácter necesario de las comarcas en Aragón convendría prestar especial atención a su delimitación funcional y engarce institucional con las diputaciones provinciales<sup>40</sup>. En este sentido, quizás debería estudiarse la posibilidad de hacer uso de la previsión del art. 85.3 EAAr para aprobar una distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles.

## 2. La apuesta por la reforma del mapa municipal

Últimamente, el debate sobre la conveniencia de reconducir la planta municipal y la cifra de población mínima que avale su viabilidad se ha visto moderadamente reavivado como consecuencia del proceso de fusión seguido por dos municipios de Badajoz: Don Benito y Villanueva de la Serena, ambos de dimensión no precisamente reducida.

Lo cierto es que los intentos de reconducir la planta municipal española no son ni mucho menos un fenómeno novedoso, sino que comienzan poco después de la inicial andadura de nuestro constitucionalismo<sup>41</sup>. Acreditados *iuspublicistas* han defendido en momentos históricos bien distintos la disminución del número de municipios por distintos motivos,

---

40 No insisto aquí sobre la problemática convivencia entre diputaciones y comarcas en Aragón, tema que he desarrollado ya en COFRADES AQUILUÉ, L.: «El papel de las diputaciones provinciales en la reforma local pendiente: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 57, 2021, pp. 72-118.

41 Fue a partir de 1845 cuando se apostó más decididamente por reconducir la planta territorial local a fin de abordar la cuestión de los pequeños municipios, y no será hasta 1924, con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, cuando se consolide y asiente la concepción que aboga por el carácter natural del municipio.

entre los que cabe aducir a su insostenibilidad económica, su ineficiente gestión e incluso su inoperatividad democrática<sup>42</sup>.

No obstante, en general las tendencias actuales conciben las políticas de reestructuración municipal como un medio para la consecución de municipios con un tamaño apropiado. Así, según subraya LÓPEZ RAMON, la reforma del mapa municipal se debe concebir como una herramienta «para sostener un territorio vertebrado autónomamente, esto es, organizado en entidades locales democráticas, y capaces de realizar las infraestructuras y de prestar los servicios que se requieren para el desarrollo territorial equilibrado»<sup>43</sup>. En definitiva, de alcanzar una Administración local vigorosa y basada en el principio de subsidiariedad. Si bien, otro sector doctrinal igualmente autorizado cuestiona con sólidos argumentos la utilidad de negar una Administración propia a los municipios de escasa población por cuanto ello no implica, como apunta REBOLLO PUIG, que necesariamente «vaya a existir una escuela ni un centro de salud ni una modesta oficina de correos o una estación de autobuses»<sup>44</sup>.

---

42 Entre otros y sin ánimo de exhaustividad, ALBI CHOLBI, F.: *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966; JORDANA DE POZAS, L.: «La previsible alteración de nuestra división territorial», en *Revista Estudios de la Vida Local*, núm. 155, 1967; PARADA VÁZQUEZ, R.: «La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal», en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007; COSCULLUELA MONTANER, L.: «Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 157, pp. 11-19, 2013; LÓPEZ RAMÓN, F.: «Por la reforma del mapa municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 167, 2014; y más recientemente MORENO GONZÁLEZ, G.: «La necesaria reforma de la administración local: despoblación, desarrollo y territorio desde los municipios» (entrada del 6 de octubre de 2020, Blog de la Fundación Manuel Giménez Abad), accesible desde: LA NECESARIA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: DESPOBLACIÓN, DESARROLLO Y TERRITORIO DESDE LOS MUNICIPIOS | Fundacion Manuel Gimenez Abad (fundacionmgimenezabad.es)

La refutación de algunas de estas ideas puede verse en REBOLLO PUIG, M.: «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, 2008, pp. 151-206, con argumentos sin duda convincentes.

43 Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 313-314, p. 99.

44 Véase REBOLLO PUIG, M.: *loc. cit.*, nota 41, p. 180.

Igualmente, hemos tenido noticias de que el Gobierno de España alienta a los municipios más pequeños a la fusión, si bien dice respetar la autonomía de los municipios de celebrar consultas populares para asuntos de su competencia, entre los que, afirma, se encuentra la fusión o agregación voluntaria de municipios<sup>45</sup>. En este sentido, y habida cuenta del fracaso histórico de las medidas para promover la fusión voluntaria de municipios en España, cabe preguntarse si es jurídicamente posible proceder a una alteración forzosa de los mismos<sup>46</sup> y, en su caso, a qué nivel de Gobierno le correspondería llevarlo al efecto.

La Constitución Española de 1978 estableció que la competencia para alterar los términos municipales corresponde a las Comunidades Autónomas (artículo 148.1. 2º CE); competencia que fue asumida por éstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ahora bien, esta competencia debe entenderse sin perjuicio de la competencia atribuida al Estado para legislar sobre la regulación básica de su propia estructura (STC 214/1989), dado que el Estado es competente para el establecimiento de las bases a las que ha de «sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1. 18.ª de la Constitución (...)».

En todo caso, la competencia para modificar los términos municipales corresponde al legislador autonómico, de modo que serán las propias Comunidades Autónomas las que, si así lo desean, desarrollen políticas

---

45 Véase la noticia «El Gobierno anima a pueblos con pocos habitantes a fusionarse y plantea medidas dirigidas a mejorar su financiación», COPE, 10 de abril de 2022. Se facilita enlace: El Gobierno anima a pueblos con pocos habitantes a fusionarse y plantea medidas dirigidas a mejorar su financiación - España - COPE.

46 En principio el único precepto que contempla expresamente la fusión obligatoria es el art. 116 bis LRBRL, donde la decisión final sobre la fusión queda en todo caso en manos de la Comunidad Autónoma. Si bien no es este el supuesto que nos concierne, puesto que básicamente responde a la respuesta del legislador frente al incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sobre la fusión como sanción véase PALOMAR OLMEDA, A.: «La supresión-fusión de Municipios», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 37, 2015, pp. 225-265; y CARBONELL PORRAS, E.: «La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 5-21.

activas tendentes a la alteración de los términos municipales<sup>47</sup>. No obstante, el art. 13.3 LBRL faculta al Estado para emprender medidas de fomento de la fusión de municipios, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales<sup>48</sup>, si bien este precepto no puede impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas propias en una materia para la que ostentan competencia exclusiva<sup>49</sup>. En definitiva, el Estado no puede unilateralmente y mediante ley llevar a cabo este tipo de procedimiento, aunque sí que puede fijar criterios para ello<sup>50</sup> y fijar, si lo considera oportuno, la cifra de población mínima<sup>51</sup>.

Por lo que se refiere al marco normativo en el momento presente, la regulación básica para la alteración de términos municipales se contempla en los artículos 13 y ss. LBRL. Junto a ello, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RPDT) establece un procedimiento para la alteración de términos municipales de aplicación supletoria de la legis-

---

47 En general, se considera que el ámbito autonómico es el más adecuado para llevarlo al efecto, especialmente si se tiene en consideración la diversidad de los mapas municipales existente en las distintas Comunidades Autónomas y aun dentro de cada una de ellas.

48 En este sentido, tanto el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio como la STC 103/2013, ratificaron la constitucionalidad de la potestad del Estado para articular medidas de fomento a tal efecto.

49 Así lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, aunque lo cierto es que apoyándose en que «la legislación básica sigue optando en este punto por no establecer las directrices fundamentales de un plan general de reestructuración del mapa municipal español» (STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, FJ 6), de modo que cabe preguntarse cuál sería la postura del Tribunal Constitucional en el caso de que el Estado decidiera intervenir de un modo más decidido. Sea como fuere, cabe entender que las competencias transversales estatales no pueden impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas propias en materias en las que ostentan competencia exclusiva.

50 El art. 13.3 LBRL dispone lo siguiente: «Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales». Sobre esta cuestión véase JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local 2012, p. 55.

51 La competencia para fijar la cifra de población mínima corresponde al Estado (SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 y 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6).

lación autonómica conforme art. 149.3 CE. En cuanto a la regulación aragonesa en la materia, resulta especialmente significativo el énfasis que hace el legislador en torno a la participación de las entidades locales (art. 7.2 LALA)<sup>52</sup>.

Sin que resulte procedente entrar en esta ocasión en los detalles del debate acerca de la posibilidad de acometer una alteración forzosa del término municipal sin violentar la autonomía local constitucionalmente garantizada, debemos al menos apuntar las ideas centrales sobre si, desde un plano estrictamente jurídico, es rigurosamente necesario el consentimiento de los municipios afectados.

Pues bien, la protección que a las entidades locales otorga la conocida como garantía institucional de la autonomía local, garantiza su existencia frente al legislador ordinario, pero «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar» (STC 32/1981). De este modo, la garantía institucional no garantiza la continuidad de todos y cada uno de los municipios, pues la garantía institucional hace alusión a la entidad municipal como institución y no a cada uno de los municipios existentes.

Así, en términos generales, la doctrina que se ha ocupado de analizar este asunto ha considerado que autonomía local es compatible con posi-

---

52 El art. 7.2 LALA dispone lo siguiente: «Cualquier alteración de los términos municipales deberá tener como fundamento las siguientes finalidades:

- a) Disponer de una base territorial que mejore la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de los servicios públicos esenciales y obligatorios.
- b) Favorecer el autogobierno y la participación, en relación con la población y sus condiciones de asentamiento sobre el territorio, y
- c) Adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población, de forma que permitan la representación de una colectividad con conciencia de tal y con unos específicos valores históricos y tradicionales».

bilidad de alterar términos municipales<sup>53</sup> siempre que se dé trámite de audiencia a los municipios afectados<sup>54</sup>.

En definitiva, lo que interesa señalar es la posibilidad teórica de que se ponga en marcha una auténtica descentralización hacia municipios desde el ámbito autonómico, por cuanto éste puede alterar los términos municipales e incidir sobre el marco competencial de las entidades locales de su ámbito territorial, habida cuenta de que es el legislador sectorial autonómico quien configura el protagonismo de las entidades locales en no pocas materias. Por tanto, si así lo desea, el legislador autonómico puede contribuir a potenciar y dotar de vida la autonomía municipal dentro del marco constitucional, cuanto la misma ofrece un amplio margen de configuración. En todo caso, no puede desconocerse que, para constituir efectivos gobiernos locales, resulta de vital importancia una revisión de su sistema de financiación<sup>55</sup>.

---

53 Entre los autores que sostienen que no se exige la aprobación por parte de las entidades afectadas véase PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, p. 146; y ESCUIN PALOP, C.: «La alteración de los términos municipales», MUÑOZ MACHADO, S., (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 1856-1857. En el lado opuesto, CASTELLS ARTECHE sostiene que no es posible en el caso de que la población afectada se manifieste en ese sentido, dado que «de hacerse impositivamente y sin contar con la libre voluntad de los afectados, difícilmente pueda resistir a la garantía institucional». Véase CASTELLS ARTECHE, J. M.: «La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales», en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, p. 2179.

54 Esta exigencia es pacíficamente aceptada por cuanto enlaza claramente con los requerimientos de la Carta Europea de la Autonomía Local. Véase REBOLLO PUIG, M.: *op. cit.*, nota 41, p. 157. La necesidad de otorgar audiencia a los municipios afectados queda recogida en el art. 13.1 LBRL: «La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera (...)».

55 Sobre esto véase VELASCO CABALLERO, F.: «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022.

## V. HACIA UNA ESTRATEGIA TRANSVERSAL Y DE CONJUNTO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO

Con independencia de la opción organizativa que se adopte, se considera de vital importancia asociar organización y ordenación territorial para impulsar la dinamización del medio rural y aproximarnos al complejo logro del equilibrio demográfico<sup>56</sup>. Como es conocido, la política de ordenación del territorio es una competencia exclusiva autonómica (arts. 148.1. 3º CE y 71. 8º EAAr), pero nada imposibilita que el Estado establezca criterios básicos para el conjunto del país mediante el uso de competencias transversales del art. 149.1 CE<sup>57</sup>, si bien no puede impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen políticas territoriales plenas<sup>58</sup>. Otro aspecto a considerar por el legislador autonómico es el respeto a la autonomía local, puesto que el urbanismo –competencia autonómica, pero con una marcada impronta municipal<sup>59</sup>–, aunque sirve

---

56 Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «La lucha contra la despoblación rural», FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2019*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020, pp. 144-146; y MIGUEZ MACHO, L.: «La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia», en *Práctica urbanística*, núm. 164, 2020.

57 Aunque la Constitución no se refiere explícitamente a una competencia del Estado para la planificación territorial –salvo en cierta medida en el art. 131.1 CE en relación con la planificación económica–, le confiere extensas posibilidades de incidir en el desarrollo territorial a través de títulos competenciales de carácter transversal (art. 149.1 CE). Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: «Planificación territorial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987, pp. 127-177.

58 La STC 61/1997, de 20 de marzo, advierte en su FJ 6 que la competencia en materia de urbanismo –y, por extensión, la de ordenación del territorio y vivienda–, aunque se configura como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, «ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podría legitimar una regulación general del entero régimen del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...)».

59 La competencia en materia de urbanismo constituye sustancialmente una competencia municipal (art. 25.2.a LBRL). La ordenación urbanística del territorio municipal es una tarea que primordialmente corresponde al municipio. Ahora bien, dado que la Constitución no determina el quantum de competencias, no existe un blindaje competencial en favor de los entes locales. Por ello, las Comunidades Autónomas pueden ensayar diversas alternativas susceptibles de dar lugar a diversos modelos urbanísticos sin que en ningún caso la elección del modelo pueda comportar la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Sobre los modelos existentes en la

a un fin distinto<sup>60</sup>, se proyecta sobre el mismo ámbito que la ordenación del territorio<sup>61</sup>.

Aragón ha hecho uso de competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio para afrontar la despoblación rural, mediante la directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación<sup>62</sup>.

En el momento presente, es comúnmente aceptado que no es posible abordar el fenómeno de la despoblación mediante medidas descoordinadas entre sí, sino que se precisa una actuación planificada capaz de integrar diversas políticas sectoriales. En esta línea, se enmarca el acuerdo sobre las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2019), elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrito al Ministerio de Política Territorial. Se trata de un documento de índole política en el que se identifican siete

---

actualidad véase RANDO BURGOS, E.: «El planeamiento urbanístico a escala supralocal», en *Práctica Urbanística*, núm. 174, 2022.

- 60 Por su propia finalidad, la ordenación del territorio no se ciñe a los límites del término municipal, por cuanto aspira a estructurar el territorio fijando los usos del suelo y procurando el equilibrio territorial (STS 77/1984). Por su parte, el urbanismo persigue fijar las «políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde, deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio de disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos para lograr tal objetivo» (STS 61/1997).
- 61 Habida cuenta de las dificultades conceptuales que entraña la distinción entre planificación territorial y planificación urbanística, con carácter general se ha impuesto el criterio formal de que la planificación del territorio es a escala supramunicipal mientras que el urbanismo lo es a escala municipal. Véase MENÉNDEZ REXACH, A.: «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional», en *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 17, núm. 50, 2015.
- 62 En virtud de la competencia propia del art. 71.8º EAAr, se aprobó la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA), cuya redacción actual es la establecida por el texto refundido aprobado por Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre y su ulterior modificación parcial por Decreto-ley 1/2017, de 3 de febrero. Igualmente, y conforme a lo previsto en los arts. 17 y ss. LOTA, se aprobó, mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA). Además, a fin de profundizar en la misma se adoptó la directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación mediante Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón.

objetivos transversales<sup>63</sup> y diversas líneas de acción, e indica su propósito de promover un proyecto de país<sup>64</sup>.

Por su parte, la Administración aragonesa, en el marco de sus competencias, igualmente habrá de adoptar medidas que contribuyan a mitigar los efectos de la despoblación rural, entre otras, en materia de conectividad, agroalimentación, vivienda, infraestructuras viarias, sanidad y educación. A tal efecto, y para adaptar la Ley 45/2007 de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en la Comunidad Autónoma de Aragón se está tramitando un proyecto de ley de dinamización del medio rural de Aragón<sup>65</sup>, a fin de establecer un marco normativo de medidas junto con mecanismos de impulso y mejora a fin de «garantizar los servicios mínimos básicos y esenciales e impulsar las actividades socioeconó-

---

63 Los objetivos transversales son los siguientes: 1.- Garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020. 2.- Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio. 3.- Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social. 4.- Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos. 5.- Eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos. 6.- Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios, sin exclusiones, en escenarios de oportunidades. 7.- Alinear las líneas de acción y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030. Accesible desde: La Moncloa. 29/03/2019. Estrategia Nacional frente al Reto demográfico [Consejo de Ministros]

64 Se ha reprochado que la misma no toma en consideración la evidencia empírica y analítica, ni repara en la considerable bibliografía relevante en la materia. Sobre ello, véase SÁEZ PÉREZ, L. A.: «Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España», en *Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, núm. 33, 2021, pp. 7-34.

65 El Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 9 de abril de 2022, adoptó aprobar el referido proyecto y remitirlo a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria con arreglo al procedimiento legislativo común. El día 12 de abril de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1 del Reglamento de la Cámara, la Mesa de las Cortes procedió a la calificación del Proyecto de Ley de dinamización del medio rural de Aragón y ordenó su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón. Frente al mismo se han presentado un total de 328 enmiendas parciales.

micas con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equivalente para todos los habitantes del territorio aragonés cualquiera que sea su lugar de residencia» (art. 1).

Como no puede ser de otro modo, aunque solo sea por su *ratio legis* el proyecto aragonés resulta irreprochable. En cambio, quizás resulte algo más cuestionable que, al igual que la mayoría de leyes autonómicas aprobadas con este fin, escasamente se repare en el papel de las entidades locales intermedias más allá de genéricas referencias a la colaboración, cooperación y actuación coordinada<sup>66</sup>.

En todo caso, se quiere llamar la atención sobre la excesiva producción normativa en torno a esta problemática y su escasa implementación. El *Informe sobre la despoblación de Aragón del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales* advierte que «hay una brecha enorme entre lo dicho y lo hecho en las últimas décadas en sede autonómica. El grado de ejecución del Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón (2000), documento central, no sólo por la amplitud de sus contenidos sino por la unanimidad con que se votaron todas las resoluciones que lo inspiran, ha sido muy escaso y deslavazado, sin que llegara a materializarse en una acción estratégica y coordinada relevante»<sup>67</sup>.

---

66 El art. 10 del proyecto aragonés, relativo a cooperación institucional, prevé en su primer apartado lo siguiente: «El Gobierno de Aragón promoverá con la Administración General del Estado y sus organismos o entidades públicas dependientes, comunidades autónomas y con las entidades locales aragonesas, la formalización de cuantos instrumentos de colaboración y cooperación interinstitucional sean necesarios para la aplicación y gestión de las políticas públicas de dinamización, desarrollo territorial, reto demográfico y lucha contra la despoblación, procurando la máxima eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios». Por su parte, el apartado segundo dispone que «La Comisión delegada del Gobierno para la Política Territorial promoverá la creación de las comisiones sectoriales que considere necesarias con las Diputaciones Provinciales y los Consejos comarcales para impulsar de manera coordinada, con pleno respeto a la autonomía local, los objetivos previstos en esta ley a través de actuaciones conjuntas de dichas administraciones».

Sobre el escaso protagonismo otorgado a la Administración Local intermedia en el contexto de los planes de medidas ante el reto demográfico véase CARBONELL PORRAS, E.: *op. cit.*, nota 38, pp. 113 y ss.

67 Véase el *Informe sobre la despoblación de Aragón realizado para el Justicia de Aragón*, Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017, p. 4.

Por supuesto que es necesario programar metas y establecer objetivos ambiciosos, pero tanto o más lo es la planificación temporal de objetivos en atención a las prioridades con arreglo a los medios económicos disponibles. Lo que no es comprensible es continuar proyectando metas y estrategias, cuando no se han implementado los marcos normativos que en su momento se diseñaron, pues se estaría asumiendo el inaceptable riesgo de que los propósitos se queden en pura retórica. No podemos consentir redundar en los errores del pasado. Se debe exigir un mayor esfuerzo de concreción y planificación al legislador, de lo contrario estamos contribuyendo a perpetuar el problema con reformas repletas de estupendas declaraciones de intenciones, pero, al fin y al cabo, más aparentes que reales. En este sentido, parece conveniente evitar el recurso excesivo a las tan imprecisas fórmulas programáticas.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

A pesar de que en los últimos años ha calado con fuerza en la opinión pública el relato de que lo rural ha sido desatendido, es de justicia reconocer que la revitalización del medio rural ha constituido, a lo largo de estas últimas cuatro décadas de autonomía y democracia, una preocupación central de los distintos Gobiernos aragoneses<sup>68</sup>. Cuestión bien distinta es la valoración que a cada cual le merezca la efectividad de las medidas adoptadas a tal fin.

---

68 En esta línea se ha expresado recientemente GARCÉS SANAGUSTÍN, A.: «Evolución histórica de la administración autonómica aragonesa y desarrollo de su sector público», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 22, 2022, p. 16. Así, el autor afirma que «(...) al menos, y aunque sea desde la perspectiva normativa, ha existido siempre un intento por determinar su organización y garantizar sus servicios básicos. El Aragón rural ha sido oído, al menos por las instituciones autonómicas». Ahondando más en esta línea, me remito a la exposición de motivos de Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en la que es patente la preocupación del legislador aragonés en lo que concierne a los problemas derivados de una planta municipal fragmentada para apuntar que dada la extensión del territorio y la desigual distribución de la población a lo largo del mismo «no ha de extrañar que resulte difícil ordenar racionalmente la estructura territorial de la Administración local». La exposición de motivos continúa señalando que «la percepción de la problemática de la estructura territorial local y los intentos de solución han sido constantes desde la constitución de Aragón en Comunidad Autónoma, como ponen de manifiesto algunas de las Leyes aprobadas por las Cortes de Aragón».

Ciertamente, se trata de un asunto complejo, en el que no es posible desconocer que convergen distintos intereses y sensibilidades, y en el que se suele entender que no sólo han de considerarse criterios de estricta racionalidad administrativa, sino que es preciso introducir aspectos de carácter social, cultural e histórico<sup>69</sup>; y hacerlo, además, actuando desde la solidaridad y la defensa del interés general en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

Ahora bien, sin dejar de reconocer la importancia de otros elementos, se entiende que no debe renunciarse, y menos todavía desde el ámbito académico, al laudable reto de procurar la racionalización de las estructuras político administrativas<sup>70</sup> en orden a optimizar el funcionamiento del Estado en su conjunto. Es más, lejos de tratarse de un ideal o aspiración, nuestro Estatuto de Autonomía contempla el compromiso de la Administración aragonesa de ajustar su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos (art. 62.3 EAAr). Es por ello que, aunque en el fondo la racionalización de la organización territorial del poder y de las relaciones interadministrativas no deja de ser una utopía permanente, no debemos caer en la autocomplacencia y dejar de reflexionar sobre el asunto. Es de esperar que, en un momento de cambios convulsos como el actual, lejos de seguir instalados en una percepción un tanto negativa de lo que

---

69 La discusión en torno a la consideración de estos elementos no es, desde luego, algo novedoso. Como mera ilustración de los numerosos ejemplos que podrían señalarse nos remontamos a las palabras de SAURA PACHECO quien, oponiéndose a la supresión de municipios de escasa dimensión, sostuvo que «por encima del factor económico existen muchos otros de orden moral, tradiciones históricas», véase SAURA PACHECO, A.: *Principios y sistemas de Haciendas locales*, IEAL, Madrid, 1949, p. 11. Esta concepción fue vigorosamente criticada por ALBI CHOLBI, quien sostuvo que la misma implicaba «transformar el municipio de medio en un fin, y supeditar el bienestar del vecindario a un mal entendido romanticismo y a dudosas razones de carácter sentimental», véase ALBI CHOLBI, F.: *op. cit.*, nota 41, p. 75.

70 Planteamiento defendido con todo acierto por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., entre otras véase: *Del Derecho administrativo de nuestro tiempo*, 2ª edición, Civitas, Navarra, 2010, p. 19, y en «El Derecho administrativo ante la crisis», PIÑAR MAÑAS, J. L., (dir.), *Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del derecho administrativo: Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Editorial Reus, Madrid, 2013, p. 34; y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1990 pp. 681 y ss.

nos ocurre, el debate sobre la organización territorial recobre actualidad para responder al debate sobre cuál es la organización político administrativa más eficaz y eficiente en un nuevo contexto social.

En este sentido, sería conveniente repensar en un futuro próximo nuestra planta local, o al menos, sería deseable que quienes tienen capacidad para ello, evalúen la situación actual para proceder a sistematizar el escalón organizativo intermedio. Desde el momento que se funda una estructura político administrativa cuyas funciones son concurrentes con otra preexistente es preciso reflexionar acerca de las competencias que han de residir en cada ámbito. Dado que en un futuro próximo no parece muy realista concebir una reforma abrupta del mapa municipal, al menos debería realizarse un esfuerzo por delimitar y racionalizar las competencias e incidir en la regulación de las relaciones interadministrativas en la legislación ordinaria. En todo caso, es preciso hacer notar que una cosa es que existan dificultades y, otra, bien distinta, es que no puedan abordarse.

Aunque la estructura básica de la organización local y la lucha contra la despoblación son, sin duda, una cuestión de Estado, Aragón dispone de unas coordenadas generales, dentro de las cuales puede articular un marco de actuación para hacer frente a los retos apuntados. El gran reto al que se enfrenta nuestra Comunidad Autónoma está en ponderar ventajas e inconvenientes de cada modelo; y hacerlo, además, alejándose de apriorismos reduccionistas de una y otra corriente ideológica o consideraciones de rédito político inmediato, sino que es esencial hacerlo con la visión de ciclo largo que exige el sentido de servicio a los intereses generales que determina el art. 103 CE.



# **EVOLUCIÓN Y FUTURO DEL DERECHO FORAL**

Carmen BAYOD LÓPEZ  
*Catedrática de Derecho civil*  
*Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO: I. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS. II. EVOLUCIÓN DEL DERECHO FORAL DE ARAGÓN: DE LA CODIFICACIÓN A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. 1. El Apéndice de 1925: Conservación. 2. La Compilación de 1967. El Derecho aragonés como Derecho especial. III. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ARAGÓN DECIDE SU DESTINO. 1. El punto de partida: La Constitución y el Estatuto de autonomía de 1982. 2. La Evolución legislativa. 3. El Código del Derecho foral de Aragón. 4. Las relaciones entre el Derecho foral aragonés y el Derecho civil estatal. IV EL DERECHO FORAL DE ARAGÓN: UN DERECHO EUROPEO.**



## I. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS

En estas páginas se me pide que reflexione sobre la *Evolución y futuro del Derecho foral*. El grupo nominal, *Derecho foral*, leído en los años 20 del siglo XXI nos lleva a identificarlo, creo que, sin ninguna duda, con el *Derecho civil* propio de la Comunidad Autónoma de Aragón, de su exclusiva competencia (art. 149.1 8ª CE y art. 71. 2ª EAA), que tiene como antecedente los diversos fueros (o foralidades) compilados en Huesca en 1247, siendo Rey de Aragón Jaime I; de ahí, todavía, y evocando un glorioso pasado, podemos calificar a nuestro Derecho civil vigente como foral.

Así lo hace, sin ninguna duda, el Estatuto de autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) que viene a reemplazar al primer Estatuto de Aragón (aprobado mediante Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto y reformado en 1994 y 1996), al afirmar en su Preámbulo que *Seña de identidad de su historia es el Derecho Foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad*. Esta afirmación es mucho más que una declaración de intenciones, puesto que se incorpora como texto normativo al párrafo 3 del art. 1 del EAA: *La Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura*. Y, con estos antecedentes, el Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, aprueba con el título de *Código del Derecho foral de Aragón*, el Texto refundido de la Leyes civiles aragonesas. Es evidente que Derecho foral equivale hoy a Derecho civil en el contexto y contenido al que luego me referiré.

Ahora bien, el término foral, *lo que pertenece al fuero*, tal y como lo define la RAE desde el Diccionario de autoridades en 1732, es mucho más amplio y abarca a ese pasado, ya lejano, pero presente a día de hoy en la mente de los aragoneses, que nos lleva a los *Fueros de Aragón*.

Así se llamó al libro de leyes con que los aragoneses juzgaban y eran juzgados en todos los asuntos de su vida; denominación oficial dada por Jaime I en las Cortes reunidas en Huesca en 1247 promulgando unos fueros para todo el reino, con arreglo a los cuales deben regirse todos los cargos que administren la justicia en él: bayles, justicias, zalmedinas, jurados, jueces, alcaldes, junteros, etc.

Los Fueros eran el Derecho común de Aragón que se aplicaba a todos los súbditos del reino. Constituyeron un ordenamiento autónomo en el seno omnipresente del *ius commune europeo*, al que sin duda se anteponía el *fuero* desplazado al *iure*, y ello porque *de foro estamos a la carta*<sup>1</sup>.

Hasta el siglo XVIII los Fueros de Aragón configuraron un ordenamiento completo y autónomo respecto del Castellano, al que eran totalmente ajenos. Los Fueros de Aragón, acaso por su secular rechazo al Derecho romano, reflejado en la máxima *De Consuetudine regni non habemus patriam potestatem*, no necesitaron de cuerpos supletorios para rellenar los vacíos del fuero, porque como se recoge en el Prólogo *Nos Iacobus*, que pone en boca del Rey Jaime I lo que se hizo en aquellas Cortes de Huesca de 1247, se afirmó por el monarca: *Y en lo que estos fueros no sean suficientes, acúdase al sentido natural y a la equidad*<sup>2</sup>.

Esta situación se mantendría hasta el siglo XVIII. Felipe V, por sendos Decretos de 1707 abole los Fueros de Aragón, siendo su deseo: *...reducir a todos mis Reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos y costumbres i Tribunales, gobernándose igualmente por la leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el universo, abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por abolidos i derogados todos los referidos fueros, privilegios, prácticas i costumbre*

---

1 Un bonito ejemplo lo podemos ver en MIGUEL DEL MOLINO, comentando la aplicación de la *exceptio non numerata pecunia*: «Unde ex quod venditor renunciavit dictae exceptioni non refert, utrum confessus fuisset recepisse pretium vel non. Non obstat, quod dictum est de correctione iuris communis: quia in Aragonia fori habentur pro iure communi. Unde in hoc Regno numquam est recurrendum ad ius commun, nisi ubi forus deficit». cfr. MOLINO, M.: *Repertorium fororum et observantiarum Regni Aragonum*, 1585, fol. 127 y 156.

2 Sobre estas cuestiones vid. DELGADO ECHEVERRÍA, J.: *Los Fueros de Aragón*, Colección Mariano de Pano y Ruata, n° 13, ed. Cai, Zaragoza, 1997; y DELGADO ECHEVERRÍA, J.; BAYOD LÓPEZ, C., *Los fueros de Aragón*, núm. 88, Colección Cai 100, ed. Cai, Zaragoza, 2000.

*hasta aquí observadas en los Referidos Reinos de Aragón i Valencia, siendo mi voluntad que estos se reduzcan a las leyes de Castilla. Ciertamente, para Aragón, no para Valencia, el rey, por Decreto de 3 de abril de 1711, indulta parte de esos Fueros de Aragón, disponiendo que La Sala de lo civil ha de juzgar los Pleytos civiles, que ocurrieren, según las Leyes Municipales de este Reyno de Aragón, pues para todo lo que sea entre particular y particular, es mi voluntad que se mantengan, guarden y observen, las referidas Leyes municipales, limitándolas solo en lo tocante a los contratos, dependencias y casos, en que Yo interviniere con cualquiera de mis vasallos, en cuyos referidos casos y dependencias, ha de juzgar la expresada Sala de lo civil, según las leyes de Castilla.*

El Derecho foral de Aragón queda reducido a «lo que sea entre particular y particular», quedando desprovisto de su capacidad de «modificación y desarrollo», al sujetarse el reino, en todo lo demás, a la nueva planta de Castilla.

Esos Fueros, los restos de un naufragio, se van a mantener a flote por el empeño de los aragoneses, pero necesitando ya de un Derecho supletorio, primero las Leyes de Castilla, luego el Código civil y ahora el Derecho civil del Estado representado todavía por aquel cuerpo legal decimonónico, pero con otro valor y función en relación con el Derecho civil de Aragón<sup>3</sup>.

Los Fueros de Aragón son, por ello, la razón que legitima la existencia de la Comunidad autónoma de Aragón: *expresión de su unidad e identidad histórica*, tal y como afirmó el art. 1 del EAA en 1982. Fueros de Aragón son, además, la base histórica que permite que Aragón tenga competencias en materia de Derecho civil y que sea, por tanto, una de las seis comunidades autónomas que de forma exclusiva puede –y debe– legislar en materia de *conservación, modificación y desarrollo de su derecho civil foral o especial*.

---

3 Sobre las relaciones entre el Código civil español y el Derecho civil de Aragón desde sus inicios, siglo XVIII hasta el momento presente, pueden verse los siguientes estudios de mi autoría: BAYOD LÓPEZ, C., «La aplicación supletoria del Código civil al régimen económico matrimonial aragonés», en *Actas de los octavos encuentros de Foro de Derechos aragoneses*, ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1999, págs. 39-130; «El art. 149.3 CE: la supletoriedad del Código civil como Derecho estatal respecto de los Derechos civiles autonómicos. (Especial referencia a Aragón)», en *RDCA-V*, 1999, n°2, pp. 75-125.

Este logro ha sido obra de la perseverancia de los aragoneses, de su doctrina científica en la que se incluyen todas las profesiones jurídicas; sin este tesón el Derecho civil español no hubiera sido igual, acaso no hubiera existido la pluralidad normativa que hoy consagra la Constitución española y asumió el Estatuto de Aragón en 1982.

Esta pluralidad normativa en materia de Derecho civil, el Derecho de lo cotidiano que se identifica con el sentir de la sociedad a la que sirve, se presenta como una riqueza jurídica, cultural e histórica de nuestro país; nombres como FRANCO DE VILLALBA en el siglo XVIII, con su obra *Crisis legal* (Valencia, 1710)<sup>4</sup>; ISABAL en el XIX, con su obra *Exposición y comentario del Cuerpo legal denominado «Fueros y Observancias del Reino de Aragón»* (Zaragoza, 1926) y LACRUZ en el XX, con muchas obras sobresalientes, pero para esta ocasión señaladamente con su *Contribución a la metodología del Derecho Privado en Aragón*, no sólo han logrado que perviviera el Derecho foral aragonés, sino que han diseñado el complejo entramado de relaciones entre el Derecho civil estatal y el resto de los Derechos civiles españoles, cuyo proyecto remoto arranca en el medievo y tiene ya un claro protagonista: Aragón<sup>5</sup>.

En el contexto actual, el Derecho foral de Aragón se integra en una triple dimensión: Aragón, España y Europa. Es por ello, que el Derecho foral de Aragón se presenta como un Derecho autonómico, promulgado por las Cortes de Aragón, formando parte del ordenamiento jurídico aragonés y del español; pero también, es un Derecho europeo más, aplicable fuera de Aragón, y no solo a los aragoneses, en función de la ley aplicable, cuya competencia queda ahora en manos de Europa.

---

4 VICENTE GUERRERO, G.: *Crisis legal, que manifiesta la conveniente noticia de los Fueros y modos judiciales de proceder usados en Aragón, obra de Diego Franco de Villalba*, ed. El Justicia de Aragón, 2016. En ella explica la influencia que este autor tuvo sobre Felipe V para conseguir el «indulto» del Derecho aragonés. A su vez este autor afirmó el principio de las relaciones de supletoriedad del Derecho de Castilla respecto el Derecho civil de Aragón. En efecto, FRANCO DE VILLALBA en su obra *Fororum atque observantium aragonia codex*, Zaragoza, 1743, p. 361, se refiere a la aplicación supletoria del Derecho de Castilla.

5 Sobre la influencia de la doctrina aragonesa en la configuración de la actual pluralidad civil española puede consultarse: BAYOD LÓPEZ, C.: *Cincuenta años de doctrina civil aragonesa. Su método e influencia en la civilística española (1967-2017)*, ed. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2018.

De esta triple dimensión y de las fuentes de aplicación del Derecho foral de Aragón creo que es de lo que debo hablar en estas páginas. En particular de cómo ha ido discurriendo el Derecho civil de Aragón a lo largo de más de dos siglos de historia, y cuál debe ser su futuro en el contexto europeo actual.

Adelanto ya que, en ese contexto, el Derecho civil foral tiene la oportunidad de brillar y de expandirse como ya lo hiciera Aragón y su Derecho en la Edad Moderna: pero para ello necesita, como entonces, que las Instituciones públicas aragonesa fortalezcan su desarrollo, su divulgación y su defensa, en definitiva, la voluntad política de las Cortes, de la Diputación y del Justicia convencidas de la grandeza de Aragón y su Derecho al servicio siempre de los aragoneses.

El futuro del Derecho civil de Aragón, de nuestro Derecho foral, sólo depende de los aragoneses.

## II. EVOLUCIÓN DEL DERECHO FORAL DE ARAGÓN: DE LA CODIFICACIÓN A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El 29 de junio de 1707 Aragón se vio desprovista de sus fuentes de producción normativa. Por ello, aun cuando en 1711 recuperará parte de sus fueros, «lo que sea entre particular y particular», Aragón ya no tenía capacidad para modificar, desarrollar o, incluso, derogar, su propio Derecho. Ese Derecho, antaño completo, y que no requería fuentes supletorias (el Derecho romano o el canónico) para resolver los silencios del Fuero, va a necesitar, desde entonces, de otro Derecho para dar respuesta a los nuevos acontecimientos que escapan al vetusto fuero; alejado el Derecho aragonés también de las aulas, aunque menos que otros<sup>6</sup>, es evidente que estaba llamado a ser una mera reliquia digna de contemplación más que un Derecho vigente y directamente aplicable.

En este estado de «conservación» el Derecho foral de Aragón comenzará su evolución, que ya sólo podrá ser contada por su relación con otro

---

6 Debemos recordar las *Instituciones del Derecho Civil de Castilla* escritas por los doctores Don IGNACIO JORDÁN DE ASSO Y DEL RIO, y Don MIGUEL DE MANUEL Y RODRÍGUEZ a las que se añaden al fin de cada Título las diferencias que de este Derecho se observan en Aragón por disposición de sus Fueros, Madrid, 1771.

Derecho, el Castellano primero y el Código civil después. El cómo sean las relaciones de uno y otro cuerpo normativo va a definir la evolución y contenido del Derecho foral de Aragón.

Esta evolución, utilizando las palabras del texto constitucional pasa por tres momentos: *Conservación*, que la podemos situar a lo largo del siglo XIX y principios del XX; representada por el *Apéndice del Derecho foral de Aragón*; un segundo momento, en el que a la conservación le añadimos la posibilidad de *Modificación*, ahí tendremos la *Compilación del Derecho civil de Aragón*, que al regular las fuentes de su Derecho civil, impulsó la modificación del Título Preliminar del Código civil para adaptarlo a la nueva realidad, y sería la premisa de la que partiría la CE; a partir de su entrada en vigor y de la promulgación del Estatuto de Autonomía de 10 de agosto de 1982, el Derecho foral de Aragón no sólo va a ser objeto de conservación y modificación sino también de *Desarrollo* dentro de los límites del sistema constitucional, a esta etapa actual responde el *Código del Derecho foral de Aragón*.

## 1. El Apéndice de 1925: Conservación

### A) *La postura aragonesa ante la Codificación civil*

La Codificación civil española se retrasó, entre otras cosas, por lo que tradicionalmente se ha venido en llamar la «cuestión foral». Con esta expresión se quería indicar que los denominados territorios forales, de manera contumaz, se opusieron a la codificación. Esta afirmación tradicional es poco precisa, no es cierto que los territorios forales, todos y de la misma manera, se opusieran a la Codificación civil española, que representaba la modernidad y daría respuesta a los cambios sociales y jurídicos impuestos por la Constitución de Cádiz; la contradicción a la codificación se hallaba en que ésta tan solo contaba con las leyes de Castilla, derogando el resto de los Derechos civiles que aún seguían vigentes.

Aragón nunca se opuso a la Codificación civil<sup>7</sup>; muy al contrario, participó plenamente de ella. De hecho, como recuerda DELGADO, entre

---

7 «Foralistas tan relevantes como JOAQUÍN MARTÓN Y GAVÍN y FRANCISCO SANTAPAU Y CARDÓS (autores del mejor tratado de Derecho aragonés del siglo XIX,

el 4 de noviembre de 1880 y el 7 de abril de 1881 se celebró en Zaragoza un Congreso de Jurisconsultos aragoneses a propuesta de GIL BERGES, Decano del Colegio de abogados de Zaragoza<sup>8</sup>, para quien si la promulgación de un Código civil español seguía retrasándose, los aragoneses debían tomar la iniciativa de formar un Código civil aragonés: un verdadero Código, «Cuerpo legal completo, ordenado y metódico»; formado, de una parte, por todos los artículos del Proyecto de 1851 que, cualquiera que sea su procedencia, no lesionen la esencia y nervio del Derecho foral; y, por otra parte, se han de sustituir los que sean contradictorios con éste por las disposiciones que constituyen la legislación civil aragonesa, «expurgadas de resabios y rancideces de la edad media, rectificadas en sus extravíos, fijadas en los puntos controvertibles, innovadas en lo necesario y con tendencia a un fin nacional». Esta actitud, como afirma DELGADO, no significa menosprecio o renuncia del Derecho aragonés, pues en el Código español, para los juristas aragoneses, no habría de recogerse sólo la legislación castellana, sino también la de

---

aunque quedó incompleto), PASCUAL SAVALL Y DRONDA y SANTIAGO PENÉN Y DEBESA, que publicaron en 1866 la edición de los Fueros y Observancias de que nos hemos servido todos desde entonces [hasta la edición facsimilar que en 1990 dirige Delgado], JOAQUÍN GIL BERGES, Decano del Colegio de Abogados de Zaragoza durante buena parte de su vida e impulsor del Congreso de Jurisconsultos de 1880-81, o el mismo JOAQUÍN COSTA», (Cfr. DELGADO ECHEVERRÍA, J.: «Comentario al art. 1», LACRUZ BERDEJO, J. L., (Dir.): *Comentarios a la Compilación del Derecho civil de Aragón*, ed. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1988, p. 107).

- 8 Como indica DELGADO ECHEVERRÍA, la sugerencia de reunir un congreso que elaborara un código de Derecho aragonés la lanzó GIL BERGES desde el prólogo de una recopilación de fueros publicada por LAPENÑA en 1880; prólogo que apareció con anterioridad en la *Revista de Aragón* en los dos primeros números del año 1880. El Colegio de Abogados de Zaragoza, del que GIL BERGES era decano, hizo suya la idea, convocó apoyos y preparó material y científicamente los trabajos. Acudieron gran cantidad de juristas aragoneses, residentes en distintos lugares de su territorio o fuera de él, y entre ellos los más famosos de la época: GIL BERGES (presidente), BIENVENIDO COMÍN (vicepresidente, que falleció durante el Congreso), MARTÓN Y GAVÍN, OTTO, PENÉN, GUILLÉN, NAVAL, RIPOLLÉS, ESCOSURA, SASERA, ISÁBAL, CASAJÚS, etc. FRANCO Y LÓPEZ, ocupado en redactar la Memoria que le encargaron desde Madrid, parece que se mantuvo al margen de las tareas del Congreso, de cuyas conclusiones no se hizo eco. (Cfr. *Introducción* a la «Libertad civil y el Congreso de Jurisconsultos aragoneses», en la nueva edición de las obras de Joaquín Costa, T. I, de Guara Editorial, Zaragoza, 1981, pp. 15 y 16).

las demás regiones, muy señaladamente la aragonesa, que juzgan superior en muchos aspectos<sup>9</sup>.

B) *La Codificación civil. La ley de Bases del Código civil de 11 de mayo 1888*

Desde 1880 se admite oficialmente que el futuro Código civil habrá de tener en cuenta los Derechos forales. Por Decreto de 2 de febrero de 1880, ÁLVAREZ BUGALLAL, Ministro de Gracia y Justicia, incorpora a la Comisión General de Codificación un jurista por cada uno de los territorios forales, que por primera vez se nominan (Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra y provincias Vascas) con la finalidad de que redacten «una Memoria en que consignen y razonen su opinión acerca de los principios é instituciones del derecho foral, que por tener robusto apoyo en sentimientos profundamente arraigados y tradiciones dignas de respeto, ó afectar de modo grave á la constitución de la familia ó de la propiedad, deban incluirse en el Código civil, como excepción respecto á cada cual de dichas provincias (...)». En Aragón llevó a cabo esta tarea LUIS FRANCO Y LÓPEZ.

De acuerdo con el art. 5 de ley de bases del Código civil de 1888, *Las provincias y territorios en que subsiste derecho fóral, lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico por la publicación del Código, que regirá tan sólo como supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquellas por sus leyes especiales. El título preliminar del Código en cuanto establezca los efectos de las leyes y de los estatutos y las reglas generales para su aplicación, será obligatorio para todas las provincias del Reino. También lo serán las disposiciones que se dicten para el desarrollo de la base 3ª, relativa á las formas de matrimonio.* Este artículo pasaría a ser el art. 12 del Cc. de 1889.

El Código civil español no incluía –no incluye– todo el Derecho civil vigente en España. Los derechos forales –entre ellos, el aragonés– se conservarán en toda su integridad *por ahora*. Indicación temporal, esta última, que suponía una amenaza, aunque sin señalar plazo cierto. Pero también suponía una promesa: la de la futura elaboración y aprobación de unos «Apéndices del Código civil, en los que se contengan las instituciones forales que

---

9 DELGADO ECHEVARRÍA, J.: *op. cit.*, nota 7, p. 107.

conviene conservar en cada una de las provincias o territorios donde hoy existen», tal y como dispuso en el art. 6 de la ley de bases.

Ahora bien, el art. 13 del Cc., (art. 7 de la Ley de bases)<sup>10</sup> dispuso que en Aragón, el *Código empezará a regir al mismo tiempo que en las provincias no aforadas, en cuanto no se oponga a aquellas de sus disposiciones forales o consuetudinarias que actualmente estén vigentes.*

### C) *El Apéndice de 1925*

Promulgado el Código civil, los juristas e instituciones aragoneses mostraron su disposición a codificar el Derecho aragonés en la forma y por los cauces que, a iniciativa aragonesa, habían quedado fijados en el art. 7º de la Ley de bases. Si el Código civil había recogido sólo el Derecho de Castilla –contra el deseo, por ejemplo, de COSTA y de GIL BERGES, que hubieran preferido un Código unitario realmente integrador de todos los Derechos civiles españoles–, había llegado la hora de continuar la labor proyectada en el Congreso de Jurisconsultos aragoneses de 1880-1881 y proceder a codificar el Derecho aragonés, dando por bueno –como habían aceptado de antemano– que no sería un Código completo, sino que habría de integrarse con el Código civil español. Los antecedentes remotos del Apéndice aragonés son, como dice DELGADO ECHEVERRÍA, las Conclusiones del Congreso de Jurisconsultos Aragoneses de 1880-1881; la Memoria y Adición de Franco y López, así como el Proyecto de 1899. Como precedente más inmediato cabe citar al Proyecto de 1904<sup>11</sup>, «todos

---

10 El art. 7 de la Ley de bases fue obra aragonesa; GIL BERGES formuló en el Congreso un voto particular para asegurarse que el único Derecho supletorio del Derecho aragonés sería el Código civil. Su texto, fue el siguiente: *No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el Código civil empezará á regir en Aragón y en las islas Baleares al mismo tiempo que en las provincias no aforadas, en cuanto no se oponga á aquellas de sus disposiciones forales y consuetudinarias que actualmente estén vigentes. El Gobierno, previo informe de las Diputaciones, provinciales de Zaragoza, Huesca, Teruel é islas Baleares y de los Colegios de Abogados de las capitales de las mencionadas provincias, y oyendo á la Comisión general de codificación, presentará á la aprobación de las Cortes, en el plazo más breve posible, á contar desde la publicación del nuevo Código, el proyecto de ley en que han de contenerse las instituciones civiles de Aragón é islas Baleares que convenga conservar. Iguales informes deberá oír el Gobierno en lo referente á las demás provincias de legislación foral.*

11 Vid. *Los Proyectos de Apéndice del Derecho Civil de Aragón (1880-1925)*. Tomos I y II, ed. Institución Fernando el Católico, Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2005. El Tomo I,

ellos pueden considerarse expresión de los deseos de los aragoneses». El Apéndice (con su Proyecto de 1923) no será otra cosa que la «tardía respuesta que desde Madrid se da a estos deseos»<sup>12</sup>.

El Apéndice aragonés al Código civil se aprueba por Decreto de 7 de diciembre de 1925, y entra en vigor el 2 de enero del año siguiente, fecha de la venida de la Virgen del Pilar a Zaragoza. Hasta entonces diversas comisiones habían redactado sendos proyectos para elaborarlo, pero, como desde 1707 Aragón no tenía órganos legislativos, el Apéndice fue aprobado como ley estatal y con una clara reducción de las opciones presentadas a la comisión de Códigos por los aragoneses.

El Apéndice de 1925 recibió una acogida muy desfavorable en los medios jurídicos aragoneses; una de las principales razones de ese rechazo fue la mutilación a que se había sometido al Derecho aragonés, principalmente en cuanto a sus fuentes (es decir, a las instancias sociales –como la costumbre–, de donde puede emanar la norma jurídica). Sin embargo, conviene recordar que ha sido la norma legal vigente durante más de cuarenta años. Derogado por la Compilación de 1967, todo su contenido se halla incluido en ella, si bien con otra sistemática, un alcance más amplio y una técnica jurídica superior.

#### *D) El Derecho civil aragonés desde 1925 a 1967: Derecho excepcional*

Como afirma DELGADO ECHEVERRÍA, promulgado el «cuaderno foral de 1925», el Derecho civil aragonés era únicamente el contenido en dicho Apéndice, que contenía normas de excepción (sobre «casos» y «asuntos»: ni siquiera se dice recoger las «instituciones» que conviniera conservar) respecto del Código. Este, según la interpretación más cen-

---

contiene el «Estudio preliminar» de J. DELGADO, una sección de materiales, el índice de conceptos y las tablas de correspondencia de los “proyectos” y de estos con la Compilación y la Ley aragonesa de sucesiones por causa de muerte, elaboradas por los profesores SERRANO y BAYOD. El Tomo II, reproduce en edición facsimilar (salvo el proyecto de 1924) la Memoria de FRANCO Y LÓPEZ de 1880, la Adición a la Memoria de 1893, el Proyecto RIPOLLÉS de 1899, el Proyecto GIL BERGES de 1904, el Proyecto de Apéndice de 1924 y el Apéndice de 1925.

12 DELGADO ECHEVERRÍA, J.: *op. cit.*, nota 11, vol I, pp. 6 y ss.

tralista (la que expuso DE CASTRO, pero era ya la de MAURA), no sería derecho supletorio, sino directamente aplicable, salvo las excepciones contenidas en el Apéndice. En cuanto a la costumbre, habría de sujetarse a los preceptos del Código, es decir, nunca prevalecería contra preceptos de éste<sup>13</sup>. Sus escasos 78 artículos se presentaban bajo rúbricas no numeradas, siguiendo el orden de materias del Código civil: como si fueran simples excepciones de los preceptos de éste. Impresión que acentuaba el art. 1.º, al disponer que «según está preceptuado por los artículos 12 y 13 del Código Civil, las disposiciones forales del presente Apéndice regirán en Aragón, no obstante, lo estatuido por aquella ley común acerca de los respectivos casos y asuntos».

*E) Las relaciones entre el Código civil y el Derecho civil de Aragón: el art. 13 Cc.*

El artículo 13 Cc. será la clave de las relaciones entre el Derecho civil de Aragón y el Cc. hasta la entrada en vigor de la Compilación de 1967: el Código sólo debía regir en defecto de fuero, de norma aragonesa.

La razón de ello fue la actitud que mantuvieron los juristas aragoneses frente a la codificación, que fue vista también como un logro aragonés que debía regir armónicamente ensamblado con las normas aragonesas que, a su vez, requerían un proceso de codificación. Además, los juristas aragoneses, a diferencia del resto de los territorios forales –con la excepción de Baleares– no rechazaron la aplicación supletoria del Código civil, pues el Derecho de Castilla, ahora representado por el Código, se había admitido como supletorio desde el siglo XVIII.

Las relaciones entre el Código y el Derecho aragonés, venían determinadas por el art. 13 Cc., cuya interpretación, en palabras de RIPOLLÉS, fue la siguiente: «una excepción al total contenido del Código, de manera que ninguna de las prescripciones de todos los restantes artículos de dicho cuerpo legal es aplicable en Aragón si se oponen al Derecho foral y consuetudinario vigente. *Es decir, ni los artículos del Título preliminar ni, por tanto, el art. 12, rigen en Aragón si en algo contrarían las disposiciones*

---

13 DELGADO ECHEVERRÍA, J.: *op. cit.*, nota 12, p. 6.

*vigentes de nuestro Derecho»*<sup>14</sup>. La sorpresa, como señala a su vez DELGADO ECHEVERRÍA<sup>15</sup>, fue que los Tribunales (TS y ATZ) incluían a Aragón también en el régimen del art. 12 Cc., o sea, que se aplicaba directamente en Aragón el Título preliminar del Código civil y, por tanto, el sistema de fuentes establecido en el art. 6 de dicho Cuerpo legal, con lo que se impedía la posibilidad de que en Aragón rigiera la costumbre contra ley, y en general la posibilidad de mantener un sistema propio de fuentes, que facilitase la autointegración del Derecho civil propio. El Derecho aragonés era una excepción al sistema uniformista diseñado desde Madrid.

## 2. La Compilación de 1967. El Derecho aragonés como Derecho especial<sup>16</sup>

### A) Antecedentes y reflexiones previas

Al igual que en la etapa anterior, Aragón va a abanderar este nuevo período e igualmente va a seguir unos pasos propios. Si en 1880-1881 hubo un Congreso a los efectos de Codificar el Derecho civil español tomando la iniciativa Aragón; en esta época, en 1946, se celebrará un Congreso nacional en el que se van a formular las bases de cómo deben ser las relaciones entre los Derechos civiles forales y el Código civil, sin abandonar todavía la idea de unidad civil pero en la que los Derechos forales *deben dejar de ser Derechos excepcionales*, meros casos y asuntos, *para ser Derechos especiales por razón de los sujetos, pero tan comunes y generales como lo es el Código civil*. Pero todo ello, tiene una premisa: la mala acogida que tuvo el Apéndice en todos los medios jurídicos provocó que, desde su promulgación y vigencia, se quisiera, sino su inmediata derogación, sí su revisión. Tal es

---

14 RIPOLLÉS, M.: «Apéndice especial» al Tomo I en *Jurisprudencia civil de Aragón*, 1897, págs. 288 a 293, cit. por DELGADO ECHEVERRÍA, J., «El origen del primitivo artículo 13 del Código civil y el Derecho aragonés», *Centenario del Código civil (1889-1989)*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, T. I, Madrid, p. 659.

15 DELGADO ECHEVERRÍA, J.: «El origen del primitivo artículo 13 del Código civil y el Derecho aragonés», *Centenario del Código civil (1889-1989)*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, T. I, Madrid, 1990, p. 659.

16 Sobre todo este periodo y la influencia de la doctrina aragonesa en este periodo y en el diseño constitucional vid. BAYOD, *op. cit.* nota 5.

así que el gobierno de la República, por Orden de 15 de junio de 1935, designa una Comisión revisora del Apéndice, con el objeto de «redactar una Memoria sobre las Instituciones de Derecho civil aragonés vigente que convenga conservar, de acuerdo con la que preceptúa la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888» [Disposición 1ª de la Orden]. Su duración en el tiempo no sería larga por los acontecimientos que tuvieron lugar a raíz del levantamiento militar del 18 de julio de 1936, pero la Comisión sí elaboró una Ponencia Preparatoria (a cargo de SANCHO SERAL, DE LA FUENTE PERTEGAZ, ORTEGA SAN ÍÑIGO, PALÁ MEDIANO y CASTÁN TOBEÑAS)<sup>17</sup> y unos cuestionarios [Conclusión 5ª de la Ponencia] por los que se interrogaría a los juristas aragoneses sobre las orientaciones prácticas y las formulaciones técnicas de la reforma. Pero, sobre todo, y a mi juicio, porque hay en la Ponencia «Preparatoria» *un cambio de paradigma en la relación que ha de mediar entre el Código civil y los diversos Derechos civiles españoles: éstos no deben ser una colección de especialidades con relación al Derecho común sino un sistema completo y con personalidad propia*. En concreto, y a lo que creo, la Conclusión 2ª de la Ponencia Preparatoria va a ser la clave de bóveda de un sistema que cuajará plenamente en 1978, con la Constitución española, pero que, en Aragón, va a propiciar la creación de una escuela dogmática del Derecho, la Escuela de Zaragoza, que va a seguir el camino diseñado en esta ponencia sin perjuicio, desde luego, de su encaje dentro de un sistema centralista, pero ya no uniformista.

La conclusión 2ª de la «Ponencia Preparatoria» de 1935, tras haberse señalado en la 1ª, que se han de codificar las Instituciones de Derecho aragonés que convenga conservar con la mira puesta en una deseable unificación del Derecho civil español, afirma: *Pero esa codificación del Derecho aragonés no debe hacerse en plan de coleccionar supuestas especialidades en relación con el Derecho común, sino considerando el Derecho de Aragón como un sistema jurídico completo con personalidad propia y procediendo a su codificación*

---

17 Sobre esta Comisión, puede verse: DELGADO ECHEVERRÍA, J.: «Las Comisiones de Derecho civil. La experiencia aragonesa», en *RDCA-XI-XII*, 2106, pp. 19 y ss.; LACRUZ BERDEJO, J. L.: «Objetivos y método de la codificación aragonesa», en *RCDI*, 1968, pp. 285 a 318.

en la forma acomodada a las necesidades de la vida jurídica actual y *sin más limitaciones que las que resultan de la situación constitucional*.<sup>18</sup>

Por ello, la elaboración de la Compilación aragonesa difiere notablemente de todas las demás. Como afirma DELGADO ECHEVERRÍA<sup>19</sup>, su diferente elaboración en relación al resto de las Compilaciones, no sólo está en la existencia de un *Seminario y sus informes*, sino sobre todo por la presencia del «Apéndice al Código civil correspondiente al Derecho foral de Aragón», promulgado en 1925, que como he señalado fue el punto de partida para elaborar con método un nuevo producto normativo, hecho con método y rigor.

### B) *La Compilación: su valor. Apreciación de conjunto*<sup>20</sup>

La Compilación del 67, formada tan solo por 153 preceptos agrupados con una sistemática diversa a la del Código civil, fue fruto de una dogmática propia aragonesa, que supo transfundir en sus normas las reglas y esencias de los Fueros y Observancias, creando un Derecho actual para la época, capaz de pasar los controles de legalidad (la Comisión General de Codificación), creando un sistema de Derecho civil aragonés propio y genuino ajeno además a la sistemática del Código civil entonces vigente.

Dice la Exposición de motivos de la Compilación que «las directrices fundamentales que se han seguido en la redacción de la compilación pueden resumirse así: se mantienen la tradicional vivencia y el peculiar entendimiento de la institución familiar aragonesa; se actualiza el ordenamiento, adaptándolo a las necesidades y exigencias económicas y sociales de nuestros días, teniendo en cuenta la importancia que hoy se atribuye a la riqueza mobiliaria y la promoción social de la mujer; se ha procurado una mayor precisión técnica al formular las reglas de Derecho; se han revisado los preceptos que recogía el Apéndice de mil novecientos vein-

---

18 El texto de la Ponencia puede consultarse en DELGADO ECHEVERRÍA, J., «Estudio Preliminar», en *Informes del Seminario (1954-1958)*, vol. I, ed. El Justicia de Aragón, 1996, pp. LV y ss; también BAYOD, *op. cit.* nota 5, pp. 145 y ss.

19 DELGADO ECHEVERRÍA, *op. cit.* nota 18.

20 Sobre ello vid. BAYOD, *op. cit.* nota 5.

ticinco, y, finalmente, se ha tratado de aproximar este Derecho especial al Derecho general».

Sobre la Compilación se ha pronunciado con gran autoridad la Comisión Aragonesa de Derecho civil constituida en 1996, afirmando que la Compilación acertó en lo esencial: la determinación del sistema de fuentes y el elenco de instituciones jurídicas que regula señalando que sus límites son fruto de la situación política, del contexto jurídico y la mentalidad de una época ya pasada<sup>21</sup>.

C) *La compilación del 67 en el contexto del Derecho civil español: Principios de jerarquía y posterioridad*

La Compilación de 1967 fue promulgada como una ley ordinaria por las «Cortes españolas» el 8 de abril de 1967. Como tal ley ordinaria podía ser derogada, expresa o tácitamente, por otras leyes posteriores y de igual rango, pero también ella podía derogar a leyes anteriores del mismo rango, lo que tuvo especial importancia respecto del Código civil, incluido el Título preliminar y los arts. 12 y 13 del mismo.

Los art. 12 y 13 del Código civil venían señalando las relaciones entre dicho cuerpo legal y el resto de los Derechos forales, pero a partir de la promulgación de la Compilación del Derecho civil de Aragón –ley posterior y de igual rango–, el sistema de relaciones entre el Derecho aragonés y el Código venía gobernado por el art. 1 de la Compilación, que regulaba el sistema de fuentes del Derecho civil de Aragón y la posición que ocupaba el Código civil en Aragón. Así, el art. 1 Comp. dispuso: «constituyen el Derecho civil de Aragón, como expresión de su régimen especial, las disposiciones de esta Compilación integradas con la costumbre y los principios generales en los que tradicionalmente se inspira su ordenamiento jurídico. –En defecto de tales normas, regirán el Código civil y las demás disposiciones constitutivas del Derecho general español». En consecuencia, a partir de este momento era evidente que los viejos artículos 12 y 13 del Código civil habían dejado de reflejar con corrección el sistema de relaciones entre éste y los Derechos forales. En particular, y por lo que

---

21 La *Ponencia General*, publicada en la *Revista de Derecho Civil Aragónés* 1996-2, pp. 175 a 196.

respecta a Aragón, el contenido de la Compilación no era una excepción: conjunto de normas sin unidad interna llamado a regular «casos» y «asuntos» aislados; sino, muy al contrario, representaba un sistema de Derecho civil con fuentes propias y unos principios generales capaces de autointegrar las normas aragonesas.

Ello convertía a la Compilación en un cuerpo de Derecho común, en cuanto norma directamente aplicable y con capacidad de autointegración, que relegaba al Código a la calidad de Derecho subsidiario: sólo en defecto de norma aragonesa.

*D) Los efectos de la Compilación aragonesa dentro del sistema civil: La reforma del Título Preliminar del Código civil en 1974*

Terminado el proceso Compilador, las relaciones entre el Código civil y el resto de los Derecho forales no podía ser la que era, fundamentalmente porque dos de ellas, la navarra y la aragonesa, habían llevado a cabo una interpretación del art. 3 del Decreto de 23 de mayo de 1947, más allá de lo que los compiladores que los habían precedido hicieron. Siendo todas ellas normas de un mismo sistema y por lo tanto leyes ordinarias como lo era el Código civil, quedaban técnicamente derogados los art. 12 y 13 del mismo puesto que ya no eran ellos los que definían como eran las relaciones entre el Código civil y la Compilación aragonesa, sino que era ella, la que en su artículo 1.2 definía estas relaciones. Por ello ya en 1973 (se acaba de promulgar la Compilación navarra) el Gobierno franquista hubo de promulgar la Ley 3/1973, de 17 de marzo, de Bases para la modificación del Título Preliminar del Código Civil. Reforma del Título Preliminar del Código civil que se llevó a cabo por Decreto 1836/1974 de 31 de mayo y que sancionó la derogación que la Compilación Aragonesa (también la Navarra) habían provocado en el sistema de relación de los diversos Derechos civiles españoles diseñado en los arts. 12 y 13 del Cc. en su redacción de 1889.

Los Derechos forales, finalizado el periodo compilador, dejaron de tener una vigencia claudicante (*por ahora*) y también dejaron de ser un privilegio y excepción al sistema del Código civil para convertirse «en la fortaleza de la integración histórica y política de España, (que) lejos de resentirse, alcanza su completa realización con el reconocimiento de *los*

*derechos forales, que no son formas privilegiadas ni meros residuos personalistas de normas anacrónicas, sino verdadero y actual reflejo jurídico de realidades perceptibles en nuestro propio modo de ser y existir colectivos», según se afirma en la E.M. del Decreto 1836/1974 de 31 de mayo.*

Las relaciones entre el Código civil y el resto de los Derechos civiles españoles se articularán hasta la entrada en vigor de la CE por el art. 13 Cc, que proclamó en estas relaciones el *pleno respeto a los derechos especiales y forales de las provincias o territorios en que están vigentes*, [donde] *regirá el Código Civil como derecho supletorio* pero también, afirmó que el sistema de fuentes que, en el caso de Aragón, diseña el art. 1 de la Compilación, no se vio afectado ni modificado por la reforma del Título Preliminar del Código civil, pues como sancionó el art. 2 del Decreto referido: *El presente texto articulado del título preliminar del Código Civil no altera lo regulado en las compilaciones de los derechos especiales o forales.*

Este planteamiento será ya, en 1978, la premisa de la que se ha de partir para regular la coexistencia de los Derechos civiles españoles en esta nueva etapa constitucional y no cabe duda, de la influencia de la doctrina aragonesa en este resultado.

### III. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ARAGÓN DECIDE SU DESTINO

#### 1. El punto de partida: la Constitución y el Estatuto de autonomía de 1982

La entrada en vigor de la CE el 29 de diciembre de 1978 trae consigo un nuevo sistema de relaciones entre el Código civil español y el resto de los Derechos civiles forales españoles. El nuevo planteamiento tiene como punto de partida la superación del Estado centralista y uniformista, que se instauró en nuestro país a raíz de los Decretos de Nueva Planta, y que supone la apertura a otro modelo de Estado en el que se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española (art 2 CE). Este explícito reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía ha de determinar forzosamente un nuevo enfoque del tradicional dilema de unidad-pluralidad legislativa en materia de Derecho civil. Si hasta 1978 el objetivo de los legisladores es-

pañoles era la consecución de un Código único para toda la monarquía, a partir de ahora tal idea deviene señaladamente inconstitucional, pues la premisa de la que parte la Constitución española es, precisamente, la contraria: el repudio de la antigua aspiración de un Código único para todo el territorio nacional y, correlativamente, el abandono de la vieja distinción entre Derecho común y Derecho especial.

La Constitución española consagra definitivamente la coexistencia en pie de igualdad de los Derechos civiles territoriales españoles, y ello es consecuencia del nuevo modelo de Estado instaurado por el texto constitucional. El Código civil español ha dejado de ser el centro del sistema, y el art. 13 Cc. ha dejado de regular las relaciones entre los diversos Derechos civiles españoles.

La Competencia en materia de Derecho civil no corresponde en exclusiva al Estado, aunque sí ilimitadamente *ratione materiae*, e incluso para algunas de ellas, «en todo caso» a él únicamente le corresponde la competencia<sup>22</sup>; pero en lo que atañe a «la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», la competencia le corresponderá, en exclusiva, sólo a las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio.

Es más, las Compilaciones que dentro del sistema previo a la Constitución eran leyes ordinarias estatales, dejaron de ser materia en la que el Estado pudiera intervenir; desde ese momento, la conservación, modificación o desarrollo de las mismas estaba en manos de la autonomía; el Estado carecía de competencia sobre ellas, ni las podía –ni puede– modificar o derogar.

Desde un principio, no se dudó de la competencia aragonesa en materia civil, ni faltaron ganas de actuar<sup>23</sup>; la Compilación era el fundamento de

---

22 Sobre estas cuestiones SERRANO GARCÍA, J. A.: *El Derecho civil aragonés en el contexto español y europeo*, ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2018, pp. 223-229; BAYOD LÓPEZ, C.: *El Derecho civil aragonés en el contexto europeo de Derecho Privado (Evolución histórica y relaciones con el Derecho civil español)*, ed. IFC. Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2019, pp. 245 y ss.

23 Como recuerda DELGADO, «La Diputación General de Aragón (Ente Preautonómico), presidida por J. A. BOLEA, mediante acuerdo de 22 de diciembre de 1980, “en consi-

dicha competencia. Sí hubo dudas sobre, a partir de qué momento las Cortes aragonesas, reabiertas a raíz de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, podrían legislar en materia civil, al acceder Aragón a la autonomía por la vía lenta; duda que brillantemente resolvió en favor de la competencia autonómica GARCÍA DE ENTERRÍA.

En estos nuevos tiempos el Derecho foral es un Derecho civil más en pie de igualdad, no sólo con el resto de los Derechos civiles españoles, sino también con el resto de los Derechos europeos; forma parte de la vida de los aragoneses, de su día a día, para capitular, testar o contratar. El Derecho foral contenido ahora el Código del Derecho foral de Aragón preside la mesa de los despachos de jueces, abogados, notarios, registradores y cualesquiera funcionarios que intervengan en la Comunidad autónoma, es de nuevo un Derecho hecho en Aragón y por aragoneses, como lo fue su primigenio Derecho: el Fuero. Pero para llegar aquí, también ha habido un tránsito al que me voy a referir.

## 2. La Evolución legislativa

### A) *Las primeras normas: Una década de adaptación*

Aragón no tarda en ejercer su competencia normativa. A los tres años, más o menos, de la entrada en vigor del Estatuto de autonomía, la Cortes de Aragón promulgan la *Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho civil de Aragón*, cuyo objeto, siguiendo la fórmula catalana, fue *integrar* en el ordenamiento jurídico aragonés el texto normativo de Compilación, no su Preámbulo, y adaptar su texto a los principios constitucionales: la igualdad de los hijos, con independencia de su filiación y la igualdad de los cónyuges en el matrimonio. Es de destacar que la

---

deración a que el Derecho foral aragonés forma parte de la esencia de nuestro pueblo” había solicitado al Gobierno la atribución de las facultades que el RD de 23 de abril de 1977, que acabo de mencionar, confería al Ministerio de Justicia en orden a la actualización de la Comisión de Juristas. Consecuencia de esta iniciativa aragonesa fue el RD 1006/81, de 22 de mayo, que crea la Comisión de Juristas de Aragón para la adaptación a la Constitución española del Derecho civil aragonés. El Decreto delegaba en el Entre Preautonómico aragonés el nombramiento de los vocales, doce de ellos a propuesta de Entidades y Colegios Profesionales». Cfr. DELGADO ECHEVARRÍA, J.: *op. cit.*, nota 17, p. 23.

Disposición Final de la Compilación incorporó una nueva técnica «las remisiones que la Compilación del Derecho civil de Aragón hace al articulado del Código civil se entenderán siempre en su redacción actual». Con ello, la norma del Código mencionada por la Compilación quedaba incorporada al Derecho aragonés, como Derecho civil propio<sup>24</sup>, sin que los cambios que hiciera el legislador estatal en dichos textos normativos pudieran afectar a Aragón y así ganar tiempo entre tanto se abordaban futuras reformas. Unos años más tarde, se promulgaron dos normas más la *Ley 3/1988, de 25 de abril sobre equiparación de los hijos adoptivos*, que obtuvo importantes frutos en orden a la interpretación constitucional de los términos «conservación, modificación y desarrollo». El Presidente del Gobierno de la nación formuló recurso de inconstitucionalidad (1392/1988) contra la misma, por considerar que Aragón no tenía competencia para «desarrollar» una normativa autónoma sobre adopción. El recurso se resolvió mediante la STC 88/1993 de 12 de marzo en la que se reconoce la futura competencia de Aragón sobre esta materia y se establecen los límites de interpretación auténtica de cómo entender el término «desarrollo» en el art. 149.1.8º CE, a través de esa ya célebre expresión «la conexión suficiente»; de la que posteriores sentencias del TC todavía le han dado una vuelta más de tuerca incrementando con ello las competencias autonómicas<sup>25</sup>. Por último, en esta primera etapa se promulga la *Ley 4/1995, de 29 de marzo, de modificación de la Compilación del Derecho civil de Aragón y de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de sucesión intestada*, con la finalidad de sustituir al Estado por la Comunidad Autónoma como heredera de los aragoneses que fallecen sin disponer de sus bienes ni dejan parientes con derecho a heredar.

---

24 Sobre esta técnica BAYOD LÓPEZ, C.: *op. cit.* nota 3, y bibliografía allí citada.

25 En particular la STC 132/2019 FJ 3, al afirmar que «es cierto que dicha conexión ha de efectuarse con el conjunto del derecho preexistente, tanto el vigente al tiempo de entrada en vigor de la Constitución, como con las instituciones reguladas posteriormente al amparo del art. 149.1.8.ª CE», [pero] «para comprobar si existe o no vinculación entre las nuevas normas y el ordenamiento jurídico autonómico no es necesario relacionarlas con instituciones concretas ya reguladas, sino que es suficiente con que tal unión o trabazón exista con el conjunto de las instituciones preexistentes, con su sistema normativo y con los principios que lo informan».

En esta década, como con acierto ha señalado el profesor SERRANO<sup>26</sup>, no hay un objetivo de política legislativa para abordar una gran reforma, cada vez más necesaria para dar cumplida respuesta a las necesidades de los aragoneses.

*B) La Ponencia General elaborada por la Comisión Aragonesa de Derecho civil: «Objetivos y Método para una política legislativa en materia de Derecho civil»*

El Decreto de 20 de febrero 1996 de la Diputación General de Aragón modifica y reforma la Comisión Asesora de Derecho civil<sup>27</sup>. Como señala DELGADO ECHEVERRÍA: «Su rasgo distintivo y novedoso es que cinco de sus miembros (de un máximo de once, todos ellos juristas de reconocido prestigio), son propuestos por diversas instituciones: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, los Colegios de Abogados

---

26 SERRANO GARCÍA, J. A.: «El Derecho Civil Aragonés. Cuarenta años después de la Constitución de 1978: de la compilación al Código del Derecho Foral De Aragón», BAYOD LÓPEZ, C. (dir.), *La Constitución española y los Derechos civiles españoles cuarenta años después. Su evolución a través de las sentencias del Tribunal Constitucional*, editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 227-253.

27 En la preparación de las primeras normas que modifican la Compilación también habían intervenido sendas comisiones. Una primera creada por Decreto de 5 de abril de 1984 de la Diputación General de Aragón como órgano adscrito al Departamento de Presidencia compuesta por siete miembros y un presidente designados libremente por el Gobierno y sin intervención ni consulta a los colegios profesionales, a los tribunales y a la Universidad. En esta Comisión fueron nombrados los siguientes vocales: J. M. SÁNCHEZ-CRUZAT (Juez), A. BONET NAVARRO (abogado); J. DELGADO ECHEVERRÍA (CU), J. GARCÍA TOLEDO (Letrado DGA; secretario de la Comisión); R. GIMÉNEZ MARTÍN (Notario); J. L. MERINO HERNÁNDEZ (notario y designado Presidente); y J. J. ORIA LIRIA (Registrador). La segunda se creó por D. 162/1994, de 12 de julio, de la Diputación General de Aragón, que vino a sustituir a la anterior. Integraron esta Comisión: los vocales D. JOSÉ GARCÍA ALMANZOR, Registrador de la Propiedad; D. JOSÉ ALBERTO GÍL NOGUERAS, Magistrado-Juez; D. AMBROSIO ARANDA PASTOR, Notario; D. ANGEL BONET NAVARRO, Abogado; D. JOSÉ MANUEL JARABO RODES, Abogado (D. de 13 de septiembre de 1994) y D. JOSÉ LUIS MERINO HERNÁNDEZ, Notario, designado Presidente y Secretario D. MAURICIO MURILLO GARCÍA-ATANCE (D. 7 de octubre de 1994). Por Decreto de 27 de abril de 1995, de la Presidencia de la Diputación General de Aragón, se dispone el cese, a petición propia, de D. ÁNGEL BONET NAVARRO como Vocal de la Comisión. Y, por otro Decreto, de la misma fecha y procedencia se nombran Vocales a D. JAVIER SANCHO ARROYO Y LÓPEZ DE RIO-BOO (abogado) y a D. ADOLFO CALATAYUD SIERRA (notario).

de Zaragoza, Huesca y Teruel (de común acuerdo), el Colegio Notarial de Aragón, la Junta Territorial de Aragón (hoy Colegio) del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. El resto es propuesto libremente por el Consejero de Presidencia para su nombramiento, como todos, por Decreto de la Presidencia<sup>28</sup>. Constituida la Comisión, y tras nombrar Presidente de la misma a JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA, se comenzó a reflexionar sobre las diversas opciones de política legislativa para el Derecho civil de Aragón. El resultado de esas reflexiones fue la publicación y presentación a la Diputación General de Aragón el 8 de octubre de ese mismo año, de una *Ponencia General, titulada Objetivos y Método para una política legislativa en materia de Derecho civil*, que también se presentó a la opinión pública aragonesa, en particular, a los profesionales del Derecho, para conseguir la participación más amplia y plural en estas complejas

---

28 Las personas que han compuesto la CADC desde 1996 hasta la fecha de hoy (octubre de 2022) han sido las siguientes: 1. JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA (primer Presidente); 2. JOAQUÍN CERECEDA MARQUINEZ†; 3. RAMÓN TORRENTE GIMENEZ†; 4. ADOLFO CALATAYUD SIERRA (ha ejercido de secretario); 5. JOSÉ LUIS BATALLA CARILLA; 6. JOSÉ GARCÍA ALMAZOR; 7. FERNANDO GARCÍA VICENTE; 8. JESÚS MARTÍNEZ CORTES†; 9. JAVIER SANCHO-ARROLLO (vocal honorario); 10. JOSÉ ANTONIO SERRANO GARCÍA (secretario desde 2001 a junio de 2022). Esta fue la primera Comisión, luego por fallecimientos o bajas ingresaron en ella: 11. MARÍA ÁNGELES PARRA (ejerció como secretaria); 12. RICARDO GIMÉNEZ MARTÍN (que sustituyó a Joaquín Cereceda cuando se jubiló en 2001); 13. DAVID ARBUÉS AISA (sustituyendo a Ramón Torrente, que pidió ser sustituido en 2003); 14. CARMEN SAMANES ARA (sustituyendo a Ricardo Giménez que pidió ser sustituido en 2003); 15. RAFAEL SANTACRUZ BLANCO (sustituyendo a Samanes al ingresar en el TSJA, en 2005); 16. JOSÉ MANUEL ENCISO (que sustituye a Martínez Cortes por su fallecimiento); 17. MARÍA CARMEN BETEGÓN SANZ (que sustituye a Batalla que así lo pidió 2016); 18. Joaquín José Oria Almudí (que sustituye a García Almazor, también lo solicitó, 2016). Hoy (octubre de 2022) la Comisión está formada por: FERNANDO GARCÍA VICENTE (Presidente); JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA (vocal honorario al haber cumplido 75 años); DAVID ARBUÉS AISA (abogado); CARMEN BAYOD LÓPEZ [(Catedrática, se incorpora tras la renuncia de Carmen Betegón Sanz (Registradora)]; ADOLFO CALATAYUD SIERRA (Notario); MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN (CU, Magistrada de la Sala 1ª del TS); JAVIER SANCHO-ARROYO LÓPEZ-RIOBOO (abogado, vocal honorario); RAFAEL SANTACRUZ BLANCO (abogado del Estado); JOAQUÍN JOSÉ ORIA ALMUDÍ (Registrador); JOSÉ ANTONIO SERRANO GARCÍA (Catedrático) y AURORA LÓPEZ AZCONA (titular de universidad, que se incorpora tras la renuncia de José Manuel Enciso Sánchez (Notario) y es la actual Secretaria en sustitución de J. A. Serrano)]. La Comisión se regula ahora por Decreto 86/2022, de 15 de junio, del Gobierno de Aragón.

tareas legislativas<sup>29</sup>. *El objetivo que se marcó la Comisión fue la creación de un nuevo Cuerpo legal que vendría a sustituir a la Compilación a la que, formalmente, tendría que derogar. En la búsqueda de ese objetivo, la Comisión se propone trazar un camino propio, partiendo del Derecho histórico y desarrollándolo de una manera acorde a las necesidades y convicciones del pueblo aragonés, y sin necesidad, en esta tarea, de agotar el campo competencial que en materia civil permite el texto constitucional.*

Este Cuerpo legal ha de ser tendencialmente completo, de manera que, para aplicar el Derecho civil aragonés, deberá de bastar en la mayor parte de los casos con la consulta y alegación de las normas en él contenidas, sin acudir al Derecho supletorio. Para ello, el futuro Cuerpo legal habrá de contener, además del genuino Derecho aragonés, «todos los preceptos que, encontrándose hoy su texto en el Código civil, son ya Derecho aragonés en virtud de las remisiones hechas por la ley aragonesa, además de todos aquéllos que, coincidan o no con los que el Código dicta para su ámbito de aplicación, sean necesarios o convenientes para la completa regulación de las instituciones civiles comprendidas en la ley aragonesa». «Evidentemente el Código civil seguirá siendo aplicable en Aragón en todas aquellas materias que son competencia exclusiva del Estado y también como Derecho supletorio en aquellas instituciones que, no estando reguladas en la Compilación, tampoco parezca oportuno regularlas o desarrollarlas completamente mediante leyes aragonesas. El Código del Derecho civil de Aragón y el Código civil español seguirán manteniendo formidables relaciones: no ha sido uno de los objetivos legislativos y políticos en Aragón agotar sus competencias legislativas en materia civil».

C) *Aprobación fraccionada o por partes del Cuerpo legal: De la Ley de sucesiones de 1999 a la Ley de Derecho civil patrimonial de 2010*

El método para conseguir formular un Código civil de Aragón, como ya se quiso desde 1880-1881, pasará por su confección fraccionada: ir aprobado

---

29 La Ponencia fue difundida por el Gobierno de Aragón en una tirada de 1000 cuadernillos y publicada también en la RDCA (vid. nota 21). Ese mismo año, en noviembre, los VI Encuentros de Foro de Derecho Aragonés, patrocinados por El Justicia de Aragón, tuvieron como objeto debatir la Ponencia General, con el objeto de lograr el mayor consenso entre la opinión pública aragonesa y someterla al juicio y valoración de los diversos operadores jurídicos aragoneses.

leyes completas que puedan tener sentido relativamente independiente de las demás. Cada ley parcial iría derogando libros o partes de la Compilación. Siguiendo este método, la Comisión se propuso regular, en primer lugar, el Derecho de sucesiones<sup>30</sup>. Los trabajos de la Comisión comenzarán en 1996 y finalizarían en 2010. A lo largo de estos años, la Comisión elaboró, por encargo del Gobierno de Aragón, sendos proyectos de ley que fueron presentados a las Cortes que, con gran elegancia y respeto al trabajo de la Comisión y, sobre todo, con responsabilidad institucional, apenas modificaron los textos presentados, nunca en el fondo, y sus enmiendas, que eran dadas a conocer a la Comisión para que, a través de una «nota verbal»<sup>31</sup>, las informara, mejoraron el texto. Todo un acierto de buen hacer. Fruto de estos trabajos fueron *La Ley 1/1999, de 24 de febrero, de sucesiones por causa de muerte*; esta ley dio nueva redacción a los arts. 1 a 3 de la Compilación; la *Ley 2/2003, de 12 de febrero, de régimen económico matrimonial y viudedad*; la *Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la persona* y, por último, la *Ley 8/2010, de 2 de diciembre de 2010, de Derecho civil patrimonial*.

*D) Las disposiciones legales que se refunden en el Código del Derecho foral de Aragón*

La Ley 8/2010, en su Disposición Final Primera, contuvo la autorización de las Cortes al Gobierno para que, a través de la mecánica de los textos refundidos, diera a luz, al vigente Código del Derecho foral de Aragón. El plazo concedido al Gobierno fue de un año desde la entrada en vigor de la Ley de Derecho civil patrimonial; plazo que fue cumplido holgadamente: en menos de cuatro meses. El párrafo 1º de la Disposición Final Primera, acoge dichas previsiones, nominando (materia concreta) las normas objeto de refundición<sup>32</sup> y se faculta al Gobierno para que armo-

---

30 Así se manifiesta en la Ponencia General (cfr. p. 29).

31 Sobre ello vid. SERRANO GARCÍA, J. A.: *op. cit.*, nota 22, pp. 384 y ss.

32 La norma dispuso: «1. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», un decreto legislativo que refunda:

- a) El Título preliminar de la Compilación del Derecho civil de Aragón.
- b) La Ley 1/1999, de 24 de febrero, de sucesiones por causa de muerte.
- c) La Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas.

nice y aclare los textos objeto de refundición. Fueron objeto de refundición todas las leyes aragonesas elaboradas en el seno de la CADC; pero junto a ellas era preciso incluir también dos leyes civiles elaboradas al margen de la Comisión: por un lado, la *Ley 6/1999, de 26 de marzo, de parejas estables no casadas* y, por otro, la *Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares antes la ruptura de la convivencia*, ambas a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios: la primera, a propuesta del PSOE y la segunda y más reciente, a propuesta del PAR. Todas estas leyes deberían forma parte de un único cuerpo legal: un Código.

El Decreto legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, aprueba, con el título de Código del Derecho foral de Aragón, el Texto refundido de la Leyes civiles aragonesas y ordena su entrada en vigor el 23 de abril de 2011.

### 3. El Código del Derecho foral de Aragón<sup>33</sup>

#### A) *El valor del Código*

En algo más de un decenio Aragón renovó su Derecho civil, a través de una técnica propia, y diferente a la forma de abordar la competencia legislativa en materia de Derecho civil por parte de otras Comunidades autónomas.

El Código del Derecho foral de Aragón vigente no es un Código completo, sigue, como siempre, conviviendo con el Código civil español en aquéllas materias que armonizan con los principios aragoneses y que por ello no ha parecido, por el momento, necesario regular. Este texto legal, de una gran calidad técnica, ha sido el fruto de los trabajos de una Co-

---

d) La Ley 2/2003, de 12 de febrero, de régimen económico matrimonial y viudedad.

e) La Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la persona.

f) La Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres.

g) La presente Ley de Derecho civil patrimonial».

33 Sobre la formación del CDFA, su valor y técnica legislativa BAYOD LÓPEZ, C.: *op. cit.*, nota 22, pp. 356 y ss.

misión formada por especialistas de gran prestigio y cuyo objetivo fue revitalizar el Derecho civil aragonés contenido en la Compilación, una reforma más en intensidad y profundidad que en expansión material. Estamos ante un excelente Código cuyo contenido, atañe la esencia del Derecho civil: la persona, la familia y la sucesión, además de atender, si bien en menor medida, a cuestiones patrimoniales. Este Código está llamado a regular las relaciones civiles de los aragoneses del siglo XXI.

*B) Lo que aporta: la innovación del ordenamiento jurídico*

El CDFFA, en cuanto que es un texto refundido, no está llamado a crear Derecho, no podría, aunque quisiera, ya que el ejecutivo no tiene potestad para legislar, pero qué duda cabe de que tenemos ahora un cuerpo legal que antes no existía y que hemos dejado de tener todas aquellas leyes que él deroga. Formalmente las cosas no son igual, desde su entrada en vigor él es la única norma de referencia, ya no caben citas a las leyes derogadas; pero, es más, a través de las aclaraciones que ha llevado a cabo ha innovado el ordenamiento aragonés, y con ello también propicia una mayor seguridad jurídica. Además, la existencia del Código contribuye a fortalecer el Derecho civil aragonés puesto que disuade al operador jurídico de aplicar el Código civil español, sin haber tratado de buscar una solución dentro del Derecho civil aragonés. Si bien, en esto tal vez debamos seguir trabajando.

*C) Un Derecho vivo: posteriores reformas*

Aun cuando Aragón ha recuperado su competencia normativa, en algunas ocasiones no deja de sentir que las modificaciones que se llevan a cabo en el Derecho del Estado deben tener un reflejo en Aragón; y no siempre tiene por qué ser así. Media docena de normas han introducido modificaciones en el CDFFA<sup>34</sup> y se prevé una gran reforma en materia de

---

34 Las normas que han modificado el CDFFA son las siguientes: *Ley 3/2016, de 4 de febrero*, de reforma de los artículos 535 y 536 del Código del Derecho Foral de Aragón, en relación a la declaración de herederos a favor del Comunidad autónoma que se sustancia, desde la Ley de Jurisdicción voluntaria de 2015 a través de un procedimiento administrativo; *Ley 15/2018, de 22 de noviembre*, sobre la tributación de la fiduciaría aragonesa en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, por la que se modifica el art. 451 CDFFA; *Ley*

discapacidad para adaptar nuestro Derecho a la Convención de Nueva York sobre los Derechos de las personas con discapacidad. En efecto, el Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 15 de junio de 2022, dispuso: «Se acuerda: Encomendar a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil la redacción del anteproyecto de modificación del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad de las personas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.2 del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón y el art. 34.2 b) de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón». La Comisión está debatiendo ya un texto sobre la materia.

#### **4. Las relaciones entre el Derecho foral aragonés y el Derecho civil estatal**

##### *A) El Derecho foral de Aragón: Un Derecho llamado a ser completo en el ámbito de sus competencias*

Desde el siglo XVIII, las normas aragonesas reclaman la aplicación de las leyes de Castilla, pero sus relaciones han evolucionado: desde una prefe-

---

*18/2018, de 20 de diciembre*, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, por la que se modifica [se añade] el art. 311.3 CDFA, que permite al miembro de la pareja decidir sobre el destino del cadáver del premuerto; *Ley 6/2019, de 21 de marzo*, de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el texto refundido de las Leyes civiles aragonesas en materia de custodia. Se modifica el art. 80 CDFA al efecto de suprimir la preferencia legal de la custodia compartida; *Ley 2/2021, de 25 de marzo*, por la que se modifica el «Código del Derecho Foral de Aragón», Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, al efecto de modificar el art. 72 CDFA; *Ley 6/2021, de 29 de junio*, por la que se modifican el Código del Derecho Foral de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, y el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, en lo que afecta a la regulación de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados, que incorporara un art. 398 bis al CDFA. En estos momentos se está tramitando un Anteproyecto de Ley de modificación puntual del libro tercero del Código del Derecho foral de Aragón relativo a las sucesiones por causa de muerte [vid. Portal de transparencia <https://acortar.link/06uZP6>]

rente aplicación del Código civil frente al Derecho civil de Aragón, relegado a ser una anécdota o extrañeza dentro de la normalidad, pasando por ser un Derecho especial frente al general o común, que representaba el Código civil, tras la reforma de su Título Preliminar en 1974, *hasta llegar a ser en la actualidad un Derecho civil más, general y con posibilidad de complitud en el ámbito de sus competencias*. Competencias que, a mi juicio, y dada la doctrina del TC en relación a la «conexión suficiente» y el contenido de nuestro Derecho foral, de sus principios y sistema de fuentes<sup>35</sup>, pueda albergar todo el Derecho civil que necesiten los aragoneses de este nuevo milenio, con exclusión, tan solo, de aquellas materias reservadas en exclusiva al Estado «en todo caso».

El Derecho foral está de nuevo en nuestras manos, su extensión, contenido y aplicación depende de los aragoneses: es nuestra responsabilidad proveer a los ciudadanos del mejor y más completo Derecho que sirva adecuadamente a sus intereses. Como en la parábola de los talentos, no es suficiente con conservar, debemos hacer uso de nuestros talentos y ponerlos al servicio de la sociedad aragonesa.

*B) La competencia del Estado «en todo caso»: el deber de legislar con lealtad en el sistema autonómico*

En uno de sus últimos discursos Roosevelt recordó un viejo adagio: «*Great power involves great responsibility*»; creo que el Estado español debería tenerlo especialmente presente cuando legisla en el ámbito exclusivo de sus competencias y no calcula, como debería, los efectos colaterales que su legislación, uniforme en todo el Estado, puede hacer a otros Derechos con competencia en materia civil.

A estos efectos tenemos dos claros ejemplos, pero hay más: por un lado, la Ley 8/2021, de modificación del Código civil de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica y, por otro, la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.

---

35 Vid. nota 25.

La Ley 8/2021, en lo que atañe a la modificación del Código civil, los efectos son menores, sobre todo si Aragón tiene competencia y ha legislado<sup>36</sup>, pero la supresión del procedimiento judicial de incapacitación, de competencia exclusiva del Estado, sin proveer su vigencia para aquellos Derechos que mantenían otros sistemas, conculca con gran deslealtad la competencia constitucional de otros territorios nacionales. Todo ello, no afecta sólo a los operadores jurídicos, a los jueces, que con gran solvencia van resolviendo el entuerto, sino, sobre todo, a las personas más vulnerables: las personas con discapacidad que, por la fuerza de los acontecimientos, se ven desplazados en su Derecho por otro que no les es aplicable, pero reina en el desconcierto y conculca la competencia legislativa aragonesa.

La Ley 15/2015, de 2 de julio, de jurisdicción voluntaria (LJV), modificó diversos preceptos del Cc. en relación al matrimonio. En lo que aquí nos interesa suprimió la dispensa de edad, que podía conceder el Juez a partir de los 14 años, y por ello también dejó sin contenido el art. 316 Cc., (emancipación por matrimonio), norma que nunca fue de aplicación supletoria en Aragón, ya que los casados aragoneses siempre y en todo caso son mayores de edad<sup>37</sup>. La supresión de la dispensa de edad se justificó en el Preámbulo de la LJV de la siguiente forma: «se ha eliminado la dispensa matrimonial de edad, al elevarla de 14 a 16 años, de acuerdo con la propuesta realizada por los Ministerios de Justicia y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad». Afirmación que desvela el propósito del legislador español: elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 16 años. Así lo entendió también el Comité de los Derechos del niño (CRC/C/ESP/CO/5-6) de 5 de marzo de 2018 cuando declara que: «celebra que se haya elevado la edad mínima para contraer matrimonio de

---

36 Sobre estas cuestiones vid. BAYOD LÓPEZ, C.: «Efectos de la reforma en materia de discapacidad en relación con los Derechos civiles territoriales», CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. y GARCÍA MAYO, M. (Dir.), *Un nuevo orden jurídico para las personas con discapacidad: comentarios a las nuevas reformas legislativas*, ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2021, pp. 141-162; LÓPEZ AZCONA, A.: «Los Derechos civiles territoriales ante la Ley 8/2021 de reforma de la discapacidad» en *ADC*, T. LXXV, 2022, págs. 1583-1674.

37 Sobre edad y capacidad vid: BAYOD LÓPEZ, C.: «Capacidad de las personas por razón de la edad. Uno de los modelos (¿a exportar?) de la legislación civil española», PÉREZ GALLARDO, L. y CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G., (dir.) y GARCÍA MAYO, M. (coord.), *Persona y capacidad: funciones y disfunciones*, ed. Editorial Olejnik, Santiago de Chile, 2021, pp. 117 a 143.

los 14 a los 16 años en casos excepcionales, si bien el Comité alienta al Estado parte a proseguir sus esfuerzos a este respecto y recomienda que elimine las excepciones a la edad mínima para contraer matrimonio, que es de 18 años». Pues bien, ciertamente esa fue la intención del legislador, pero para conseguirlo debería haber establecido una edad concreta de 16 años. El no haberlo hecho así, y seguir manteniendo la referencia a la emancipación, supone no haber elevado la edad para contraer matrimonio, al olvidar el legislador español (que también es el nuestro cuando legisla en materias de su exclusiva competencia), la edad de emancipación en Aragón, que es a partir de los 14 años (art. 30 CDFA). Por ello, es posible, si bien nada recomendable, que un aragonés emancipado a los 14 años pueda contraer válido matrimonio. Este descuido del legislador provoca también otras distorsiones, si tenemos en cuenta el art. 181 Cpen., que tipifica como delito realizar actos de carácter sexual con un menor de 16 años: «El que realizare actos de carácter sexual con un menor de dieciséis años será castigado con la pena de prisión de dos a seis años». El consentimiento del menor sólo excluye la responsabilidad penal «cuando el autor sea una persona próxima al menor por edad y grado de desarrollo o madurez física y psicológica». (art. 183 bis Cpen.). Por lo tanto, si una persona de 25 años en adelante contrae válido matrimonio con un aragonés emancipado a los 14 años es más que posible que incurra en el tipo penal referido [creo que podemos seguir aplicando la Circular 1/2017, de 6 de junio, sobre la interpretación del entonces art. 183 *quater* del Código Penal], salvo que rememoremos la película de Elia Kazan (con guion de Tennessee Williams) *Baby Doll*. Sólo si el matrimonio se contrae por otro menor de 14 o 16 años emancipado o de edad próxima (hasta los 24 años según la referida Circular) no se incurrirá en el tipo penal.

Todo ello pone en evidencia al legislador estatal, que no ejerce con rigor y lealtad sus competencias, al preterir a otros Derechos, que forman parte del ordenamiento jurídico español y europeo.

En estos supuestos, ciertamente, la solución no está de manera directa en nuestras manos, pero creo que las instituciones aragonesas deberían dirigirse al Estado cuando esto pasa, y proponerle una solución (yo se lo manifesté a la Ministra de Justicia), como sería, por ejemplo, incorporar a las sendas Comisiones de Codificación un representante por cada una

de las Comunidades autónomas con competencia en materia civil que analizarán el impacto de la legislación exclusiva del Estado.

#### IV. EL DERECHO FORAL DE ARAGÓN: UN DERECHO EUROPEO

El Derecho civil aragonés es, desde luego, un Derecho europeo más, aplicable también fuera de Aragón y no solo a los aragoneses en función de la ley aplicable, cuya competencia queda ahora en manos de la Unión Europea. En la actualidad, y fundamentalmente a través de la unificación del Derecho Internacional Privado, los Reglamentos europeos en materia de ley aplicable en sectores propios del Derecho civil, (sucesiones y régimen económico matrimonial) están produciendo una desnacionalización del Derecho civil, cuyo origen, a lo que creo, se encuentra en la modificación llevada a cabo en estos Reglamentos respecto del punto de conexión para determinar la ley aplicable: se pasa del tradicional estatuto personal (nacionalidad/vecindad) al estatuto real (domicilio/residencia habitual) pero, además, y sobre todo, se instaura como primer criterio de determinación la voluntad de los sujetos en la elección de la ley aplicable: podrán elegir, por ejemplo en materia de sucesiones, entre la ley de su residencia habitual o la ley de su nacionalidad (vecindad civil en el caso de los españoles).

Este nuevo escenario será una ocasión para una mayor aplicación del Derecho civil aragonés que, en cuanto Derecho civil territorial español, es uno más a ser tenido en cuenta en el concurso de aplicación fuera de sus fronteras, pero también a cualesquiera otros sujetos foráneos que residan en Aragón o elijan su aplicación. Tanto las Directivas como los Reglamentos europeos modifican el sistema de fuentes interno y provocan algunos efectos colaterales en la aplicación del Derecho civil<sup>38</sup>. Es todo ello, una nueva oportunidad de brillar y de expandirse como ya lo hiciera Aragón y su Derecho en la Edad Moderna.

---

38 Sobre estas cuestiones en especial en materia de viudedad vid. BAYOD LÓPEZ, C. y SERRANO GARCÍA, J. A.: *Manual del Derecho foral de Aragón*, ed. El Justicia de Aragón y fundación Ibercaja, Zaragoza, 2020; BAYOD LÓPEZ, C.: *El Derecho civil aragonés en el siglo XXI: Algunas cuestiones prácticas*, ed. DGA, Zaragoza, 2022.

Por ello, el futuro del Derecho foral de Aragón pasa por tomar conciencia de nuestra competencia, ejercerla no sólo a través de la promulgación de leyes, sino divulgando nuestro Derecho dentro y fuera de Aragón y haciendo valer, como siempre hemos hecho nuestro Derecho, en especial frente al Estado; estamos obligados a ello: El Derecho es la esencia de Aragón, la razón de nuestra existencia.

# POSICIÓN ESTATUTARIA SOBRE EL AGUA

Elisa MOREU CARBONELL

*Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática)  
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. HITOS DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA EN ARAGÓN. II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ESPAÑOL DE AGUAS Y MARCO COMPETENCIAL. 1. Competencia sobre aguas que discurren íntegramente por su territorio (art. 72.1 EAAR) 2. Competencia sobre cuencas intercomunitarias (art. 72.2 EAAR). 3. Competencia para emitir informe preceptivo en obras hidráulicas que afecten al territorio aragonés (art. 72.3 EAAR). III. DERECHOS DE LOS ARAGONESES EN RELACIÓN CON EL AGUA. 1. Apartado primero del artículo 19 EAAR: derecho al abastecimiento de agua de calidad. 2. Apartado segundo del artículo 19 EAAR: fijación de caudales ambientales. 3. Apartado tercero del artículo 19 EAAR: derecho a evitar trasvases. IV. LA RESERVA HÍDRICA DE ARAGÓN. V. EL SESGO ANTI-TRASVASES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN. VI. LA FALLIDA PRETENSIÓN DE DECLARAR EL AGUA COMO *PATRIMONIO COMÚN DE ARAGÓN*.



El agua es un símbolo identitario de Aragón y elemento definitorio del aragonesismo más reivindicativo. En nuestra comunidad autónoma las manifestaciones por la autonomía fueron de la mano de las demandas relativas al agua<sup>1</sup>. Precisamente, la manifestación popular más numerosa de la historia de Aragón tuvo lugar en el año 2000 contra el trasvase del Ebro y el Plan Hidrológico Nacional<sup>2</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Aragón dedica al agua dos preceptos completos y una disposición adicional, que atribuyen a los poderes públicos aragoneses la competencia para definir su propia política hidráulica en el marco de la planificación que corresponde a la Administración General del Estado. La Comunidad Autónoma de Aragón ha desarrollado especialmente sus competencias en el ámbito de la gestión del agua donde, como es sabido, se han suscitado conflictos en torno a la utilización del agua y a los trasvases previstos por el Estado que exceden incluso del ámbito exclusivamente jurídico.

- 
- 1 El día 23 de abril de 1978 se celebró una histórica manifestación por la autonomía de Aragón, en la que se calcula que más de 100.000 personas salieron a la calle en Zaragoza. La gran manifestación proautonómica se convocó por el entonces ente preautonómico Diputación General de Aragón. Quince años más tarde, el 23 de abril de 1993, otra manifestación por la autonomía y contra el trasvase del Ebro convocó de nuevo a 100.000 personas que desplegaron una bandera de Aragón de 3.000 metros cuadrados en la Plaza del Pilar de Zaragoza, con el lema «Autonomía plena ya, trasvases, no».
  - 2 Según el diario El País, aproximadamente 300.000 personas se manifestaron el día 8 de octubre de 2000 en la ciudad de Zaragoza, «la mayor manifestación que se recuerda en Aragón». No fue la única que se convocaba para protestar contra el trasvase del Ebro y la gestión del agua, pero sí la más numerosa.

## I. HITOS DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA EN ARAGÓN

En contra de lo que se pudiera pensar, la vida del Estatuto de Autonomía de Aragón no ha sido estática, sino un proceso de cambio constante<sup>3</sup>. Resumiremos a continuación los hitos en materia de política hidráulica que ha vivido Aragón, que bien podrían concentrarse en este esquema cronológico.



### 1978-1991

- Manifestación proautonomista de 23/04/1978
- Estatuto de Autonomía de Aragón, LO 8/1982
- Primeras transferencias competenciales en materia de aguas (1984-1985)



### 1992-1999

- Pacto del Agua de Aragón, 30/06/1992
- Reformas estatutarias de 1994-1996
- Ley 9/1997, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales



### 2000-2006

- Gran manifestación anti-trasvase de 8/10/2000
- Ley 6/2001, de ordenación y participación del agua en Aragón
- Creación del Instituto Aragonés del Agua, IAA



### 2007-2013

- Reforma estatutaria de 2007, LO. 5/2007
- STC 110/2011, desestima RI contra el Estatuto de Autonomía



### 2014-actualidad

- Ley 10/2014, de Ríos y Aguas de Aragón
- STC 116/2017, estima parcialmente RI contra la Ley 10/2014
- STC 158/2019, anula la declaración del agua como "patrimonio común"

Como se sabe, Aragón no accedió a la autonomía por la llamada «vía rápida» del artículo 151 de la Constitución y tuvo que esperar para su desarrollo a través de la definida como «vía lenta», autonomía inicial lenta o diferida<sup>4</sup>.

3 Véase EMBID IRUJO, A. «Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma», ob. col. F. López Ramón, ed, *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2005, pp. 152-162.

4 ¿Por qué Aragón obtuvo una autonomía restringida, encauzada por el artículo 143? Al parecer, la voluntad de crear consensos llevó a los partidos a aceptar un mínimo

El Estatuto de Autonomía de Aragón (LO. 8/1982, de 10 de agosto) se limitaba a recoger las competencias en materia de aguas de acuerdo con el marco constitucional. En concreto, reconocía como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón la de «*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*» (artículo 35.1.11º).

En el año 1984 Aragón recibió las primeras transferencias del Estado específicas en materia de aguas, por Real Decreto 1598/1984. En concreto las relativas al auxilio técnico y económico que prestaba el Estado a las corporaciones locales en actuaciones del ciclo urbano del agua (como saneamiento o depuración) y la ordenación de los cauces a su paso por los cascos urbanos. Un año más tarde, en 1985, el Estado transfiere competencias que afectan al regadío vinculadas con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, fundamental para Aragón (Real Decreto 643/1985). Con ello, los regadíos pasaron a ser competencia de la comunidad autónoma, salvo aquellos declarados de interés general. En esos años se transfirieron a Aragón otras competencias indirectamente relacionadas con el agua por su carácter transversal, como las de ordenación del territorio y medio ambiente.

Con la aprobación de la Ley de Aguas (Ley 29/1985), la Comunidad Autónoma de Aragón, como el resto de comunidades autónomas afectadas, pasó a estar representada en los distintos órganos de gobierno y administración de la Confederación Hidrográfica del Ebro, CHE. Hasta entonces, la Junta de Gobierno de la CHE la conformaban la representación

---

común denominador. En todo caso, no es objeto de un estudio de estas características. Un buen resumen de los comentaristas de la época y de los hitos políticos del autonomismo en Aragón puede encontrarse en BERMEJO VERA, J.: *El Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cai100, 2000; LÓPEZ RAMÓN, F.: *La Autonomía de Aragón. Trayectoria y políticas*, Biblioteca Aragonesa de Cultura, 2005, pp. 13-37; LÓPEZ JIMÉNEZ, Á.: «El Estatuto de Autonomía de Aragón. Reivindicaciones sociales para su reforma», ob. col. F. López Ramón, ed., *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2005, pp. 130-131, y GUEDEA MARTÍN, M.: «La reforma del Estatuto de Autonomía», ob. col. J. Bermejo Vera y F. López Ramón, Dirs. *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas Thomson Reuters, 2010.

institucional de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos. Al principio, los representantes aragoneses en los organismos de cuenca y en el Consejo Nacional del Agua eran propuestos por los grupos parlamentarios de las Cortes para su nombramiento por la Diputación General. Posteriormente, la Ley 1/1996, de 24 de abril, relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca, estableció que la designación de los representantes aragoneses se efectuara directamente por el Gobierno de Aragón.

De esta época la norma más relevante es la Ley 9/1997, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, primer intento de regulación hidráulica dentro del estrecho margen competencial que otorgaba el Estatuto de Autonomía<sup>5</sup>.

Otro hito en la política hidráulica fue la aprobación del llamado «Pacto del Agua de Aragón», resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión 30 de junio de 1992. El Pacto del Agua recogía las obras hidráulicas que se consideraban de interés para la comunidad autónoma y la reserva estratégica de los 6.550 hectómetros cúbicos que años más tarde recogería el Estatuto de Autonomía de 2007. La previsible oposición de nuestra comunidad autónoma a los planes trasvasistas del Gobierno nacional quería ser neutralizada con ciertas concesiones a obras y reservas estratégicas. Antes de que finalizara 1992, las obras previstas en el Pacto del Agua se declararon de interés general y urgentes<sup>6</sup>.

El contenido del Pacto del Agua de Aragón, incluida la determinación de la reserva hídrica, se incorporó años después al Plan Hidrológico del Ebro (Real Decreto 1664/1998) y al Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001). La Ley 11/2005 añadió una disposición adicional a dicho Plan

---

5 EMBID IRUJO, A.: *op. cit.* 22 y SETUÁIN MENDÍA, B.: *El régimen jurídico de las aguas residuales: perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Egido, Zaragoza, 1998.

6 35 años después, ha quedado demostrado que las obras previstas en el Pacto del Agua no eran tan urgentes como se proyectaron; además, han quedado arrumbadas por efecto de normas posteriores como la Directiva Marco y sus requerimientos ambientales. Sobre el «Pacto del Agua», véase LACASA MARQUINA, M., NADAL REIMAT, E. y PINA CUENCA, F.: «El Pacto del agua en Aragón: descripción y consideraciones», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales III* (105), 1995, pp. 567-576.

Hidrológico para confirmar que «la Comunidad Autónoma de Aragón dispondrá de una reserva de agua suficiente para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio, tal y como se establece en el Pacto del Agua de Aragón, de junio de 1992». Posteriormente retomaremos con más detalle el marco jurídico de esta reserva hídrica.

Las reformas estatutarias realizadas por LO. 6/1994 y LO. 5/1996 no aportaron novedades relevantes, aunque se modificó la redacción del artículo 35 pasando la competencia en materia de aguas y aprovechamientos hidráulicos al número 16º del precepto.

El agua genera una fuerte corriente reivindicativa en Aragón, con ramificaciones nacionalistas y un alto sentimiento de unión entre los aragoneses. La aprobación del Plan Hidrológico Nacional tuvo un enorme impacto en la sociedad aragonesa que acabó encauzándose en la manifestación anti-trasvase del 8 de octubre de 2000, a la que se calcula que asistieron 300.000 personas<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, estas desavenencias condujeron al Gobierno de Aragón a plantear un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, del que finalmente desistió (recurso nº 5209-2001). Las discrepancias se centraban, sobre todo, en la inconstitucionalidad de las transferencias de aguas entre cuencas por suponer un desequilibrio territorial y una negación de las competencias aragonesas en materia de ordenación del territorio. Además, el Gobierno de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, en relación con los contratos de cesión de derechos del uso del agua que tanta polémica habían levantado entre la doctrina administrativista, que fue desestimado por STC 149/2011.

---

7 La postura anti-trasvase mayoritaria deriva de la inmediata percepción en el territorio aragonés de la despoblación, del impacto de los pueblos abandonados; en definitiva, de los desequilibrios territoriales. En palabras de LÓPEZ RAMÓN «*el agua del Ebro se ve, probablemente como la única oportunidad de regeneración y equilibrio para Aragón. De ahí las ventajas otorgadas por el electorado a quien aparece como defensor del gran recurso natural de la Comunidad Autónoma*». Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *op. cit.* p. 30 y también MARRACO, S.: «La gestión del agua en Aragón», ob. col. *Propuestas concretas para un estatuto de autonomía de Aragón*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1978.

La aprobación de la ambiciosa Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, supuso un salto cualitativo en la política hidráulica de nuestra comunidad autónoma. Entre sus objetivos figuraban desarrollar el marco competencial en materia de aguas, regular el abastecimiento, el saneamiento y la depuración de las aguas residuales, establecer un régimen económico-financiero para ello y reformar la organización hidráulica, mejorando la participación social. Se crea el Instituto Aragonés del Agua, una entidad de Derecho Público al servicio de la política hidráulica. Uno de los puntos más conflictivos fue la previsión, en la disposición adicional 7<sup>a</sup>, de un informe preceptivo y no vinculante del Instituto del Agua de Aragón en relación con el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de Cuenca que afectarían al territorio de Aragón. El Gobierno del Estado planteó un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional 7 (recurso n° 4108/2001), del que posteriormente desistió.

La siguiente etapa de nuestro resumen cronológico arranca con la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón por Ley Orgánica 5/2007, que introduce avances sustanciales en el marco jurídico de las políticas hidráulicas de Aragón y reconoce esos controvertidos derechos de los aragoneses en relación con el agua. Contra esta reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón interpuso recurso de inconstitucionalidad la Comunidad Autónoma de La Rioja, que afectaba precisamente al marco de los derechos estatutarios relativos al agua, y que fue desestimada por STC 110/2011 con un voto particular concurrente del magistrado D. Luis I. Ortega Álvarez.

La última etapa arranca con la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, el texto normativo más relevante de este período, ya que supone el desarrollo de las competencias estatutarias relativas al agua y de los derechos reconocidos en el artículo 19 del EAAr. Esta ley fue objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad. El primero (recurso n° 2374-2016), interpuesto por diputados del grupo parlamentario Podemos-En Comú y al Grupo Mixto, fue desestimado por STC 98/2018. El segundo (rec. n° 116/2017) lo interpuso el Presidente del Gobierno y fue estimado por STC 116/2017, que anuló algunos de los preceptos que regulaban la reserva hídrica de Aragón, como luego veremos.

Entre los años 2002 y 2007 se puso en marcha la denominada «Iniciativa Social de Mediación sobre los conflictos del agua en Aragón», primera experiencia española en la aplicación de la metodología de la mediación social a conflictos del agua que llevaban décadas enquistados en Aragón<sup>8</sup>.

En el año 2006, la Comisión del Agua de Aragón había comenzado los trabajos para la revisión del Pacto del Agua y poco después se aprobó el procedimiento para la formación de las *Bases de la Política del Agua de Aragón* (Decreto 2018/2010). Con ese objetivo se creó en 2021 una «Mesa de Diálogo» integrada por once representantes de diversos ámbitos sectoriales, cuyo cometido es identificar las cuestiones que puedan resultar esenciales para la consolidación institucional, perfeccionamiento y actualización del Pacto del Agua de Aragón.

La Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón, declaró el agua como «patrimonio común de Aragón», aunque el Tribunal Constitucional la anuló y declaró inconstitucional en su STC 158/2019.

## II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ESPAÑOL DE AGUAS Y MARCO COMPETENCIAL

El agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos. Estas palabras del Preámbulo de la primera versión de la Ley de Aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto), sirven como carta de presentación del régimen jurídico de las aguas y, en este marco, de los derechos de los ciudadanos aragoneses en relación con el agua.

El Derecho español de aguas ha calificado históricamente al agua como objeto de una propiedad especial, muy condicionada por una realidad climatológica marcada por la escasez y las restricciones. El Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), regula el dominio público hidráulico de las aguas

---

8 Véase MONGE LASIERRA, C. y VERÓN LASSA, J. J.: *La iniciativa social de mediación de los conflictos del agua en Aragón*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2019.

continentales, tanto superficiales como subterráneas, todas ellas integrantes del ciclo hidrológico que constituye un recurso unitario y subordinado al interés general (arts. 1.3 y 2 del TRLA)<sup>9</sup>.

La Constitución española establece con criterios muy poco precisos las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas. Es un lugar común afirmar que ni el constituyente ni los redactores de los estatutos de autonomía delimitaron las competencias en materia de aguas con toda «la claridad que requería un objeto tan vital como este»<sup>10</sup>. Se ha dicho, incluso, que la Comunidad Autónoma de Aragón no tiene competencias importantes en materia de obras pero, no obstante, presenta un evidente interés en materia de agua<sup>11</sup>.

El artículo 148.1.10º acude al principio del interés autonómico, mientras que el artículo 149.1.22º asume el criterio territorial («cuando las aguas discurren por más de una Comunidad autónoma»). Además, sobre ambos títulos competenciales se proyectan otros sectoriales (agricultura, ordenación del territorio y urbanismo, pesca fluvial, medio ambiente, sanidad y otros) que afectan al dominio público hidráulico como soporte físico de diversas actividades públicas y privadas.

---

9 Aquí no podemos extendernos en el régimen jurídico del dominio público hidráulico; hacemos esta mención indirecta para destacar que las competencias de Aragón sobre las políticas hidráulicas están condicionadas por la demanialidad de las aguas. Más ampliamente, GARCÉS SANAGUSTÍN, A.: «Aguas», ob. col. J. BERMEJO VERA (dir), *Derecho administrativo. Parte Especial*, Civitas, 7º ed., 2009, pp. 409 a 480; FANLO LORAS, A.: «Las aguas y los aprovechamientos hidráulicos», ob. col. CANO CAMPOS (coord), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo, Tomo V*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 123 a 159; y EMBID IRUJO, A.: «El derecho al agua», ob. col. BONÉ PUEYO, A., *Políticas del agua y participación social. La experiencia práctica de la política del agua en Aragón*, Instituto Aragonés del Agua, Zaragoza, 2007, pp. 23-46.

10 Véase GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS, A.: *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, p. 31.

11 EMBID IRUJO, A.: «Competencias de Aragón en materia de aguas. La legislación aragonesa en materia de aguas», ob. col. EMBID, A., ALBIAC, J. Y TORTAJADA, C, dirs., *Gestión del Agua en Aragón*, Thomson Aranzadi, 2007, pp. 19-30.

El Tribunal Constitucional afirma que «las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o aquéllas» (STC 227/1988, FJ. 14). Por otro lado, según el Tribunal Constitucional, la declaración de demanialidad de las aguas continentales no las convierte en espacio físico ajeno al ejercicio de las competencias de los diferentes entes territoriales, pues la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan su titularidad (STC 9/2001, FJ 16)<sup>12</sup>.

Aunque los primeros Estatutos de Autonomía no contribuyeron a clarificar el reparto competencial en materia de aguas, los denominados «Estatutos de tercera generación» han ampliado notablemente sus competencias en esta materia, llegando a regular derechos propios en relación con el agua (art. 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 17 del Estatuto valenciano), informes preceptivos para el legislador estatal (art. 72.3 del Estatuto aragonés y 117.4 del Estatuto catalán) y hasta reservas de caudales para uso exclusivo de sus ciudadanos (disposición adicional quinta del Estatuto aragonés).

La STC 247/2007, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto de Autonomía valenciano, estimó que estas declaraciones de derechos no resultan contrarias a la Constitución, en tanto que no limitan la libertad de configuración del legislador estatal (FFJJ. 22 y 23). Por su parte, la STC 31/2010, en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tampoco declaró inconstitucionales los derechos relativos al agua, aunque impuso un sentido interpretativo concreto (FFJJ. 111 y 115).

---

12 Más ampliamente sobre el tema competencial, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: «Competencias constitucionales y autónomas en materia de aguas», en RAP, n° 128, 1992, pp. 23-85; FANLO LORAS, A.: «La articulación de las competencias de las comunidades Autónomas en la gestión del agua», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 10, 1997, pp. 63 a 114.

Idéntica interpretación asume la STC 110/2011 para rechazar cualquier reproche de inconstitucionalidad contra el artículo 72 del EAAr, en el sentido fijado por la propia sentencia. El Tribunal Constitucional no sólo reconoce plenas competencias en materia de aguas intracomunitarias que discurran íntegramente por el territorio aragonés, sino también una amplia participación y colaboración en la gestión de las aguas intercomunitarias que afectan a Aragón. Iremos desgranando esta importante sentencia a lo largo de nuestro estudio.

### **1. Competencia sobre aguas que discurran íntegramente por su territorio (art. 72.1 EAAr)**

El artículo 72.1º del EAAr afirma que «corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio», que se extiende a una serie de materias enumeradas en cinco apartados que cubren prácticamente toda la gestión de las aguas intracomunitarias, desde la planificación y las obras hidráulicas, hasta la organización de una administración propia. El artículo 72.1º, párrafo último, del EAAr reconoce también la competencia exclusiva sobre las aguas minerales y termales.

Recordemos que el territorio aragonés contiene las cuencas intercomunitarias del Ebro, partes pequeñas de las cuencas del Júcar, Duero y Tajo, y partes pequeñas de cuencas internacionales de arroyos o ríos que tienen aguas que vierten a Francia. Como en Aragón no hay cuencas o corrientes de aguas intracomunitarias (aunque quizás se podrían incluir en esta categoría algunos ibones pirenaicos, ciertas lagunas interiores o las aguas subterráneas no renovables) se generaron dudas sobre la constitucionalidad de este artículo 72.1º del EAAr., al que se acusó de ser una norma vacía y carente de contenido competencial<sup>13</sup>. Lo cierto es que puede erosionar el básico principio de la unidad e indivisibilidad de la gestión de las cuencas intercomunitarias.

El Tribunal Constitucional desestimó la impugnación del artículo 72.1 del EAAr al admitir la existencia de aguas exclusivamente intracomunitarias.

---

13 FANLO LORAS, A: *op. cit.*, pp. 337-340.

rias en el territorio de Aragón. Siendo ello así, no se puede presuponer, como hacía el recurso del Gobierno de La Rioja, que dicha competencia se vaya a proyectar sobre aguas intercomunitarias. Por otro lado, el Tribunal Constitucional constata que el enunciado «proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma» es reproducción literal del artículo 148.1.10 CE y, por tanto, una materia que puede ser asumida en exclusiva por las comunidades autónomas. Recuerda, no obstante, que la competencia autonómica sobre cuencas intracomunitarias tiene que ser compatible con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que opera como límite a la competencia planificadora autonómica (STC 110/2011, FJ. 11).

## **2. Competencia sobre cuencas intercomunitarias (art. 72.2 EAr)**

Según el artículo 72.2º del EAr, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22º de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante convenio y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico.

Este extenso precepto se refiere a las aguas intercomunitarias, que son prácticamente todas sobre las que Aragón puede ejercer sus competencias y plantea dudas de constitucionalidad.

Por lo que se refiere a la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma de Aragón «en la planificación y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a

Aragón», el Tribunal Constitucional parte del reconocimiento del principio de cooperación, que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que reconoce la Constitución española. En lo atinente a la participación de las comunidades autónomas en las competencias y órganos del Estado, tampoco resulta ilegítima siempre que deje a salvo las competencias de titularidad estatal eventualmente implicadas y la libertad que para su ejercicio tienen los órganos e instituciones del Estado.

Por eso el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra este precepto, dado que el artículo 72.2 EAAr afirma expresamente que la participación y colaboración autonómicas se ejercerán «en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan». De este modo, el precepto estatutario deja a salvo la integridad de la competencia estatal y, con ello, la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

En segundo lugar, por lo que se refiere a «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos», el Tribunal Constitucional concluye que tampoco supone infracción de las competencias del Estado y que se acomoda al artículo 149.1.23 CE. Importa recordar que existen competencias concurrentes del Estado sobre las aguas que discurren por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE) y de las comunidades Autónomas sobre esas mismas aguas cuando dictan normas adicionales de protección. El Tribunal Constitucional señala que es necesario que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera o perturbe el ejercicio de las estatales, por lo que resulta imprescindible establecer mecanismos de colaboración. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que exige la acomodación e integración de los títulos competenciales –estatal y autonómico– que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a entenderse [STC 110/2011, FJ. 13).

En desarrollo de esta previsión estatutaria, la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, regulaba una fase de la tramitación de los procedimientos de

concesión o autorización de vertidos en cauces públicos y de reutilización de aguas regeneradas para las cuencas intercomunitarias. Según los artículos 71.3 y 76.3 de dicha Ley, las resoluciones de la confederación hidrográfica se entenderán conformes con la propuesta formulada por el Instituto Aragonés del Agua cuando, en el plazo de tres meses desde la recepción de la misma, el organismo estatal de cuenca no hubiera comunicado su resolución al organismo aragonés proponente. El Tribunal Constitucional consideró que la Comunidad Autónoma de Aragón había incurrido en un claro exceso competencial al regular los efectos de su intervención en la tramitación de procedimientos que corresponden a las confederaciones hidrográficas, interfiriendo en la actuación y decisión del Estado, que es el titular de la competencia. Por esa razón, la STC 116/2017 declaró inconstitucionales y nulos estos preceptos de la Ley 10/2014 [FJ. 6 d)].

### **3. Competencia para emitir informe preceptivo en obras hidráulicas que afecten al territorio aragonés (art. 72.3 EAAr)**

El art. 72.3 EAAr establece que «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas».

Volveremos sobre este informe preceptivo más adelante, con ocasión del sesgo anti-trasvases del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por el momento, baste recordar que el Tribunal Constitucional rechazó el recurso interpuesto contra este apartado del artículo 72. del Estatuto de Autonomía de Aragón, al considerar que la emisión de informes preceptivos autonómicos en el seno de procedimientos estatales, o viceversa, es una técnica adecuada para resolver supuestos de concurrencia competencial (STC 110/2011, FJ. 15).

El informe preceptivo del Instituto Aragonés del Agua fue objeto de desarrollo por la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, cuyo artículo 19.2.c) especificaba que dicho informe será «determinante en lo referido

a las concesiones relativas a la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses». Este precepto sí fue declarado inconstitucional y nulo por STC 116/2017, al considerar que la pretensión del legislador autonómico de imponer un informe determinante excede del marco estatutario del artículo 72 del EAAr en ámbitos en los que carece de competencia, como es el caso de las concesiones de aguas en las cuencas intercomunitarias. A juicio del Tribunal Constitucional, los concretos mecanismos de colaboración o coordinación solo puede establecerlos el Estatuto de Autonomía y, en su caso, el legislador estatal competente por razón de la materia [STC 116/2017, FJ. 5 e)].

También fue declarado inconstitucional el artículo 70 c) de la Ley 10/2014, que preveía informe preceptivo y determinante en las concesiones de uso de aguas de las cuencas intercomunitarias, ya que tampoco encuentra cobertura en el artículo 72 del EAAr e invade la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.22º de la Constitución [STC 116/2017, FJ. 5 g)].

### III. DERECHOS DE LOS ARAGONESES EN RELACIÓN CON EL AGUA

Una de las novedades del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 fue la incorporación de un catálogo de derechos y principios rectores en su Título I, como hicieron otros estatutos de autonomía reformados desde 2006. La doctrina habla de una «protección multinivel» de los derechos porque a la otorgada por el Estado se une la dispensada por las comunidades autónomas. Sin embargo, no deja de ser una opción muy polémica que ha generado interpretaciones forzadas del Tribunal Constitucional y que ha sido objeto de controversia doctrinal<sup>14</sup>.

---

14 Véase, MARQUESÁN DÍEZ, E.: «La titularidad y las garantías de los derechos proclamados en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007», ob. col. *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, 2010, pp. 59-84; y CORCOY DE FEBRER, B.: «Los derechos y principios rectores estatutarios: tipología y desarrollo», ob. col. *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón, 2010, pp. 85-117.

A juicio de BARDAVÍO DOMÍNGUEZ, P., «Los derechos de los aragoneses en relación con el agua», ob. col. *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de autonomía de Aragón*, 2008, p. 38, la doctrina constitucional es criticable porque en ella se lleva a cabo una trans-

Entre estos nuevos derechos del Título I destaca el relativo al agua (art. 19 EAAr), que tiene una especial «carga identitaria para Aragón»<sup>15</sup> y cuyo contenido desglosamos a continuación.

### **1. Apartado primero del artículo 19 EAAr: derecho al abastecimiento de agua de calidad**

Según el artículo 19.1º del Estatuto de Autonomía de Aragón «los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el equilibrio territorial de Aragón».

Nótese que este derecho se reconoce únicamente «a los aragoneses», a diferencia de otros derechos del Título I cuya titularidad corresponde «a todas las personas», como las prestaciones sociales (art. 12.2), la salud y la seguridad (17.1) o el medio ambiente adecuado (art. 18.1). Según el artículo 4.1 del Estatuto, gozan de la condición política de aragoneses los españoles que tengan vecindad administrativa en Aragón o cumplan los requisitos legales que se puedan establecer. Se ha dicho que la alusión a los aragoneses en este precepto estatutario tiene una «clara carga simbólica»<sup>16</sup> y que parece recoger «el espíritu del Pacto del Agua de 1992»<sup>17</sup>.

---

formación dialéctica de las declaraciones estatutarias de derechos, convirtiéndolas en meros criterios objetivos o directrices para el ejercicio de competencias por parte de los poderes públicos autonómicos, transformación que a su juicio no era necesario realizar para salvar su constitucionalidad y que, sin embargo, conlleva una privación de la plena eficacia de estos derechos declarados por el legislador estatutario así como de su propia condición de derechos subjetivos *strictu sensu*.

15 En expresión de CORCOY DE FEBRER, B.: *op. cit.* p. 103.

16 MARQUESÁN DÍEZ, E.: *op. cit.* p. 64.

17 Aunque no faltan voces críticas que lo tildan de mera acumulación de conceptos o ideas de moda o biensonantes, un precepto muy retórico y de escaso contenido normativo identificable, como MOREU BALLONGA, J. L.: «Aguas», ob. col. BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F., *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas, 2010, pp. 1361-1418.

Un sector doctrinal califica este derecho como un derecho colectivo y no individual, reivindicación política del pueblo aragonés consistente a la aspiración a que sea defendido el entorno ambiental que vincula sus condiciones de vida, su cultura y su identidad, ante la posibilidad de que se prive a los aragoneses del abastecimiento de agua en provecho de otros territorios<sup>18</sup>.

A mi juicio, resulta sorprendente y contradictorio que el Estatuto de Autonomía recogiera este derecho al agua de los aragoneses si recordamos los argumentos que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón había esgrimido en su recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 17.1º del Estatuto valenciano. Este recurso fue resuelto por la STC 247/2007, con cinco votos particulares en contra, confirmando el encaje constitucional del artículo 17.1º del Estatuto valenciano y ampliando el ámbito del contenido lícito de los estatutos de autonomía<sup>19</sup>. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ya apuntaba que estos pretendidos «derechos» reconocidos en los Estatutos no son tales porque pertenecen al ámbito de los mandatos, objetivos y orientaciones a los poderes públicos (STC 247/2007 y 31/2010).

El Gobierno de la Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad, precisamente, contra el artículo 19 del Estatuto de Autonomía, que fue desestimado por STC 110/2011. El Tribunal Constitucional confirma que el artículo 19.1 del EAAr encuentra anclaje en las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de aguas (art. 72 EAAr), que no se limitan a las que se proyecten sobre el río Ebro, sino que se extienden a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas. Siendo ello así, ningún reproche merece que los poderes públicos aragoneses resulten vinculados por la proclamación del mencionado derecho al abastecimiento de agua, vinculación que habrá de materializarse de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro sólo alcanzará al ejercicio de las potestades que

---

18 En este sentido, BARDAVÍO DOMÍNGUEZ, P.: *op. cit.* pp. 49-50.

19 Muy crítico FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Thomson Civitas, 2008, pp. 128-145.

correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE).

En resumen, el Tribunal Constitucional ratifica que el artículo 19.1 EAAR, en tanto que dirigido a los poderes públicos aragoneses, no conlleva infracción del artículo 147.2 CE, pues tiene su cobertura en las competencias asumidas por el Estatuto. Nos encontramos ante un denominado derecho estatutario que guarda relación con competencias asumidas por el propio Estatuto de Autonomía y que no conlleva ningún privilegio para la Comunidad Autónoma de Aragón al someterse expresamente al «marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso». Se trata, en definitiva, de un derecho que debe ser concretado por el legislador autonómico en su alcance, sin que de su tenor literal se desprenda condicionamiento alguno de las competencias del Estado en relación con las aguas, que son límite, sin duda, a la actuación en la materia de los poderes públicos autonómicos (FJ. 5).

## **2. Apartado segundo del artículo 19 EAAR: fijación de caudales ambientales**

El artículo 19.2 EAAR establece que «los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados».

Es evidente que, según el marco constitucional, la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias es una competencia estatal según el artículo 149.1.22 de la Constitución. Pero, dicho esto, el Tribunal Constitucional confirma que no menoscaba la competencia estatal que la Comunidad Autónoma de Aragón tenga la potestad de fijación de los caudales ambientales en las cuencas hidrográficas intracomunitarias, es decir, «cuando las aguas discurran íntegramente por su territorio» como dispone el artículo 72 del EAAR.

El Tribunal Constitucional desestima la impugnación de este apartado 2 del artículo 19 del EAAR. porque considera que la fijación de estos «caudales ambientales apropiados» no menoscaba la competencia estatal del

artículo 149.1.22 CE, ya que la competencia autonómica se limita a una mera «participación» en la fijación del caudal y ello con sometimiento a lo que dispongan las leyes del Estado que desarrollen el artículo 149.1.22 CE. La sentencia señala que la participación de las comunidades autónomas deja a salvo la titularidad de las competencias del Estado eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado. En conclusión, será la ley estatal, sin ningún tipo de condicionamientos, la que determine el alcance y las modalidades de la participación autonómica, en lo relativo a la determinación de los caudales hídricos (FJ. 7).

### **3. Apartado tercero del artículo 19 EAAr: derecho a evitar trasvases**

Según el artículo 19.3 del EAAr, «corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras».

La STC 110/2011 recuerda que este precepto, como en general el artículo 19 EAAr, no es un derecho fundamental, sino que establece una mera «pauta directiva» dirigida a los poderes públicos. Y, para el Tribunal Constitucional, no contraviene la competencia estatal *ex*. artículo 149.1.22 de la Constitución que incluye la regulación de los trasvases (FJ. 9).

## **IV. LA RESERVA HÍDRICA DE ARAGÓN**

No se puede entender el alcance de los derechos estatutarios relativos al agua sin un análisis de la disposición adicional 5ª del EAAr.

Según esta disposición adicional 5ª «la planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón

de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hms<sup>3</sup>».

Antes de examinar la disposición adicional quinta EAAR, recordemos que el origen de esta cantidad de los 6.550 hms<sup>3</sup> se sitúa en el Pacto del Agua aprobado por resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 y que fue incorporada en 1999 a la planificación hidrológica de la cuenca del Ebro. La Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, insistía en garantizar «una reserva global de 6.550 hectómetros cúbicos para uso exclusivo de la Comunidad Autónoma de Aragón». Posteriormente, el Plan Hidrológico Nacional, reformado por Ley 11/2005, añadió una nueva disposición adicional que parecía elevar a rango legal aquella reserva hídrica de 6.550 hm<sup>3</sup> al reconocer que la Comunidad Autónoma de Aragón «dispondrá de una reserva de agua suficiente para cubrir las necesidades presentes y futuras en su territorio, tal y como se establece en el Pacto del Agua de Aragón, de junio de 1992».

Algún autor insinúa que esta regulación resulta confusa, porque se habla a la vez de respeto a los 6.550 hms<sup>3</sup> anuales de agua para Aragón mientras el plan hidrológico reconocía solo una «reserva suficiente» para las «necesidades presentes y futuras de su territorio», resultando la disposición final 5ª del Estatuto una fórmula desvaída y nada imperativa<sup>20</sup>.

El Tribunal Constitucional consideró que no cabe reproche de inconstitucionalidad contra la disposición adicional 5ª del EAAR, ya que no resulta limitativa ni vinculante para las competencias del Estado, aunque impuso una interpretación conforme (STC 110/2011, FJ. 17).

En efecto, el Tribunal Constitucional parte de que la regulación atinente a la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado *ex art.* 149.1.22 CE, de manera que resultaría inconstitucional la determinación unilateral por el legislador autonómico de dichos caudales. Es claro que, con igual fundamento en la superioridad de la Constitución sobre los Estatutos de Autonomía, éstos no podrán contener prescripciones normativas sobre los caudales hídricos que vulneren o condicionen la competencia exclusiva del Estado, aunque éste

---

20 MOREU BALLONGA, J. L.: *op. cit.*, p. 1390.

pueda instrumentar las medidas de coordinación y cooperación con las comunidades autónomas que se estimen necesarias.

El tenor literal de la disposición adicional quinta EAAr revela que la reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que imponga el Estatuto al legislador estatal, ya que prevé que sea la planificación hidrológica, esto es, el legislador estatal, quien concrete las reservas de agua de la cuenca del Ebro, «considerando» la resolución de las Cortes de Aragón que acordó aquella reserva, sin que la misma vincule al Estado en su decisión. Dicha expresión *considerando*, es trasunto del encargo que el art. 19.2 EAAr hace a las Cortes de Aragón de velar por la fijación de caudales apropiados, pero no cuestiona la competencia del legislador estatal para concretar el caudal definitivo. Téngase en cuenta que el art. 72.2 EAAr no atribuye a los poderes públicos autonómicos más función que la de «participar» en la fijación del caudal ecológico, de acuerdo con el artículo 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollan.

A juicio del Tribunal Constitucional, la previsión relativa al caudal controvertido ha de ser interpretada como una manifestación de dicha participación y no como una imposición vinculante para el Estado, cuya competencia exclusiva *ex art.* 149.1.22 no podría ser cuestionada por un Estatuto de Autonomía y que puede determinar con plena libertad la fijación de los caudales de agua apropiados en cada momento.

Así interpretada la disposición adicional quinta EAAr no resulta inconstitucional como se refleja en el fallo de la STC 110/2011 (FJ. 17).

Sin embargo, un sector doctrinal considera que con ello se trocea la unidad de gestión de una cuenca intercomunitaria como la del Ebro y que este precepto se debería haber declarado contrario a la Constitución<sup>21</sup>.

Posteriormente, la STC 116/2017 resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, anulando y

---

21 Muy críticos FANLO LORAS, A.: *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2007, pp. 334-335; y MOREU BALLONGA, J. L.: *op. cit.*, pp. 1391-1392.

declarando inconstitucionales los preceptos de aquella ley que regulaban la reserva hídrica.

Esta sentencia condensa la fuerte carga ideológica que tiene la regulación del agua para la Comunidad Autónoma de Aragón, cuando el Tribunal Constitucional minimiza las contradicciones internas de la argumentación del Gobierno del Estado al impugnar la Ley 10/2014 con tesis contrarias a las que manifestó en su día en sus alegaciones al recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra el Estatuto de Autonomía de Aragón (STC 116/2017, FJ. 3).

Y es que la Ley 10/2014 contenía provisiones relativas a la gestión de la famosa reserva hídrica de 6.550 hm<sup>3</sup> en desarrollo del Estatuto de Autonomía de Aragón. En su STC 116/2017, el Tribunal Constitucional tiene ocasión de matizar, acotar y limitar las competencias de gestión de la reserva hídrica prevista en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

La STC 116/2017 anula la propia definición de la reserva hídrica que contenía el artículo 4 a) de la Ley 10/2014, como «aprovechamiento hídrico de una cuenca intercomunitaria reservado por el Estatuto de Autonomía y la planificación hidrológica estatal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el fin de desarrollar políticas autonómicas de gestión y uso del agua en su territorio, para uso exclusivo de los aragoneses». Según el Tribunal Constitucional, su calificación como «aprovechamiento hídrico de una cuenca intercomunitaria» afecta a la gestión que corresponde al Estado, en contra del artículo 72.2 del EAAr que solo contempla la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de los mecanismos y sistemas previstos por el legislador estatal. Por eso, el precepto incurre en un exceso competencial contrario a la Constitución.

## V. EL SESGO ANTI-TRASVASES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Empleo el término «sesgo» en su acepción de «curso o rumbo que toma un negocio» para exponer los mandatos que el Estatuto de Autonomía de Aragón dirige a los poderes públicos aragoneses para evitar las transferencias entre cuencas, es decir, en contra de los trasvases.

En primer lugar, el citado artículo 19.3º del EAAr, que como se ha dicho, incorpora esa obligación de los poderes públicos aragoneses de «velar para evitar» tales trasvases intercuenas. En desarrollo de este precepto, la Ley de Aguas y Ríos de Aragón de 2014 confirma que «los aragoneses tienen derecho a exigir a los poderes públicos la oposición a las transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma de Aragón que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones de aragoneses presentes y futuras» (art. 11). Un sector crítico de la doctrina alertaba sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 19.3º del EAAr, que fue rechazada por el Tribunal Constitucional, pero también sobre su falta de *elegantia iuris* y su irrelevancia<sup>22</sup>.

En segundo lugar, el artículo 72.3º del EAAr establece que «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas».

El Plan Hidrológico Nacional incluía la emisión de informe previo no vinculante de la comunidad autónoma en cuyo territorio se ejecute una obra hidráulica de interés general. De allí se incorporó a la reforma de 2007 del Estatuto aragonés, aunque sin especificar que el informe previo tendría que ser «no vinculante», y extendiéndola hasta los trasvases, lo que de nuevo ha generado una acalorada discusión doctrinal<sup>23</sup>, zanjada finalmente por el Tribunal Constitucional a favor del precepto aragonés.

---

22 No se debe dejar de explicar que el precepto ordena algo que se sabe, por experiencia histórica, que es imposible que ocurra en la práctica cuando los poderes públicos aragoneses estén detentados por los mismos partidos políticos nacionales que quieran llevar adelante el trasvase correspondiente. Ni el PSOE aragonés ni el PP aragonés se van a rebelar, llegado el caso, contra sus respectivas direcciones nacionales. MOREU BALLONGA, J. L.: *op. cit.*, p. 1394.

23 FANLO LORAS, A.: *op. cit.*, pp. 346-347, considera que este informe sería inconstitucional porque no recae sobre competencias concurrentes, con fundamento en la jurisprudencia constitucional.

El Tribunal constitucional afirma que la emisión de informes preceptivos por parte de las comunidades autónomas en el seno de procedimientos estatales, o viceversa, es una técnica adecuada para los supuestos de concurrencia de competencias. Es claro que los trasvases entre cuencas constituyen un supuesto de concurrencia de competencias, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, en el mismo soporte físico, toda vez que sobre el agua de las diferentes cuencas confluyen, además de las competencias específicas, otras diferentes (agricultura, ganadería, pesca fluvial, ocio, ordenación del territorio o medio ambiente, entre otras). Por tanto, el informe previsto constituye un razonable mecanismo de colaboración entre la comunidad autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias. El informe de la Comunidad Autónoma de Aragón carece de carácter vinculante, por lo que la competencia estatal no resulta alterada ni menoscabada (STC 110/2011, FJ. 15).

Por esa razón, como se ha indicado ya, la STC 116/2017 anuló el precepto de la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, que pretendió imponer un informe preceptivo y «determinante».

## VI. LA FALLIDA PRETENSIÓN DE DECLARAR EL AGUA COMO *PATRIMONIO COMÚN DE ARAGÓN*

La última polémica que afecta a la posición estatutaria sobre el agua tiene que ver con su declaración como «patrimonio común de Aragón». En efecto, la Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón, estableció que «el agua constituye un patrimonio común de Aragón, cuyo acceso se garantiza conforme al Estatuto de Autonomía. Además, y con el objetivo de garantizar este acceso, Aragón refuerza la protección del agua como patrimonio común, descartando que pueda convertirse en un objeto apto para el tráfico mercantil y estableciendo un horizonte de recuperación de su gestión directa por parte de las instituciones aragonesas» (artículo 31).

Aunque la parte expositiva de la Ley 8/2018 no mencionaba exactamente esta declaración relativa al agua, sí se hacía eco de la necesidad de «dar

un nuevo impulso al proceso de construcción de nuestro autogobierno, a fin de que Aragón, mediante la actualización de los derechos históricos de su pueblo, amparados y respetados por la Constitución, acceda al máximo nivel de autogobierno» y justificaba que «el objetivo de una ley de actualización de los derechos históricos es tratar de afirmar y proteger la identidad aragonesa». Una nueva conexión del agua como elemento identitario de Aragón al que ya nos hemos referido en este trabajo.

El artículo 31 y otros preceptos de esta ley fueron impugnados por los diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso al considerar que dicho precepto vulneraba el artículo 149.1, 22 y 23 de la Constitución porque recogía una atribución competencial sobre el agua en términos de exclusividad futura. En su STC 158/2019, el Tribunal Constitucional dio la razón a los recurrentes, estimó el recurso de inconstitucionalidad y declaró inconstitucional el artículo 31 de la Ley 8/2018 y, con ello, la calificación del agua como «patrimonio común de Aragón».

Según el Tribunal Constitucional, el artículo 31 desconoce que todas las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables forman parte del dominio público estatal. El artículo 132.2 de la Constitución ofrece una clara pauta interpretativa para determinar qué bienes pueden ser incluidos en el dominio público por el legislador estatal. Tratándose el agua del demanio natural, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la legislación de aguas le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, competencias a las que no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen.

El Tribunal Constitucional recuerda que el derecho de acceso al agua reconocido en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón no puede alcanzar al conjunto de las aguas que se consideran «patrimonio común», sino únicamente a las aguas superficiales intracomunitarias y a

las subterráneas de tal carácter aunque estas últimas tengan menor sustantividad territorial que las primeras, y vincula únicamente a los poderes públicos aragoneses de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro solo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal.

En relación con el inciso final que establecía un «horizonte de recuperación» de la gestión directa del agua como patrimonio común por parte de las instituciones aragonesas, el Tribunal Constitucional considera que traspasa los límites fijados para el legislador autonómico y que no son admisibles normas autonómicas cuyo propósito explícito consista en abrir el paso a una ampliación competencial. La relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca actúa como límite para el margen de configuración del que dispone el propio legislador estatal, por razones basadas en una interpretación sistemática de los artículos 149.1.22 y 45.2 CE, que se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias, concluyendo que no es posible que una comunidad autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica del artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurran por más de una comunidad autónoma (STC 158/2019, FJ. 7).



# **ACUERDO FINANCIERO. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA AUTONOMÍA**

Raquel LACAMBRA ORGILLÉS

*Profesora Doctora de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA AUTONOMÍA FINANCIERA. 1. La autonomía política en su vertiente financiera. La dualidad del sistema de financiación autonómica. 2. Los límites constitucionales a la autonomía financiera. La razón de ser de la LOFCA. 3. El papel del Estatuto de Autonomía en las competencias financieras de la Comunidad Autónoma. III. LA NORMA ESTATUTARIA SOBRE EL ACUERDO BILATERAL ECONÓMICO-FINANCIERO CON EL ESTADO. 1. La previsión del acuerdo financiero en el Estatuto de Autonomía. 2. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos Financieros Estado-Aragón. 3. Los regímenes especiales de carácter paccionado. 4. La dimensión financiera del acuerdo bilateral. 5. Una reflexión en torno al cumplimiento del artículo 108 del EAAr. IV. EL ACTUAL REGÍMEN JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN EN ARAGÓN. 1. El vigente modelo de financiación del régimen general. 2. La regulación estatutaria en materia de Hacienda autonómica. 3. El desarrollo legislativo aragonés acerca de los recursos tributarios. V. CONCLUSIÓN.**



## I. INTRODUCCIÓN

La financiación autonómica sigue siendo una cuestión de plena actualidad, y no solo en el debate político, sino también en el ámbito jurídico. No en vano quedan resquicios para conformar un modelo de financiación más transparente, que garantice lo que han venido demandando principalmente todas las autonomías: la suficiencia de ingresos para poder llevar a cabo sus competencias, así como la prestación de los servicios y funciones dimanantes de las mismas.

En este contexto se vuelve la mirada hacia una norma propia, introducida en el desarrollo jurídico de la autonomía financiera en nuestra Comunidad Autónoma. Se trata de la norma estatutaria en la que el pacto bilateral se presenta como el cauce para concretar las competencias que en materia de financiación conciernen a Aragón.

De este modo, el artículo 108 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), regula la suscripción de un acuerdo bilateral económico-financiero entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón.

Su finalidad es determinar los recursos de la Hacienda autonómica y, en especial la participación territorializada en los tributos generales y las condiciones para aprobar recargos sobre los mismos. Todo ello, en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y sus normas de desarrollo.

El precepto también menciona otras cuestiones como son el órgano de aprobación del acuerdo bilateral (Comisión Mixta) y su posible revisión periódica. A la par que refiere los criterios a tener en cuenta en el mismo

(el esfuerzo fiscal de Aragón, sin olvidar la corresponsabilidad fiscal y la solidaridad interterritorial).

Es sabido que, hasta la fecha, no se ha aprobado el acuerdo bilateral, ni se ha reunido la Comisión Mixta con este solo propósito. Es más, aquellas previsiones legales que trataban de fijar un plazo temporal a estos fines han sido rechazadas por el Tribunal Constitucional y más de un intento se ha frustrado por falta de voluntad política del Estado. Por lo que hay que convenir que el Estatuto de Autonomía recoge una norma vigente, pero que no ha tenido una eficacia real hasta el momento.

Y es que los acuerdos decisivos en torno a la financiación autonómica que han afectado a Aragón, se han producido en el seno de un órgano distinto y con muchos más interlocutores. Efectivamente, el modelo financiero aplicado en esta Comunidad, el correspondiente al llamado régimen común, ha ido evolucionando fruto de los sucesivos acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

Por lo tanto, la negociación y el consenso plasmado en acuerdo sí que ha sido la fórmula utilizada por el Estado y las CCAA para ir trabando la financiación autonómica. Pero este procedimiento de facto, que ha precedido las sucesivas reformas de la financiación autonómica, no tiene un reflejo explícito en la ley estatal, (se deduce de las competencias genéricas del CPFF y de la invocación a los principios constitucionales). Lo destacable es que no ha sucedido lo mismo a nivel autonómico. Desde la reforma del Estatuto operada en 1996<sup>1</sup>, se introdujo de forma expresa en la norma estatutaria aragonesa la vía paccionada como medio para complementar y, en su caso, para avanzar en mayores cotas de autonomía financiera.

Con ello, en el plano formal no habrá tacha legal sobre el cauce recogido en el Estatuto para determinar los recursos autonómicos. En cuanto al contenido y alcance material que puede tener este acuerdo financiero, ya se adelanta que habrá que afrontar el criterio constitucional impuesto

---

1 Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto.

en la interpretación de las normas, así como la evidencia de que son dos las voluntades que tienen que concurrir al unísono y que ambas están constreñidas por las prescripciones recogidas en las leyes estatales, como en cualquier caso admite el citado artículo 108 del EAAr.

Esta última reflexión lleva a repasar de forma somera algunas cuestiones básicas que permitan entender el panorama jurídico de la financiación en Aragón.

## II. LA AUTONOMÍA FINANCIERA

Se invoca la autonomía financiera como el principio de ordenación que la Constitución (CE) establece para encauzar la financiación de las Comunidades Autónomas (art. 156). Pero la Carta Magna no va a determinar ni el sistema autonómico de financiación ni siquiera unas directrices nítidas respecto al mismo. Principalmente se limita a señalar unos principios específicos<sup>2</sup>, a fijar las fuentes de ingreso disponibles para el ente autonómico (art. 157.1) y a remitir a una ley orgánica posterior para concretar las reglas que van regir el ejercicio de las competencias financieras por las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE). De este modo, será la LOFCA la legislación llamada a cumplir dicho cometido, cuyas previsiones marcarán decisivamente el ámbito y el alcance de las cuestiones hacendísticas reguladas en el Estatuto de Autonomía.

### 1. La autonomía política en su vertiente financiera. La dualidad del sistema de financiación autonómica

La descentralización del Estado con el reconocimiento de las autonomías (art. 2 CE) trajo consigo el autogobierno de las Comunidades Autónomas dentro de las competencias atribuidas en el texto constitucional. El Tribunal Constitucional (TC) ha venido sosteniendo que el poder político ejercido por el ente autonómico se concreta en la «capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competen-

---

2 Junto a la garantía constitucional de autonomía financiera para las Comunidades Autónomas, se preserva la necesidad de coordinación con la Hacienda General y la solidaridad entre todos los españoles (art. 156 CE).

cia» (Sentencia del TC 13/1992, de 6 de febrero), o en «la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas» (Sentencia TC 192/2000, de 13 de julio).

Y una organización territorial descentralizada, basada en la autonomía de las regiones, difícilmente podía prosperar si no se confería a las CCAA el poder decisorio sobre la ordenación y distribución de los recursos para afrontar el gasto que supone ejercer o llevar a cabo las competencias propias y transferidas.

Precisamente el citado artículo 156 CE vincula expresamente autonomía financiera con el ámbito competencial. Lo que tradicionalmente ha propiciado una mayor identificación de este principio con la disposición del gasto público. Es evidente que, sin capacidad para determinar el destino de los recursos, nula sería la atribución de autogestión en el ejercicio de las competencias. Dos facetas (política y financiera) de una única realidad autonómica como modelo territorial del Estado.

Ahora bien, la Constitución también blinda la garantía de autonomía en cuanto a la determinación de ingresos. Es cierto que fija expresamente la relación de recursos que ostentan las CCAA (art. 157.1 CE). Pero con ello se evita cualquier intento de restricción en su reconocimiento y desarrollo legal. A la par que abre el abanico a fuentes de financiación distintas de la mera transferencia de fondos estatales, introduciendo un poder dispositivo sobre tributos propios o recargos autonómicos, pero también (como la evolución normativa ha demostrado) respecto a los impuestos cedidos.

La profusa jurisprudencia constitucional en esta materia ha dejado sentado que las CCAA ostentan competencias financieras (según la expresión utilizada en el art. 157.3 CE) para la obtención de recursos y para la aplicación de los mismos, así como para la elaboración y aprobación de sus Presupuestos<sup>3</sup>, aclarando que «autonomía financiera supone la

---

3 En definitiva, a estas alturas no hay duda de que la autonomía se proyecta sobre las dos versiones de la actividad financiera: la realización del gasto y la obtención del ingreso. Por lo que, siguiendo las precisiones doctrinales más autorizadas, «autonomía financiera implica, primero, la posibilidad de determinar tanto la estructura como el volumen de gasto (en consecuencia, el nivel y la composición de los servicios públicos prestados),

existencia de una Hacienda autónoma (...) que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas» (Sentencias del TC 63/1986, de 21 de mayo y 183/1988, de 13 de octubre).

Avanzando un paso más, la doctrina científica<sup>4</sup> ha mantenido que la autonomía de carácter financiero confiere una capacidad para ordenar jurídicamente la Hacienda autonómica y, por ende, para dictar leyes sobre sus instituciones financieras y, en especial, sobre tributos. Lo que se ha traducido en última instancia en una atribución de capacidad normativa en materia tributaria<sup>5</sup>. Aunque este poder tributario de las CCAA nunca va a ser ilimitado, sino que se va a ejercer dentro de los márgenes permitidos por la Constitución y las leyes (art. 133 CE).

Pues bien, desde esta perspectiva de la potestad fiscal, hay que admitir que el sistema español reconoce un mayor nivel de autonomía financiera a determinadas CCAA. Esta afirmación se aleja un tanto de la percepción doctrinal que mide la intensidad de autonomía también por la capacidad que tienen las regiones autonómicas para generar recursos que garanticen la suficiencia en la financiación de sus políticas públicas. Pero más que la disponibilidad de recursos suficientes, (aunque sea cuestión esencial para el autogobierno autonómico), va a ser el poder discrecional sobre la determinación, la regulación y el control del ingreso tributario lo que va a marcar un distinto grado de autonomía financiera en las CCAA.

Con ello, se está haciendo referencia al régimen fiscal especial que ostentan los territorios forales de Navarra y País Vasco. La disposición adicional primera de la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Y aunque no se identifiquen propiamente en la Norma Fundamental, dicha condición se ha reconocido exclusivamente

---

y supone, segundo, capacidad para fijar el volumen de ingresos e influir en su patrón distributivo entre los ciudadanos». [JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: «La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», EMBID IRUJO, A., (dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 919-1012].

- 4 GARCÍA NOVOA, C.: *Financiación autonómica y reforma del Senado*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 39.
- 5 CALVO VÉRGEZ, F: *Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005, pág. 33.

a las regiones autonómicas citadas. Así, lo ha venido interpretando de forma constante el TC. De una forma taxativa la Sentencia 110/2016, de 9 de junio concluyó que: «la disposición adicional primera de la Constitución, que consagra la actualización de los derechos históricos de los territorios forales, únicamente puede entenderse referida al País Vasco y a Navarra, es decir, a los territorios forales así denominados tradicionalmente».

La invocación de esta norma constitucional ha sido el fundamento para que la ley orgánica de financiación autonómica (LOFCA) regulase expresamente la aplicación a dichas CCAA del sistema foral peculiar del Convenio Económico y Concierto Económico, respectivamente. Evidentemente, el razonamiento se refuerza por la preexistencia de un sistema de hacienda foral derivado de los fueros históricos de estos territorios.

La principal característica de este régimen foral, salvo por lo que se expresará en epígrafes posteriores, es que ostentan la competencia exclusiva sobre la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales, así como el Impuesto sobre el Valor Añadido. Por lo tanto, la mayoría de los impuestos de corte generalista que se exigen en estos territorios no son de titularidad estatal. Y, con el fin de compensar o financiar las cargas no asumidas por estas CCAA, en forma de competencias que sigue ejerciendo el Estado, las mismas contribuyen con la entrega a las arcas estatales de una parte de sus ingresos, que denominan cupo o aportación.

El resto de CCAA se financian a través del llamado régimen común, a salvo de algunas especialidades que afectan a Canarias, Ceuta y Melilla. La fijación constitucional del elenco recursos autonómicos encabezados por los impuestos cedidos (art. 157.1 CE)<sup>6</sup> constata que su aplicación solo tenía sentido dentro de este régimen general, colocando esa primera piedra de una financiación que iba construirse a través de la LOFCA. Y aunque ciertamente los entes autonómicos tienen conferida la potestad para crear sus propios tributos (y de hecho ha habido expansión de la

---

6 El concepto de tributo cedido resulta ajeno al régimen de Concierto y Convenio vigente en las Comunidades forales.

imposición propia, sobre todo en materia ambiental), su importancia, principalmente en términos recaudatorios, sigue siendo muy inferior a la que ostenta la cesión de los principales impuestos de titularidad estatal.

En efecto, las CCAA de régimen común nutren sus mayores ingresos de los impuestos cedidos, convirtiéndose como expresa García-Monco<sup>7</sup> en «el gran instrumento utilizado para articular la autonomía tributaria tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo». La evolución del sistema de financiación ha estado unida a una progresiva concesión de competencias a las CCAA, fundamentalmente normativas, sobre los principales impuestos cedidos, a la par que se les hacía entrega de un mayor porcentaje de los fondos recaudados en su territorio autonómico por estos impuestos.

Y es que frente a la capacidad plena que las CCAA asumieron tempranamente para elaborar, aprobar y ejecutar su presupuesto de gastos<sup>8</sup>, no tuvieron la misma iniciativa para garantizar su nivel de ingresos, no agotando todas las herramientas financieras a su alcance, incluida su capacidad tributaria. Era más rentable políticamente resguardarse al amparo del Estado, que siempre acudiría a cubrir sus necesidades económicas a través de los distintos mecanismos de participación en sus ingresos, como son los fondos de nivelación y solidaridad.

Así, en el inicio del Estado autonómico primó la necesidad de garantizar la suficiencia de recursos con una fuerte dependencia de las transferencias estatales. Pero a medida que iba modificándose el modelo de financiación, se fue exigiendo una mayor implicación de las autonomías en garantizar su propia financiación que redundase también en una racionalidad del gasto. Con ello, se les fue dotando de mayores competencias normativas sobre la imposición cedida pero también obligando a su efectivo ejercicio. Ello, aun teniendo en cuenta que se trató de evitar una

---

7 GARCÍA MONCO, A. M.: *op. cit.*, nota 5, prólogo.

8 No obstante, como indica CALVO ORTEGA, desde el Estado también se han introducido límites a la autonomía financiera de las CCAA sobre el gasto público con la aprobación de la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (CALVO ORTEGA, R.: *La crisis de la financiación autonómica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 435).

tendencia política de las CCAA a aplicar únicamente beneficios fiscales, bajo la condición de no ser partícipes en alguno de los fondos estatales. De este modo, se impuso la exigencia de una corresponsabilidad fiscal de las CCAA, que en cierto modo venía a significar la concesión de mayores dosis de autonomía financiera, en tanto les iba a permitir modular o regular su nivel de ingresos, aunque no dejara de suponer, a la postre, una participación en los ingresos del Estado.

## **2. Los límites constitucionales a la autonomía financiera. La razón de ser de la LOFCA**

Tanto la doctrina y como el TC han reiterado en múltiples ocasiones que los contornos de la autonomía financiera quedan delimitados en razón a los principios de coordinación y solidaridad, según se desprende del artículo 156 CE.

Ahora bien, estos principios no son *per se* condicionantes de determinadas formas de financiación autonómica. La Constitución deja la puerta abierta, no presupone ninguna fórmula, ni siquiera apuesta por la homogeneidad del sistema. Estos principios se convierten en el aval que habilita al Estado para adoptar decisiones, que evidentemente tienen que estar justificadas<sup>9</sup>, en torno a la actividad financiera de las CCAA, y especialmente a su financiación.

Ello, sin perjuicio de reseñar que el principio de coordinación ha sido erigido como el baluarte que justifica que el Estado promueva el acuerdo con las CCAA antes de adoptar medidas relacionadas con esta materia.

Ante todo, es indudable que los entes autonómicos gozan de autonomía financiera (y, por ende, tributaria) reconocida y garantizada constitucionalmente. Sin embargo, la Norma Suprema dejó sentados resortes legales decisivos para que el Estado mantenga un control en el ejercicio

---

9 RIBES recuerda que la labor de coordinación no puede ejercerse por el Estado de forma discrecional, con apoyo en aquella jurisprudencia constitucional que impedía medidas limitativas de la autonomía financiera de las CCAA salvo la relación directa con la consecución de objetivos de política económica y mantenimiento de la estabilidad y equilibrio económico. (RIBES RIBES, A.: *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 65).

de la misma. En primer lugar, le confirió la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE). En segundo lugar, le otorgó la potestad originaria para establecer tributos, frente a la derivada de las CCAA, sometidas no solo a la Constitución sino también a las leyes (art. 133 CE). Y, en tercer lugar, le reservó la facultad de regular las competencias financieras de las CCAA a través de una ley orgánica (art. 157.3 CE). En definitiva, se trata de herramientas legales establecidas en favor del Estado en esa labor que ha asumido de coordinación hacendística y cumplimiento de la solidaridad entre los territorios autonómicos.

Estos límites constitucionales van a ser determinantes para el desarrollo de la autonomía financiera por parte de las CCAA de régimen general. Así, todas ellas se ven sometidas a las prescripciones de la LOFCA como recoge su disposición final. En definitiva, se trata de la legislación que desarrolla la remisión del artículo 157.3 CE, cuyas disposiciones sirven de parámetro constitucional, lo que le encumbra a la categoría de norma perteneciente al bloque de constitucionalidad.

Como bien dice Jiménez Compaired<sup>10</sup> esta ley orgánica vino a disciplinar los recursos autonómicos, pero no detalló propiamente un modelo de financiación, sino que fijó el marco para su concreción posterior en normas con rango legal. Lo cual no obsta para reconocer que las modificaciones sustanciales del modelo de financiación no han estado exentas de la consiguiente reforma de esta ley orgánica.

En cualquier caso, la LOFCA se limitó al desarrollo de unas directrices básicas y genéricas, que no han evitado los conflictos constantes entre el Estado y las CCAA en el reparto de competencias financieras. Ello explica la relevancia que se ha otorgado a la interpretación del TC para definir el contenido, el alcance y los límites de las reglas de coordinación e integración. Efectivamente, una falta de concreción o incluso de regulación, han convertido a la jurisprudencia constitucional en complemento decisivo en esta materia para suplir las carencias legales.

---

10 JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: «Las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el Estado», BERMEJO VERA J.; LÓPEZ RAMÓN, F. (dir.), *Tratado de Derecho Público Aragónés*, Civitas, Madrid, 2010, pp. 994-995.

### **3. El papel del Estatuto de Autonomía en las competencias financieras de la Comunidad Autónoma**

El Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de las CCAA a tenor de lo dispuesto en el artículo 147 de la CE. Este precepto recoge el contenido esencial del Estatuto, conformado por las competencias asumidas dentro del reparto establecido en la Constitución, además de las bases para el traspaso de los servicios dimanantes de las mismas.

Dentro de las competencias materiales recogidas en el artículo 148 no figura propiamente ni la Hacienda autonómica, ni menciona el régimen jurídico de la financiación autonómica. Únicamente en otro precepto ya mencionado (art. 157.3 CE) se utiliza la expresión «competencias financieras» atribuidas a las CCAA en referencia a los recursos disponibles. El TC resuelve la cuestión amparándose en el carácter instrumental de las mismas, como medio necesario para ejecutar las competencias materiales conferidas. Refiere en la Sentencia 14/1986, de 31 de enero, que «aun sin manifestación expresa incluida en el art. 148 de la C.E., del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma».

En realidad, lo expuesto supra no es más que una prueba del difícil equilibrio que supone reconocer la autonomía en materia financiera, pero a la vez no querer perder el timón sobre la regulación de la financiación autonómica, evitando que cada CCAA pudiera crear unilateralmente su propio sistema financiero. No cabe duda que una reflexión sobre la Constitución obliga a situarse en el momento incipiente en el que fue aprobada, donde todo estaba por hacer, pero pueden seguir latentes las consecuencias de lo sumamente precavida que fue la Norma fundamental al no recoger expresamente la materia hacendística dentro del elenco expreso de competencias autonómicas, ni siquiera como competencia concurrente. Es verdad que siempre quedaba la posibilidad de la asunción estatutaria vía cláusula residual, conforme al artículo 149.3 de la CE, pero no sería el caso. Habría que esperar a la interpretación constitucional.

Unido a ello, llevan razón quienes advierten que, también en este ámbito, el Estatuto de Autonomía va a tener la prevalencia que le permite el

principio de competencia, y no la jerarquía que le otorga su condición de ley orgánica<sup>11</sup>. Esto no quiere decir que los Estatutos no tengan un cometido esencial en el desarrollo de la actividad financiera de su CCAA, no en vano la propia LOFCA les reconoce esa importancia en su primer artículo cuando establece que «La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas comunidades».

Pero cabe mostrar conformidad con la doctrina más autorizada cuando defiende que la norma fundacional autonómica puede complementar y desarrollar la financiación de la CCAA siempre que lo haga dentro del sistema general previsto en la LOFCA<sup>12</sup>. Se ha venido interpretando que la Constitución atribuye al Estado el cometido de diseñar el régimen de la financiación autonómica. Y ciertamente así se puede deducir de lo establecido en el artículo 157.3 CE, pero también de la competencia exclusiva que tiene conferida sobre la Hacienda General.

En definitiva, la regulación propia estatutaria va a conformar junto con la LOFCA (y sus normas de desarrollo) el régimen jurídico de la financiación autonómica. Y, por lo tanto, el Estatuto puede albergar las particularidades legales que derivan de su autonomía financiera en tanto no vulnere los cauces básicos previstos en la ley estatal.

Una última cuestión habría de suscitarse, ¿respetando esta norma básica, el Estatuto podía legislar unilateralmente sobre todas las competencias financieras que le reconoce la Constitución? Si nos ceñimos al ámbito tributario, las posibilidades se tornan mayores en aquellos tributos de titularidad autonómica (pese a que nunca hubieran podido sustraerse de las importantes limitaciones que en tributación propia derivan de la CE y la LOFCA) o de los recargos previstos en el artículo 12 de la LOFCA. Pero sobre los recursos que siguen siendo estatales, como los impuestos

---

11 JIMENEZ COMPAIRED, I.: *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, Estudios Jurídicos, Madrid, 1994, p. 319.

12 JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: «La hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», EMBID IRUJO, A., *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, pp. 935-936.

cedidos, ninguna regulación propia y distinta podía introducir el Estatuto fuera de los márgenes conferidos en las leyes específicas de cesión.

El carácter preeminente de la LOFCA no empece para que su disposición final dejase la impronta de norma integradora, al imponer que su interpretación se armonizara con las normativas estatutarias. Y este afán legal de integrar las normas que conforman el bloque de constitucionalidad (LOFCA y Estatuto de Autonomía) se constata en la labor del TC, como ocurre en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio. Esta resolución va a mantener la validez de muchos de los artículos del Estatuto de Cataluña en materia de financiación, pero los va a dotar de una única interpretación posible. Es decir, se consideran preceptos constitucionales siempre que se apliquen en función del alcance y sentido que se les confiere en sus fundamentos de derecho. Cierto que esta perspectiva armonizadora ha sido muy criticada por más de un voto particular que atisban un argumento forzado, que sobrepasa las funciones del órgano resolutor.

Pese a la prudencia mantenida por el TC, evitando confrontar abiertamente ambas normativas, no podemos llevarnos a engaño, cuando no ha sido posible resolver la divergencia, ha prevalecido dicha ley estatal sobre la norma estatutaria. La Sentencia 68/1996, de 18 de abril añadió la explicación a dicha prioridad, presentando a la LOFCA como la garantía legal de una mínima homogeneidad en el sistema de financiación autonómica.

Ya se ha apuntado que no solo esta ley estatal viene a condicionar el contenido financiero del Estatuto. También las normas de desarrollo de la LOFCA, como lo es la vigente Ley 22/2009, de 18 de diciembre, vinieron a conformar y, por ende, a imponer un modelo de financiación que rige en todas las CCAA de régimen común y, por lo tanto, también en Aragón. Cierto que este modelo legal se ocupa de competencias del Estado como son la cesión de impuestos generales y el reparto de los fondos de solidaridad y nivelación. Sea como fuere, como resultado del principio de competencia o por tratarse de una norma general de la que deriva el alcance y condiciones de la posible cesión<sup>13</sup>, nulas aportaciones podían

---

13 Refiere CALVO VÉRGEZ *que* «una Comunidad Autónoma no puede por tanto dotar de objeto y contenido al tributo cedido, con independencia de que éste haya sido asumido estatutariamente como integrante de su Hacienda». (CALVO VÉRGEZ, F.: *op. cit.*, nota 4, p. 121).

hacerse a nivel estatutario que no se enmarcaran en sus previsiones legales. Todo ello, sin perjuicio de que se asuma la cesión de competencias en virtud de precepto expreso del Estatuto, que no deja de ser una exigencia legal (art. 10.2 LOFCA).

### III. LA NORMA ESTATUTARIA SOBRE EL ACUERDO BILATERAL ECONÓMICO-FINANCIERO CON EL ESTADO

Sentadas las bases del régimen general de financiación y la relación entre las normas que conforman las mismas, estas van permitir interpretar el encaje del artículo 108 del EAAr dentro de este marco jurídico, así como su aplicación en connivencia con el mismo. Con todo, en este apartado no se olvidará la comparativa con otras regulaciones autonómicas, ni alguna reflexión sobre cumplimiento del precepto o sobre la dimensión que puede alcanzar el acuerdo financiero.

#### 1. La previsión del acuerdo financiero en el Estatuto de Autonomía

El contenido del artículo 108 EAAr no tiene reflejo en una norma equivalente en las leyes estatales de financiación, lo que le confiere ese carácter propio y singular dentro del desarrollo de la autonomía financiera en esta Comunidad. Refiere Calvo Ortega<sup>14</sup> que «en un sistema competencial como el que fundamenta la organización del Estado español la limitación de la financiación a las competencias atribuidas constituye una exigencia lógica, sin perjuicio del reconocimiento de las singularidades de cada entidad territorial y su financiación en la medida que corresponda».

Se ha aludido anteriormente como las sucesivas reformas de los modelos de financiación del régimen general han sido siempre el resultado del debate y el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si los primeros modelos de financiación se modificaron a partir de un acuerdo aprobado en el CPFF que era publicado directamente en el Boletín Oficial del Estado (a salvo de algún reflejo en leyes presupuestarias), las reformas de 2001 y 2009 han mantenido el mismo procedimiento de facto, con la previa negociación a nivel estatal y autonómico, para lograr la ma-

---

14 CALVO VÉRGEZ, F.: *op. cit.*, nota 9, p. 425.

yoría o anuencia reflejada en el acuerdo adoptado en el órgano. Además, en estos últimos casos se procedió seguidamente a la modificación de la legislación estatal, pero respetando cada uno de los puntos alcanzados<sup>15</sup>.

La LOFCA y sus normas de desarrollo no recogen explícitamente este procedimiento consensuado, que ha precedido siempre a la iniciativa legislativa. Estos trámites iniciales se han asumido y aplicado en virtud del principio de coordinación en materia fiscal y financiera, incluso del respeto a la lealtad institucional, bajo unas funciones genéricas que se atribuyen al CPPF en el artículo 3 LOFCA. Dicho esto, no parece éste el foro adecuado para tratar los efectos de la omisión, aunque no es difícil entrever que puede servir de refuerzo a la preponderancia estatal en un momento dado. En cualquier caso, habrá quien entienda zanjada la cuestión por la jurisprudencia constitucional, cuando ha recogido textualmente: «hemos afirmado que las decisiones que afecten a la suficiencia financiera de todas las Comunidades Autónomas han de ser tomadas en el seno de órganos multilaterales, aunque ello no impide la actuación específica y complementaria de los órganos bilaterales de cooperación» (STC 31/2010, de 28 de junio FJ 135)<sup>16</sup>.

---

15 Baste leer la exposición de motivos de la Ley 22/2001 de 27 de diciembre y el Preámbulo de la Ley 22/2009, de 18 diciembre. En este último caso se refiere que: «como culminación de un largo proceso en el que se ha producido un intenso debate entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión de 15 de julio de 2009, ha adoptado, a propuesta del Gobierno de la Nación, el Acuerdo 6/2009, de reforma del Sistema de Financiación autonómica y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía cuya puesta en práctica exige llevar a cabo una serie de reformas legales».

16 Sin perjuicio de las reiteradas apelaciones de la doctrina científica que proponen al Senado como sede de la adopción de cualquier modificación en la materia, cabe seguir advirtiendo que la ley estatal no recoge explícitamente la previa consulta, negociación y, en su caso, acuerdo con las CCAA sobre medidas atinentes a su financiación. Porque tampoco se impone expresamente entre las competencias legales del CPPF (recogidas en el artículo 3 de la LOFCA) una intervención imperativa para cualquier modificación o reforma de su modelo financiero. No debería bastar la cláusula residual del art. 3.2 h) de la LOFCA, por mucho que se entienda que la financiación va a requerir siempre una actuación coordinada. Tampoco puede colmar la laguna una mera mención a «la puesta en consideración», como refiere la disposición adicional séptima de la Ley 22/2009. Y confiar todo a la interpretación constitucional sobre principios constitucionales, supone desconocer la legítima variación de criterio. Por lo que no tendría que considerarse innecesaria, al menos, una revisión de las competencias del CPPF, que incluya el examen

Es evidente que el Estatuto de Autonomía de Aragón acoge entre sus disposiciones la suscripción de un acuerdo previo como base de la evolución autonómica en materia de financiación. Y con ello, viene a asumir expresamente un previo procedimiento consensuado que, en definitiva, ha precedido todas y cada una de las reformas legales de la financiación autonómica. Pero evidentemente lo hace desde la perspectiva de sus intereses y, por ende, acotando el ámbito a la relación bilateral con el gobierno central.

No puede sostenerse que una previsión estatutaria que institucionalice la vía paccionada como cauce para concretar la financiación en Aragón contradiga el marco jurídico del régimen común. No es dable señalar una norma concreta que suponga impedimento legal para ello. Cualquier condicionante que se quiera añadir, en su caso, provendrá de la proyección de criterios interpretativos (aunque algunas interpretaciones puedan adquirir un valor significativo si proceden del Tribunal que tiene encomendada esta labor).

## **2. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos-Financieros Estado-Aragón**

La Comisión Mixta es el órgano encargado de formalizar el acuerdo financiero en los términos expresados en el artículo 108 EAAR. Además, se le atribuye legalmente la función del seguimiento posterior del acuerdo. Su regulación se halla en el precepto siguiente (art. 109), que define a la Comisión Mixta como un órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en las materias específicas aragonesas y dentro del marco establecido en la LOFCA.

El apartado segundo del citado artículo 109 enumera sus funciones específicas, aunque previamente ha aclarado cuál es su cometido genérico, cuando refiere que «le corresponde la concreción, desarrollo, actualización, seguimiento y adopción de medidas de cooperación en relación con el sistema de financiación, así como las relaciones fiscales y financieras entre ambas Administraciones».

---

y aprobación de las propuestas de reforma que afecten al sistema o modelo de financiación. Y no se vislumbra obstáculo para ello si se prescinde del carácter vinculante.

Tradicionalmente las Comisiones Mixtas han tenido una labor decisiva en el acuerdo previo a la aprobación de la ley específica de cesión de impuestos estatales a cada Comunidad Autónoma, con el fin de concretar el alcance y condiciones que luego se verían reflejados en dicha norma legal. Y ciertamente la exigencia de este acuerdo en Comisión Mixta figura en las propias normas estatutarias, y por supuesto, en nuestro Estatuto en su disposición adicional segunda relativa a los tributos cedidos. El apartado tercero de la misma establece que: «El alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta, que, en todo caso, los referirá a rendimientos en Aragón. El Gobierno del Estado tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley».

Desde esta perspectiva, la doctrina científica, entre la que cabe destacar a Calvo Vérguez<sup>17</sup>, ha considerado que «este acuerdo constituye una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa de un Proyecto, el cual habrá de tramitarse posteriormente en las Cortes como Ley ordinaria». Bien es cierto que este autor termina añadiendo que, pese a lo preceptivo del trámite, no tiene carácter vinculante respecto a la potestad legislativa. La jurisprudencia ha hecho lo propio apelando a los principios de cooperación y lealtad a propósito de esta labor de la Comisión Mixta, afirmando que: «entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías» (STC 181/1988, 13 octubre, FJ 4º).

Ahora bien, el acuerdo bilateral que debería formular la Comisión Mixta en el marco del artículo 108 EAAr no se corresponde propiamente con el que menciona o deriva de la citada disposición adicional segunda (y que entroncaría con la función recogida en el art. 109.2.a EAAr)<sup>18</sup>. No obs-

---

17 CALVO VÉRGEZ, F.: *op. cit.*, nota 5, p. 141.

18 El Informe del Justicia de Aragón sobre el Sistema Español de Financiación Autonómica y su relación con los Estatutos de Autonomía. Los artículos 108 y 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, de fecha 23 de septiembre de 2009, sostuvo, incluso, que: «es obvio que este tipo de acuerdos bilaterales tiene un objeto distinto al resto que puede adoptar –en el ejercicio de las funciones que se le atribuyen– la Comisión Mixta de Asuntos Económicos-Financieros establecida en el artículo 109 EAAr».

tante, no parece tan sencillo desvincular los supuestos, cuando aquel pacto bilateral tiene como objeto legal concretar los recursos autonómicos, y entre ellos, la participación territorializada en los tributos generales. La indefinición conceptual y la parca regulación del primer precepto no contribuyen a una plena separación de dos cometidos distintos (aunque la finalidad subyacente sea diferente).

Por otro lado, cabe recordar que las Comisiones Mixtas paritarias, sobre todo en la etapa transitoria, tuvieron un papel esencial recogido en la propia LOFCA (disposición transitoria primera). García Novoa recuerda que la financiación autonómica basada en el traspaso de fondos estatales se pactaba en estas Comisiones bilaterales<sup>19</sup>. Efectivamente, este órgano de cooperación también serviría para dar cumplimiento al artículo 13 de la LOFCA en su redacción original, y, por ende, para acordar el porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos en razón a unas variables objetivas, entre las que figuraba el coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF). Esto constata la fuerte dependencia que existía en las etapas iniciales en relación a las transferencias estatales, esenciales para cubrir las necesidades de gasto autonómico.

Con la reforma operada por la Ley 7/2001, 27 de diciembre se modificó ampliamente el precepto 13 LOFCA, quedando relegada la intervención de la Comisión Mixta a determinar el valor inicial del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma. Lo cual tenía todo el sentido a la vista de las mayores cotas de cesión impositiva que se iba confiriendo a las autonomías para cubrir su financiación.

Pues bien, la primera versión de nuestro Estatuto (aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto) incluía en el artículo 49 una regulación muy similar a la originaria del artículo 13 de la LOFCA. Lo que podía suscitar la duda de si la supresión de la redacción inicial del precepto estatal, pudo estar en el trasfondo de una norma como el artículo 108 EAAr en un intento de no perder capacidad de negociación. Pero nada tuvo que ver esta situación.

---

19 GARCÍA NOVOA, C.: *op. cit.*, nota 4, p. 119.

Hay que tener presente que la regulación del artículo 108 EAAr es reproducción exacta del artículo 48 del anterior Estatuto, introducido por la reforma de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. Y precisamente en esta reforma se conservaba textualmente el mencionado artículo 49, salvo por una coetilla inicial que decía «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior». Lo que daba buena cuenta de que el contenido de la negociación bilateral contemplada en este último precepto tenía que ser diferente al acuerdo que la Comisión Mixta debía adoptar ex el artículo 48.

Evidentemente la modificación radical del artículo 13 LOFCA en los términos expresados, se tradujo en la eliminación de un precepto similar al artículo 49 en la vigente reforma del Estatuto de Autonomía. Ya sabemos que no ocurrió lo mismo con el artículo 48, que se mantuvo con el mismo tenor literal en el precepto actual.

Toda la explicación esgrimida nos ayuda a comprender mejor cuáles pueden ser los contornos concretos de este acuerdo bilateral dentro del contenido general que traza el Estatuto, relativo a la concreción de los recursos autonómicos, y especialmente respecto de la participación territorializada en los tributos generales y de las condiciones en las que pueden establecerse los recargos previstos en el artículo 12 de la LOFCA. Aunque como indica JIMÉNEZ COMPAIRED<sup>20</sup> la mención a los mismos parezca más propio de modelos autonómicos anteriores a 1997.

En cualquier caso, es claro que este objeto o contenido genérico del pacto, que se describe en el art. 108 EAAr, debe encajar entre las funciones actuales que ostenta la Comisión Mixta. *A priori* no habría que advertir obstáculo para ello, dada la amplitud con la que se expresa el artículo 109 del EAAr. Sin embargo, la cuestión surge respecto al alcance que puede adquirir un acuerdo de este órgano de cooperación bilateral en esta materia. Y aquí es donde no puede desconocerse la interpretación constitucional que ha venido a delimitar el campo de actuación de la Comisión Mixta.

El TC ha sostenido que dicha actuación de la Comisión no puede ser excluyente de la toma de decisiones en el CPPF como órgano coordinador

---

20 JIMENEZ COMPAIRED, I.: *op, cit*, nota 11, p. 1001.

de carácter multilateral. Y el planteamiento deriva fundamentalmente de la ya aludida Sentencia 31/2010, que vino a pronunciarse sobre diversos preceptos cuestionados del Estatuto catalán.

De la lectura de dicha resolución no se desprende una falta de legitimidad del órgano de cooperación bilateral para tratar cuestiones de suficiencia financiera. En el buen entendimiento, como explica el Tribunal, de considerar que la suficiencia financiera se garantiza mayormente a través de los impuestos cedidos y otras participaciones en ingresos del Estado. Lo que ocurre es que, aunque vendría a admitir esta posibilidad, a su vez restringe las funciones que puede ejercer la Comisión en estos casos.

Y es que la Sentencia defiende un carácter complementario en la labor de la Comisión respecto a los acuerdos concernientes a la suficiencia financiera, que considera deben adoptarse de forma multilateral, en el seno del CPPF. Para ello, insiste en que la intervención de la Comisión no puede impedir ni restringir la capacidad de mecanismos multilaterales en materia de financiación, ni vulnerar la LOFCA, ni desconocer las competencias estatales sobre dichos impuestos cedidos.

Esto le llevará a presentar a la Comisión Mixta como un «instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien porque los asuntos requieran un tratamiento específico, bien porque facilite la preparación de los acuerdos a adoptar en el seno de órganos multilaterales, o bien, incluso, porque permita la deliberación común sobre la aplicación en la Comunidad (..) de las decisiones o acuerdos adoptados por el Estado o por los órganos multilaterales competentes al efecto» (STC 31/2010, FJ 135).

Se advierte que muchos de estos argumentos sirven al TC para declarar la constitucionalidad de un precepto similar al artículo 109.2 a) de nuestro Estatuto, cuando se reconoce que la Comisión Mixta puede acordar cuestiones como el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente. Y, en definitiva, este era uno de los cometidos que hemos tratado supra, precisamente para desmarcarlo del artículo 108 EAAr. Sin embargo, no debemos llevarnos a engaño, estas limitaciones interpretativas del TC dan buena

cuenta del margen de maniobra que se confiere a las Comisiones Mixtas para negociar y acordar determinadas materias.

Solo cabría añadir un matiz. Y es que la coherencia lleva a entender que una limitación funcional de la Comisión en favor del acuerdo multilateral, solo tendría sentido (o razón de ser) si las cuestiones tratadas sobre los recursos autonómicos, y más especialmente sobre la participación en ingresos estatales o sobre las condiciones relativas a los recargos, afectasen a intereses compartidos y, por ende, a la financiación autonómica del resto de CCAA.

### **3. Los regímenes forales de carácter paccionado**

En epígrafes precedentes quedo aclarado que País Vasco y Navarra gozan de un régimen especial de financiación amparado en los derechos históricos que les reconoce la disposición adicional primera de la Constitución<sup>21</sup>. En las normas institucionales de ambas Comunidades se fijaron los principales rasgos de su sistema foral de financiación basado en el Concierto Económico o Convenio Económico, respectivamente. Ambos regímenes son similares, pero no idénticos (dado que el sistema en el País Vasco confiere las competencias sobre los tributos concertados a las instituciones de las tres provincias vascas).

De esta manera, tanto el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y como el artículo 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejora del Fuero de Navarra proclaman la potestad de los territorios forales para mantener, establecer y regular su régimen tributario. A tal fin, se promulgaron las correspondientes legislaciones que regulan ambos regímenes forales, estando actualmente vigentes la Ley 12/2012, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

---

21 La STC 76/1988, de 26 de abril, explica detalladamente los antecedentes que entiende son la razón de ser a los derechos históricos reconocidos únicamente a estos territorios forales.

Pues bien, cabe referir que ambas legislaciones tendrían la condición de leyes paccionadas, porque precisamente los sistemas que regulan, tanto el Concierto vasco como el Convenio económico, son regímenes pactados previamente entre la Comunidad Autónoma y el Estado, para posteriormente proceder a su ratificación, mediante artículo único, por ley aprobada en las Cortes Generales. Y lo realmente reseñable es que el propio ordenamiento jurídico ha asumido explícitamente esta condición paccionada sin atisbar ningún reparo sobre su legalidad. Es más, será la habilitación de los Estatutos de Autonomía los que avalen este proceso pactista.

Lo expresa abiertamente el referido artículo 45 de la norma institucional navarra, cuando dice que «dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria».

La jurisprudencia constitucional ha refrendado la legitimidad del proceso, reconociendo el carácter consensuado como un distintivo esencial de estos regímenes forales. Así, la Sentencia 76/1988, de 26 de abril es buen ejemplo de ello cuando refiere que: «no puede desconocerse que, históricamente, la determinación de las aportaciones de las Haciendas Forales a la estatal ha venido realizándose mediante el sistema de conciertos, que implica un elemento acordado o paccionado, integrante del núcleo del régimen foral (...) y que constituye, por tanto, parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad». Y, en este mismo sentido se pronuncia la Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre respecto al Convenio Económico navarro: «Desde los inicios del sistema de Convenio Económico, en el procedimiento de su elaboración y aprobación se han distinguido dos fases: por una parte, una fase de negociación entre la Diputación Foral y el Gobierno de la Nación, que se plasmaba en un texto acordado por ambas partes; y, en segundo lugar, la prestación de fuerza normativa a este texto por parte del Estado mediante el instrumento normativo correspondiente».

La peculiaridad añadida es que cualquier reforma de ambos regímenes forales debe seguir el mismo procedimiento consensuado establecido para

su aprobación. En el caso del Concierto Vasco, la normativa recoge que será la Comisión Mixta quien deba proceder a acordar la modificación del concierto económico [art. 62 a) de la Ley 12/2012, de 23 de mayo].

Y el mismo trámite previo paccionado está establecido para la fijación del cupo o aportación que debe ingresarse en las arcas estatales. En el caso del Concierto Vasco, será la Comisión Mixta la encargada de acordar la cifra y su actualización. Así se recoge en el artículo 50 de la Ley 12/2012: «cada cinco años, mediante ley votada por las Cortes Generales, previo acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el presente Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio». Una regulación similar se contempla para el caso del Convenio Económico navarro (art. 59 de la Ley 28/1990).

Por lo tanto, en los territorios forales va ser la adopción de un acuerdo bilateral de carácter económico con el Estado el que determine en cada momento el modelo especial aplicable (además de otros aspectos fundamentales respecto al mismo), para posteriormente proceder a su ratificación formal en ley estatal de artículo único, incorporando el texto pactado o acuerdo bilateral como Anejo a la propia norma. Y lo determinante es que este íter procedimental viene marcado desde los propios Estatutos de Autonomía de estas Comunidades y refrendado en los correspondientes acuerdos plasmados en las leyes que desarrollan su régimen especial.

#### **4. La dimensión financiera del acuerdo bilateral.**

Se ha mencionado que la norma vigente es reproducción exacta del artículo 48 del Estatuto derogado de 1996. Por lo que conviene hacer mención a la génesis de esta previsión estatutaria para constatar si el alcance pretendido en origen es susceptible de materializarse a través de un acuerdo bilateral. O si, por el contrario, las pretensiones iniciales tendrán que reconvertirse, sin solución de retorno, a un planteamiento mucho más limitado.

Lo primero que debe aclararse es que el precepto original se introdujo en el Estatuto aragonés como emblema de su foralidad, a la que nunca

se ha querido renunciar. Así consta en las sucesivas versiones estatutarias, incluido el actual Estatuto, cuya disposición adicional tercera señala que «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 primera de la Constitución».

Pues bien, para entender el prisma con el que fue concebida la norma en origen, se puede seguir el panorama descrito por JIMÉNEZ COMPAIRED<sup>22</sup>, sobre la intensa modificación que sufrió la redacción primigenia y los movimientos que, a nivel político, se sucedieron en aquel momento. Solo en la comparativa del texto inicial salido de las Cortes aragonesas<sup>23</sup> y el que finalmente vio la luz (tras las enmiendas operadas) con la aprobación del Estatuto en las Cortes Generales, se puede constatar que las aspiraciones autonómicas iniciales iban en la línea de incorporar un sistema más acorde con las Haciendas forales existentes en los territorios vasco y navarro.

Pero como el propio autor recuerda, la legislación vigente (y, añadido, la abundante interpretación constitucional sobre la cuestión) impide extender un régimen específico que solo se establece en favor de aquellos territorios a los que se reconoce como históricos. Y no hay que olvidar que cualquier impulso autonómico siquiera para actualizar o proclamar los derechos históricos de otras Comunidades (véase Cataluña o Aragón) ha sido abortado por el TC (STC 31/2010, 28 de junio y STC 158/2019, 12 de diciembre). Evidentemente el ordenamiento jurídico evoluciona,

---

22 JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: *op. cit.*, nota 11, pp. 998-1001.

23 El texto original era el siguiente: «Previo acuerdo de las Cortes de Aragón, aprobado por dos tercios, la Diputación General podrá recabar al Estado la suscripción de un convenio para regular las respectivas relaciones fiscales y financieras a través del establecimiento de un sistema de financiación autonómico, que comporte la participación territorializada de Aragón en los tributos generales no cedidos, las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del sistema fiscal general o cualquier otro instrumento económico y financiero que garantice un régimen justo, automático y no rescindible unilateralmente, que podrá ser periódicamente revisado de mutuo acuerdo. El citado sistema de financiación deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón, tanto en los impuestos generales sobre la renta personal y el consumo, como en la concreción de su déficit público, y atenderá singularmente a los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial».

como progresa la sociedad y la voluntad política, pero, hoy por hoy, sigue siendo más quimera que realidad la extensión del régimen foral a otras CCAA.

Es por ello que, desde hace un tiempo, las tornas cambiaron a una visión del artículo 108 EAAr como cauce para introducir singularidades o medidas de financiación específicas dentro del régimen general o, lo que es lo mismo, como vía de negociación para complementar el modelo de financiación aplicable en Aragón. De esta forma se expresó el Dictamen elaborado por la Comisión especial creada en el seno de las Cortes de Aragón para el estudio sobre el *nuevo sistema de financiación autonómico*, que fue publicado 18 de junio de 2018<sup>24</sup>, y en el cual se dice: «Puesto que la experiencia práctica de más de treinta años de hacienda autonómica ha demostrado que, aun predominando un modelo de relaciones financieras con el Estado por parte de las comunidades autónomas de régimen común basado en la multilateralidad, han sido posibles ciertas especialidades, desde Aragón seguimos reclamando un acuerdo bilateral con el Estado. Esta Comisión Especial entiende que las singularidades aragonesas aconsejan poner en marcha ya el artículo 108 del Estatuto de Autonomía, que contempla la posibilidad de un convenio bilateral económico-financiero con el Estado complementario dentro del régimen común de financiación».

Con todo, se advierte un planteamiento más teórico que eficaz, para tratar de esquivar los impedimentos que han venido tejiéndose desde la interpretación constitucional, que para reforzar la efectividad del precepto. La premisa es lograr un acuerdo bilateral que, sin excluir la multilateralidad en las relaciones con el Estado, complemente los ingresos tributarios que derivan de la aplicación del régimen común, amparándose en las especialidades introducidas en el modelo de régimen común por las CCAA.

Lo que ocurre es que no es tan sencillo constatar especialidades autonómicas dentro del régimen general, más allá de lo que es un desarrollo legítimo de las capacidades normativas conferidas en la cesión de los impuestos estatales o asumidas legalmente en la tributación propia. Es cierto que principalmente la potestad tributaria delegada en la cesión de

---

24 Boleín Oficial de las Cortes Generales núm. 255, de 18 de junio de 2018.

impuestos se ha traducido en una normativa autonómica dispar dentro de las CCAA de régimen común, provocando una falta de la uniformidad en las regulaciones autonómicas (a la vez que ha despertado la sensación de desigualdad entre los territorios). Sobre todo, esta situación se advierte respecto de impuestos cedidos totalmente como el Impuesto de Sucesiones y Donaciones o Impuesto de Patrimonio. Pero esta divergencia normativa (que no es propiamente una especialidad) es consecuencia de las mismas competencias conferidas a todas las CCAA dentro del régimen general. Y, por lo tanto, no es comparable con un incremento de vías de financiación que no derivan del modelo homogéneo aplicable en el régimen común.

En algún momento se ha traído a colación por la doctrina<sup>25</sup> que no siempre los modelos de financiación vigentes se aplicaron a todas las CCAA de régimen general. Y ciertamente la reforma llevada a cabo en 1997 permitió, como uno de los puntos del acuerdo alcanzado en el CPFF, que tres Comunidades mantuvieran vigente el modelo anterior. Esta situación fue el resultado de una previsión expresa que se ha mantenido en otros Acuerdos que han precedido a las reformas acometidas, introduciendo la aplicación subsidiaria de las nuevas medidas de financiación. Pero esto tiene una lectura que no puede pasarse por alto: las Comunidades que se apartaron del modelo aprobado mantuvieron voluntariamente menos competencias sobre los tributos cedidos, teniendo en cuenta que la nueva reforma supuso la primera cesión a las CCAA de la parte de la recaudación de IRPF devengada en su territorio.

Volviendo al contenido del artículo 108 del EAAR, este incluye un esbozo de lo que sería el objeto del acuerdo financiero. Y aunque menciona la concreción de los recursos autonómicos en general, el interés principal es otro, desde el momento que destaca las participaciones territorializadas de los tributos generales y las condiciones para establecer recargos sobre impuestos estatales. Pues bien, respecto de una mayor participación en tributos estatales podría entresverse una alternativa de complemento del régimen vigente. Pero respecto de los recargos sobre impuestos estatales, no suponen una vía complementaria al sistema común, cuando abiertamente se incluye la posibilidad de su establecimiento por propia

---

25 JIMENEZ COMPAIRED, I.: *op. cit.*, nota 11, pp. 1002-1003.

iniciativa de la Comunidad (art. 12 LOFCA) y sin necesidad de contar con la voluntad estatal<sup>26</sup>, aunque pueda resultar conveniente una coordinación con la regulación estatal, porque en definitiva se puede ver afectada la base imponible o la cuota del impuesto.

En cualquier caso, se atisba cierto contrasentido, cuando el propio precepto admite que el acuerdo bilateral debe hacerse en el marco de la LOFCA y normas de desarrollo. En realidad, supone el reconocimiento a las limitaciones legales. Cualquier aumento de cesión en el porcentaje de lo recaudado en el territorio sobre impuestos que ya están cedidos (IRPF, IVA o Impuestos Especiales) o cualquier participación en el rendimiento de aquellos otros no cedidos que se devenguen en el territorio, como el Impuesto de Sociedades, siempre va a requerir de una reforma de las leyes estatales referidas.

Lo cual no obstaculiza para que se defienda que la propuesta de modificación de la financiación autonómica (en toda la extensión que pueda implicar la reforma) puede y debe ser objeto de las reuniones entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el marco de la cooperación bilateral (Comisión Mixta) y en cumplimiento del artículo 108 del EAAr. Aunque no haya más remedio que admitir que seguramente sus deliberaciones y acuerdos terminarán a expensas de lo que pueda ventilarse y decidirse en el seno del CPFF. Es más, habida cuenta que los acuerdos del CPFF solo tienen reconocida la condición de recomendación, al menos en apariencia legal (art. 5 de su Reglamento de Régimen Interior), habrá que admitir que al final será la voluntad legislativa estatal la que propicie la evolución de mayores cotas de autonomía financiera.

## **5. Una reflexión en torno al cumplimiento del artículo 108 EAAr**

Los términos en los que se expresa el precepto, objeto de estudio, se alejan de cualquier atisbo de aplicación potestativa o de sujeción facultativa respecto de quienes se presentan como obligados a su cumplimiento.

---

26 Salvo que se pretenda la aplicación de un recargo autonómico fuera de los límites establecidos en la LOFCA, es decir, sobre tributos excluidos o pretendiendo una deducción de la tarifa del impuesto recargado.

Y ciertamente se trata de una disposición incluida en el Estatuto de Autonomía que es la norma institucional básica de la comunidad y que, por ende, forma parte del ordenamiento jurídico español y, además, del bloque de constitucionalidad. Con esto, no parece necesario tener que recordar que ha pasado el trámite del debate, enmiendas y aprobación por las Cortes Generales. Por lo tanto, no debería negarse su fuerza como norma obligatoria (*ius congens*).

Tampoco se advierten razones de peso que permitan apelar al principio de competencia para poner en tela de juicio la inclusión de la norma. A mi entender, no cabe cuestionar la legitimidad de una previsión estatutaria que regule las relaciones bilaterales con el Estado para tratar cualquier cuestión que pueda afectar a la Comunidad Autónoma, incluidas las financieras.

Con todo ello, es difícil defender que la norma no encierre un mandato de participación exigible. Pero no puede perderse de vista la jurisprudencia constitucional ya citada, en la que se reafirma la superioridad reconocida legalmente al Estado sobre el régimen de financiación autonómica y, sobre todo, sobre cuestiones de su plena competencia como es la cesión de los tributos generales. Algo similar a lo que, en materia de inversión estatal, ya dejó claro el TC respecto a la falta de obligación estatal sobre su participación en Comisión Mixta a los fines previstos en el artículo 109.2 d) del EAAr<sup>27</sup>.

Tampoco puede olvidarse que ya este Tribunal frustró la iniciativa autonómica de marcar un plazo para proceder a suscribir el acuerdo bilateral. Hay que recordar que la Sentencia 158/2019, de 12 de diciembre, de-

---

27 Se está aludiendo a la STC 217/2016, de 15 de diciembre, cuando recuerda citando otras resoluciones que: «la doctrina sobre la participación autonómica en la adopción de decisiones estatales ha reiterado que es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que le corresponden constitucionalmente y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma. Por ello es el Estado el que tiene que determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma que viene exigida por el texto estatutario, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado».

claró inconstitucional la disposición adicional tercera de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, que rezaba lo siguiente: «En el ejercicio de los derechos históricos, la Diputación General de Aragón instará a la Administración General del Estado a suscribir en el plazo de seis meses el Acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía de Aragón». Bien es cierto que los motivos esgrimidos por el TC no fueron los anteriormente mencionados, sino el apoyo a los derechos históricos que no podían reconocerse a nuestra Comunidad.

En vista de la posición del TC, no nos puede extrañar que, en un momento dado, se invoque el principio dispositivo en función de criterios de competencia para justificar una falta de voluntad estatal. Pese a todo ello, se tendrá que seguir considerando exigible una reunión bilateral en aplicación del artículo 108 del EAAr. Lo contrario supondría dejar sin contenido una norma legal o defender un cumplimiento aleatorio de la misma.

El escollo legal se advierte en la obligación impuesta de suscribir el pacto. Cualquier tipo de colaboración Estado y Comunidad Autónoma, ya sea en el ámbito de la coordinación o de la cooperación (distinción que procede de la interpretación constitucional) no admitiría un consenso forzado, menos aún en la cooperación bilateral basada en la voluntariedad de sus decisiones.

Y, además, no se puede obviar el más que probable alcance limitado que puede tener este acuerdo. Va a ser difícil que, dentro de las cuestiones a tratar en la negociación, no haya propuestas que afecten a todas las Comunidades Autónomas, por lo que habrá que contar con el freno de los principios constitucionales y su interpretación, cuya invocación por el Estado es del todo previsible. En definitiva, una negociación bilateral para tratar competencias que, como se ha explicado supra, son de titularidad estatal y seguramente conciernen a otros intereses autonómicos, va a condicionar claramente la imperatividad que se extrae de los términos categóricos con los que se redacta la norma.

## IV. EL ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN EN ARAGÓN

Aunque el enfoque del análisis tienda a explorar la dimensión que puede alcanzar la financiación autonómica a la luz de lo dispuesto en el artículo 108 EAAr, el estudio no puede obviar un repaso, aunque muy somero, sobre el estado actual de la cuestión, es decir, sobre el vigente régimen jurídico de la financiación en Aragón.

### 1. El vigente modelo de financiación de régimen general

La última reforma que modificó el modelo de financiación de las CCAA de régimen común tuvo su origen en el acuerdo 6/2009, de 15 de julio, en el seno del CPFF. Lo que propició la necesidad de una adaptación legislativa, que culminó con la promulgación de la Ley 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Pues bien, la vigencia de este modelo de financiación ha perdurado hasta la actualidad, pero solo con visos aparentes de parecer el definitivo.

Antes de entrar propiamente en el mismo, conviene aludir brevemente a la evolución de la financiación autonómica sostenida fundamentalmente por revisiones quinquenales, que han permitido distinguir varias etapas: a) un período transitorio inicial (hasta 1986) caracterizado, a grandes rasgos, por un traspaso de fondos estatales en función del coste de los servicios de Estado que eran transferidos a las CCAA. Aunque en esta época ya se inició la cesión de la recaudación de algunos impuestos estatales (imposición sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, sobre el lujo y las tasas sobre el juego); b) una segunda etapa (1987-1996), en la que manteniendo la base anterior, sigue predominando la importancia de las transferencias estatales, pero ahora calculadas o negociadas según unas variables fijadas en el artículo 13 de la LOFCA; c) una tercera etapa (1997-2001) en la que se introduce la exigencia de corresponsabilidad fiscal de las CCAA y, por tanto, comienza a tener un peso específico la imposición cedida. Se incluye la participación autonómica en los ingresos procedentes del Impuesto sobre la Renta de

las Personas Físicas, asignando a las CCAA un 15% de la recaudación en su territorio, sin suprimir una participación en la recaudación global de los impuestos estatales no cedidos. Por lo tanto, se incrementa la cesta de los impuestos cedidos, a la par que se confiere mayor capacidad normativa sobre los mismos. Ahora bien, no todas las CCAA se acogieron a este nuevo modelo. Galicia, Extremadura y Andalucía mantuvieron vigente el sistema anterior; d) una cuarta etapa (2002-2008), cuyo modelo sí que fue generalizado y, por ende, terminó implantado en todas las CCAA de régimen general. Su principal nota distintiva fue la ampliación de la cesión a nuevos impuestos estatales, incorporando los relativos al consumo (IVA e impuestos especiales), así como el aumento del porcentaje de participación en la recaudación de los que ya habían sido objeto de cesión y una mayor capacidad normativa respecto de los mismos. Unido a ello, se contempla el Fondo de Suficiencia como mecanismo de cierre para cubrir el déficit entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de la comunidad; e) y una quinta etapa (a partir de 2009), que va a estar presidida en bloque por el modelo actual de financiación autonómica. Si bien su implantación tuvo como detonante la conveniencia de adaptar la ley estatal a las regulaciones que se habían ido incorporado a las más recientes reformas de los Estatutos de Autonomía<sup>28</sup>.

Pues bien, con la reforma operada en el año 2009 se incrementaron los porcentajes de participación territorial en los impuestos cedidos (en el caso del IRPF se incrementó hasta el 50%, también en el IVA hasta el 50% y en los Impuestos Especiales hasta el 58%). Además, hubo una ampliación de las competencias normativas (respecto del IRPF, las CCAA además de regular la tarifa y deducciones, podían fijar el mínimo personal y familiar). Este incremento de competencias delegables también se extiende en materia de revisión económico-administrativa. Y en cuanto a la tributación propia se eliminan algunas limitaciones legales para su establecimiento, reformando el artículo 6.3 de la LOFCA.

Por otro lado, como dispone el propio Preámbulo de la Ley 22/2009, este modelo de financiación también vino a reforzar las prestaciones del Estado de Bienestar. Para ello, se creó un nuevo mecanismo de nivelación, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales

---

28 JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: *op. cit.*, nota 12, pp. 946-948.

que trata de asegurar un nivel base equivalente de financiación de los servicios esenciales (sanidad, educación y servicios sociales) en todas las CCAA. Conforme al artículo 15 de la LOFCA este fondo supone el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 158.1 CE y sirve para garantizar un mismo reparto de recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad.

El sistema de financiación sigue contemplando un instrumento de cierre ahora denominado Fondo de Suficiencia Global. Hay que tener en cuenta que en esta reforma legal se introdujo la exigencia de tomar como punto de partida las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma. Para ello, los artículos 3 a 6 de la Ley 22/2009 establecen el método de cálculo las mismas. De tal forma que las necesidades globales de financiación en el año base son el resultado de sumar a la cifra de necesidades señalada para el año 2007, la suma de los recursos adicionales que aporta el Estado para los años 2009 y 2010. El funcionamiento de este fondo se hace depender de la diferencia entre las necesidades de financiación autonómica y la capacidad fiscal de la comunidad junto con la cantidad resultante de aplicar el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. De este modo, se garantiza una liquidación por compensación a través de este Fondo de Suficiencia Global, dependiendo de si la diferencia entre ambas variables es negativa o positiva.

Pero, además, se incorporan otros fondos con finalidad de nivelación y solidaridad que son los fondos de convergencia autonómica (el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación), aplicado a las CCAA con renta baja o escasa densidad de población.

## **2. La regulación estatutaria en materia de Hacienda autonómica**

Las competencias en materia hacendística tienen su reflejo en el Estatuto aragonés, y concretamente en el Capítulo II, relativo a la Hacienda de la Comunidad Autónoma (art. 103 a 112), que forma parte del Título VIII dedicado a la «Economía y Hacienda». También hay que mencionar lo establecido en la disposición adicional segunda sobre los impuestos cedidos y en la disposición transitoria primera relativa al plazo de creación de la Comisión Mixta.

Algunas disposiciones han sido tratadas en apartados precedentes, por lo que solo cabe remitirse a lo expresado en los mismos. Dicho lo cual, comienza el Capítulo II marcando los principios que van regir la Hacienda autonómica (art. 103). A tal fin recoge una relación detallada de los mismos (suficiencia de ingresos, equidad, solidaridad, coordinación, equilibrio financiero y lealtad institucional), sin apartarse de lo que, en definitiva, deriva de la Constitución y la LOFCA. También el Estatuto acoge en su seno el elenco de recursos autonómicos (art. 104). Se trata de un inventario profuso en el que incluso se mencionan los ingresos que pudieran derivarse de la aplicación de lo previsto en el artículo 108, pero sin ánimo de exhaustividad, dado que permite la obtención de cualquier otro recurso no contemplado.

El artículo 105 regula la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, haciendo distinción entre los tipos de recurso. Por un lado, trata conjuntamente a los tributos propios y recargos, a los que nombra como instrumentos sobre los que se ostenta plena capacidad tributaria, marcando la distancia con los impuestos cedidos. Y, dentro de estos últimos, el precepto referido diferencia entre los tributos cedidos totalmente y aquellos otros que hayan sido objeto de cesión parcial.

Pues bien, frente a la remisión explícita que se realiza a la LOFCA y a la ley de cesión de tributos para determinar la capacidad tributaria sobre los tributos cedidos parcialmente, respecto a la tributación cedida totalmente, sí que atribuye la competencia para establecer sobre todos ellos el tipo impositivo, las exenciones, las reducciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota. Pues bien, Jiménez Compaired<sup>29</sup> ya apuntó, en su momento, que la previsión excedía de las leyes estatales respecto a alguno de los tributos cedidos totalmente<sup>30</sup>.

---

29 JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: «Economía y Hacienda en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007», PITA GRANDAL, A. M. (dir.), *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 154-155.

30 El precepto admite a todas luces su vinculación a las leyes de cesión, y aunque pudiera apreciarse un reforzamiento estatutario de la competencia normativa sobre los tributos cedidos totalmente con la expresión «en todo caso», lo cierto es que no puede ofrecer garantía de permanencia cuando el alcance y condiciones van a depender de una norma del Estado como titular del tributo cedido.

La misma consideración habría que hacer respecto a la aplicación y revisión en vía administrativa de los tributos en Aragón que se regula en el artículo 106, por cuanto las atribuciones de este precepto no se pueden apartar de las previsiones estatales en cuanto a la imposición cedida. El mismo autor citado<sup>31</sup> sigue constatando que en esta materia se podría derivar alguna extralimitación respecto de las mismas, al no distinguir en el apartado 3 las actuaciones dependiendo de la clase de tributo, objeto de revisión.

Una atención destacada merece el artículo 107 relativo a las transferencias a través de los mecanismos de nivelación y solidaridad, por dos cuestiones. La primera es la cláusula de garantía de compensación, que recoge su apartado 4, establecida en caso de variaciones de ingresos o de necesidades de gasto de la Comunidad por actuaciones unilaterales del Estado «no previstas a la fecha de aprobación en el sistema de financiación o a la suscripción del Acuerdo previsto en el artículo siguiente». La segunda, se refiere a la previsión en el apartado 5 de unos criterios de reparto de las transferencias estatales a favor de esta Comunidad (esfuerzo fiscal, estructura territorial y poblacional, especialmente, el envejecimiento, la dispersión, y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales). Respecto a esta segunda cuestión, cabe aclarar que, dependiendo del mecanismo de financiación, no habrá más remedio que respetar los índices que ya estén establecidos en las leyes estatales, sin perjuicio de la capacidad de negociación en Comisión Mixta<sup>32</sup>. Lo mismo que sucede respecto a la inversión estatal en la disposición adicional sexta.

Por lo demás no puede obviarse que se introduce la posibilidad de crear una Agencia Tributaria de Aragón (art. 106.4). Así como, aparecen otras disposiciones generales en orden al endeudamiento (art. 110), a la formalización del presupuesto (art. 111) y a la regulación de la Cámara de Cuentas de Aragón (art. 112).

---

31 *Ibid.*, p. 158.

32 *Ibid.*, p. 159.

### 3. El desarrollo legislativo aragonés acerca de los recursos tributarios

La extensión del estudio impide un análisis detenido sobre el desarrollo normativo de la Hacienda en Aragón, aun mencionando que la regulación de la misma se halla en el texto refundido aprobado en virtud de Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio.

Vista la escasez de espacio, solo se procede a ofrecer unas meras pinceladas sobre algunas normas con rango legal dictadas en la Comunidad, tomando como referencia los recursos tributarios disponibles a nivel autonómico, esto es, los tributos propios, los impuestos cedidos y los recargos sobre los impuestos estatales en los términos previstos en el artículo 12 de la LOFCA. Ahora bien, ya se comienza advirtiendo que respecto de estos últimos nulas pueden ser las precisiones autonómicas sobre su desarrollo legal, al margen de las menciones estatutarias, dado que no han sido objeto de establecimiento en nuestra Comunidad Autónoma.

En relación a los impuestos cedidos, el desarrollo autonómico de las competencias normativas conferidas, actualmente en virtud de la Ley 24/2010, de 16 de julio, se ha materializado en diversas medidas fiscales implementadas sobre los impuestos cedidos que se recogen conjuntamente en el texto refundido aprobado en el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre.

Respecto a la tributación propia, habrá que distinguir, por un lado, los impuestos implementados, que se ciñen a la materia medioambiental (sobre la emisión de contaminantes a la atmósfera, sobre las grandes áreas de venta, sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada, sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión y sobre las aguas residuales). Todos ellos regulados en el texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, salvo el Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales que ha sido establecido en virtud de la Ley 8/2021, de 9 de diciembre. Por otro lado, hay que mencionar como tributos propios las tasas aplicadas en Aragón, que se encuentran refundidas en Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de junio, sin perjuicio de las disposiciones generales sobre tasas y precios públicos reguladas en la Ley 7/1999, de 9 de abril. Sin olvidar la mención a las contribuciones especiales, pese a que han tenido una pre-

sencia muy testimonial en la normativa autonómica (art. 21.2 de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón).

## V. CONCLUSIÓN

Aragón es una Comunidad Autónoma de régimen general, con todas las implicaciones legales que ello supone de sumisión a la LOFCA y al modelo de financiación que en estos momentos deriva de la Ley 22/2009. Lo cual no obsta para que el Estatuto de Autonomía haya introducido particularidades en el marco de estas leyes estatales básicas. Esta es la condición que se predica de la previsión del acuerdo financiero con el Estado en los términos establecidos en el artículo 108.

La norma estatutaria aragonesa introduce la vía paccionada en la determinación de la financiación autonómica, asumiendo legalmente un proceso consensuado que también ha existido en las revisiones quinquenales de las sucesivas reformas del modelo de financiación. Hay que admitir que la suscripción del acuerdo financiero con el Estado se concibe en nuestro Estatuto como un cauce para mejorar su financiación a través de recursos estatales. Bien es cierto que se menciona también al recargo autonómico, pero su implementación no requeriría de la voluntad del Estado salvo que se quiera ajustar la presión fiscal a costa de la tarifa estatal. Es cierto que puede ser conveniente coordinar con el titular del impuesto la forma en la que aplicar el recargo, pero no parece que pueda llegar a ser éste el objeto único del acuerdo.

El problema es que no es dable encajar un incremento de los recursos autonómicos a través de la participación en tributos generales, sin que se vea afectado no ya el modelo de financiación, sino la propia ley básica (art. 11 de la LOFCA). Habrá que ser realista para reconocer que respetando el régimen general no hay margen para maniobrar si lo que se quiere es mejorar el porcentaje de cesión de la recaudación obtenida en el territorio autonómico sobre los impuestos generales. Si la suscripción del acuerdo va en la línea de complementar la financiación, habrá que afinar mucho las propuestas financieras que pueden ser un complemento de los recursos derivados de la LOFCA. Esto no quiere decir que no haya margen para la negociación y el acuerdo sobre otras formas de recabar más participación en los ingresos del Estado. La Comisión Mixta de

Asuntos Económicos y Fiscales del Estado y la Generalitat se reúne periódicamente para tratar cuestiones como las asignaciones presupuestarias o la participación en el Fondo de Suficiencia, algunas de ellas a propósito de la revisión de la financiación de competencias asumidas por la Comunidad como la policía autonómica<sup>33</sup>. Aunque ya sabemos que no todas las autonomías tienen el mismo peso en las políticas nacionales.

El precepto de nuestro Estatuto es una norma legal, vigente y, por lo tanto, exigible. Aunque se tenga que reconocer que la interpretación constitucional ha menguado sobremedida las posibilidades de que pueda materializarse si se recurre nuevamente al principio de competencia para conferir al Estado no solo la preeminencia en la decisión de las medidas financieras, sino también en la facultad de sentarse en las Comisiones Mixtas para tratar cualesquiera asuntos financieros que afecten a una Comunidad.

Cuestión diferente son los efectos que pueda tener un acuerdo adoptado en el seno de la Comisión Mixta en cumplimiento del artículo 108 de EAAr, el optimismo llevaría a pensar que el consenso pudiera derivar directamente en mejoras tangibles en la financiación autonómica. Pero dependiendo de la cuestión a tratar, si se trata de incrementar la participación en ingresos estatales, seguramente los criterios interpretativos del TC llevarán a someter la decisión a otros órganos de carácter multilateral.

La confrontación no es propia de quien suscribe estas líneas, pero ello no debe impedir la crítica por el agravio comparativo que supone para el resto de CCAA que el propio sistema legal haya perpetuado, ya no solo dos formas de financiación completamente diferenciadas en cuanto al grado de autonomía financiera, sino incluso dos procesos de conformación y modificación de estos regímenes fiscales especiales. No hay que olvidar que en esos territorios se ha impuesto desde las propias normas institucionales autonómicas que un pacto bilateral, adoptado en plano de igualdad con el Estado, sobre el régimen financiero tenga una vinculación determinante, hasta el punto de que la aprobación en la ley estatal parezca un mero trámite de ratificación del mismo.

---

33 Acuerdo de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado y Generalitat de 22 de marzo de 2022.

# EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Olga HERRÁIZ SERRANO

*Letrada de las Cortes de Aragón*

*Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo*

*Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS REGLAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. 1. El concepto de bases. 2. La titularidad pública de un bien no es un título competencial. 3. Doctrina sobre los criterios para elegir el título competencial. 4. Principio de territorialidad para el ejercicio de las competencias. 5. La cláusula de supletoriedad del derecho estatal. 6. La reproducción de legislación básica. III. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN DETERMINADAS MATERIAS. 1. La proyección de los títulos transversales del Estado sobre las competencias aragonesas y la eliminación del carácter pretendidamente exclusivo de muchas de estas. 2. Materias en las que Aragón tiene competencias para desarrollar las bases estatales. 3. El alcance de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma. 4. Supuestos especiales. IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SOBRE ALGUNOS PRINCIPIOS Y DERECHOS EN LOS PROCESOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN QUE HA SIDO PARTE ARAGÓN. 1. Declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía. 2. Derechos de los extranjeros en España. 3. El derecho a la tutela judicial efectiva.

4. Los principios de cooperación y lealtad constitucional. 5. El principio democrático. 6. El principio de legalidad en materia sancionadora. 7. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos individuales. 8. El principio de igualdad. 9. Los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. 10. Principio de división de poderes. V. ALGUNAS CUESTIONES PROCESALES Y SU INCIDENCIA EN EL DESENLACE DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES. 1. El *ius superveniens*. 2. La eventual pérdida de objeto del proceso por la modificación o derogación de los preceptos que se recurren. 3. La eficacia demorada de la inconstitucionalidad en aras de la protección de intereses relevantes. VI. ALGUNOS SÍMBOLOS, SEÑAS DE IDENTIDAD E INSTITUCIONES ARAGONESES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. 1. Las facultades del Justicia de Aragón. 2. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón como seña de identidad cultural. 3. La negación a Aragón de la condición de territorio foral a los efectos de la disposición adicional primera de la Carta Magna. VII. FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN\*

Los aniversarios son una buena ocasión para hacer balance. Eso es lo que nos proponemos en las siguientes páginas, aprovechando la celebración por los cuarenta años del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída en asuntos en que ha sido parte demandante o demandada nuestra Comunidad Autónoma.

Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, salvo error u omisión, han sido cincuenta y dos las sentencias dictadas por el alto intérprete de la Constitución en recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las instituciones aragonesas o contra disposiciones con rango de ley aprobadas en Aragón, catorce las dictadas en cuestiones de inconstitucionalidad y once las recaídas en conflictos positivos de competencias en los que igualmente fue parte la Comunidad Autónoma. Excede del presente estudio la referencia a las innumerables sentencias del Tribunal Constitucional con motivo de la interposición de recursos de amparo ante posibles vulneraciones de derechos imputadas a los poderes públicos aragoneses en la medida en que el objeto central de estas páginas es dar cuenta de aquellos procesos en los que el canon de enjuiciamiento ha sido el llamado *bloque de la constitucionalidad*. En él ocupan un lugar importante los Estatutos de Autonomía y, por lo que ahora interesa, el Estatuto de Autonomía de Aragón en sus sucesivas versiones de vigencia.

---

\* ABREVIATURAS UTILIZADAS: CE: Constitución española; EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LCSP: Ley de contratos del sector público; LJAr: Ley reguladora del Justicia de Aragón; LJ: Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa; LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial; LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TSJA: Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

En efecto, también se emplea ese concepto como parámetro para resolver los conflictos de competencias, aunque el art. 28 LOTC, del que se ha deducido tradicionalmente, se ubique en el Título II relativo a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. Y ello porque, como RUBIO LLORENTE pusiera de manifiesto bien temprano, las normas a que se refiere dicho precepto se aplican en general cuando se trata de comprobar vicios de incompetencia, con independencia de que las impugnadas sean disposiciones legales o reglamentarias<sup>1</sup>.

Como se verá, ese conjunto de sentencias del máximo intérprete de la Carta magna en relación con nuestra Comunidad nos va a permitir hacer un repaso de la doctrina constitucional que ha ido jalonando la construcción del Estado autonómico.

Para abordar el análisis, forzosamente sintético, de los casi ochenta pronunciamientos del Tribunal Constitucional a que se ha hecho referencia, nos proponemos seguir la siguiente estructura. En un primer bloque, agruparemos aquellas sentencias que nos recuerdan los conceptos clave y las reglas generales de la distribución de competencias entre el Estado y Aragón. A continuación, daremos cuenta del alcance dado por el Tribunal a las competencias que la Comunidad Autónoma ostenta en materias concretas. En tercer lugar, recordaremos aquellos procesos en que se ha aplicado la jurisprudencia existente sobre ciertos principios y derechos para determinar la constitucionalidad de las normas. Tras dedicar un apartado a las sentencias que abordaron cuestiones procesales de interés por su incidencia sobre los procedimientos constitucionales de que se trataba, analizaremos, en último término, las dictadas en relación con algunos de los símbolos, señas de identidad e instituciones de Aragón.

---

1 Vid. RUBIO LLORENTE, F.: «El bloque de constitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 9-37.

## II. LAS REGLAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

### 1. El concepto de bases

El transcurso del plazo de cinco años a que se refiere el art. 148.2 CE hizo perder vigencia al sistema de doble lista de competencias para la delimitación entre las del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Pasado ese plazo, es el art. 149.1 de la Carta Magna el que establece el techo competencial para todas ellas, sin distinción, pudiendo asumir en los Estatutos de Autonomía aquellas materias o funciones no atribuidas expresamente en él al Estado. Pero ese precepto constitucional, a lo largo de sus treinta y dos apartados, no utiliza una terminología homogénea, combinando, como se ha dicho, la referencia a ámbitos materiales completos con la asignación de funciones concretas en otras materias, por lo que ha requerido de una vasta exégesis por parte del Tribunal Constitucional. De ello es buena prueba que la mayor parte de las sentencias que comentaremos en este trabajo, relativas a los procesos constitucionales en los que ha sido parte nuestra Comunidad, interpretan los títulos competenciales del art. 149.1 y su reverso en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

En efecto, un nutrido grupo de sentencias aborda el concepto de bases o legislación básica. Se trata, sin duda, de uno de los más importantes, sino el que más, de cuantos explican el reparto competencial en nuestro Estado autonómico, cuyo rastreo es posible también a partir de sentencias del TC que recayeron en procesos en los que nuestra Comunidad tomaba parte, bien como recurrente o como autora de la norma impugnada. Sobre el concepto material de bases, por todas, citaremos la STC 94/2013 (asunto: Ley del patrimonio de las Administraciones públicas), en cuyo FJ 3 se refleja el estado de la cuestión en los siguientes términos:

«materialmente lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (...). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (...), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las

bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (...)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (...)». De este modo, «el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (...), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo.».

Insistiéndose, en el FJ 4 de la STC 210/2014 (asunto: Ley aragonesa de concejos abiertos), en que:

«en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal».

El concepto material fue, pronto, completado con el concepto formal de bases, resultando ejemplificativa respecto de nuestra Comunidad Autónoma la misma Sentencia 210/2014, en cuyo FJ 5 se señalaba:

«La dimensión formal de lo básico se traduce de este modo en la preferencia por la ley formal, pues sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y autonómicas.

Así, este Tribunal ha considerado excepcional la posibilidad de que el Gobierno de la Nación haga uso de su potestad reglamentaria para dictar normativa básica, pues tal opción únicamente ha sido validada por nuestra jurisprudencia en aquellos supuestos que sean “complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases” y siempre que la norma reglamentaria en cuestión muestre “por su identificación expresa o por su estructura” tal carácter básico, en atención a la exigencia de seguridad jurídica antes mencionada».

En relación con dicha excepcionalidad, citaremos también la STC 165/2016, de 6 de octubre, (asunto: almacenamiento geológico de dióxido de carbono), en que se abordó la posibilidad de predicar el carácter básico no solo de normas reglamentarias sino de actos de ejecución del Estado. De esa forma, en el caso concreto y ante el cuestionamiento que hacía el Gobierno de Aragón, se salvaron las facultades administrativas estatales sobre las concesiones de almacenamiento del dióxido de carbono.

En resumen, al decir de nuestro Tribunal Constitucional, lo básico puede tener mayor o menor intensidad dependiendo del ámbito material sobre el que recaiga, de forma que el concepto de bases no se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables. Así, el alto intérprete de la Constitución ha llegado a reconocer desde la posibilidad de que el legislador estatal, de manera excepcional, ocupe prácticamente toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, como era el caso de la STC 165/2016.

## **2. La titularidad pública de un bien no es un título competencial**

Encontramos esta afirmación en la ya citada STC 94/2013. Con motivo del recurso del ejecutivo aragonés contra la Ley del patrimonio de las Administraciones públicas, el Tribunal recuerda que la titularidad pública de un bien no habilita *per se* para el ejercicio de competencias sustantivas. Aunque los bienes en mano pública sirven para ejercer las competencias que corresponden a las instituciones centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas, la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas aunque utilicen los bienes como soporte natural o físico. En palabras del Tribunal, recordando su constante jurisprudencia, «la titularidad de un bien no otorga competencias, y las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legalmente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican su propiedad pública y respetando siempre el orden constitucional de competencias» (FJ 3).

### 3. Doctrina sobre los criterios para elegir el título competencial

Como ya sabemos, otra de las dificultades que encierra la correcta interpretación del reparto competencial a partir del art. 149.1 CE y de los Estatutos de Autonomía es la interrelación entre materias con la consiguiente posibilidad de subsumir en varias de ellas o en varios títulos, potencialmente atribuidos a distintas Administraciones, una misma política pública. Al respecto, el Tribunal ha dado prevalencia al título más específico sobre el más genérico en razón del «carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido».

Precisamente, en la STC 165/2016, el Estado disponía de varios títulos competenciales en liza, no siendo baladí para el Tribunal la determinación del más específico habida cuenta que «el alcance de las exigencias impuestas al legislador básico puede ser diferente en función del subsector de que se trate». Así las cosas, se interpretó que el título competencial preferente para enjuiciar el encaje constitucional de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono era el concerniente a la materia régimen minero y no al medio ambiente.

En la misma línea de dar prevalencia a la regla competencial específica sobre la más genérica, cabe inscribir las SSTC 14/2004, de 12 de febrero (asunto: directrices generales de ordenación del territorio) y 136/2009, de 15 de junio (asunto: ayudas para apoyo a la energía solar térmica). En la primera de ellas, se examinó la constitucionalidad de dos directrices de ordenación del territorio incluidas por el legislador aragonés: la prohibición de que el Estado estableciera centros penitenciarios en Aragón para más población reclusa que la que resultase de la media generada por la propia Comunidad en los últimos cinco años y, en segundo lugar, el veto a los almacenes de residuos nucleares producidos fuera de Aragón. Siendo la premisa básica del enjuiciamiento la búsqueda del título competencial específico en cada supuesto, el Tribunal encuadró la primera directriz en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penitenciaria en lugar de hacerlo en la competencia autonómica, más general, sobre la ordenación del territorio, a la vista de la finalidad perseguida por la norma. Del mismo modo dio preferencia al título estatal «bases del régimen energético» sobre el autonómico para

la «ordenación del territorio» en el caso de la segunda directriz referida a los cementerios nucleares. La declaró nula por considerar que la ley aragonesa configuraba un modelo de almacenamiento de residuos que, contraviniendo las bases estatales, excluía aquellos que pudieran producirse en otras Comunidades Autónomas.

Por su parte, en la STC 136/2009, se descartó que el título competencial aplicable fuese el relativo a la investigación científica y técnica, o el de la planificación general de la actividad económica, señalándose que, de la lectura de la resolución impugnada, se deducía que las medidas incentivadoras previstas presentaban una estrecha conexión con el sector energético cuyas bases son competencia estatal.

De la STC 165/2016, FJ 4, podemos destacar también la afirmación de que las competencias «operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas o de que estos incurran en una eventual selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal». Dicho de otra manera, este debe comprobar caso a caso si la disposición en cuestión encaja de verdad en los títulos competenciales que se invocan y, en segundo lugar, en atención a la finalidad que persiga la norma, ha de determinar cuál es el título más específico para dar preferencia al titular de esa competencia.

#### **4. Principio de territorialidad para el ejercicio de las competencias**

Este principio, según el cual el territorio es elemento delimitador de los poderes públicos en el ejercicio de las competencias que les corresponden y, más en concreto, sirve para deslindar las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás y con el Estado, se recoge en la actualidad en el art. 70 EAAr. Según este precepto, las competencias aragonesas, con carácter general, no podrán desplegar eficacia fuera del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otras Administraciones o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas. El principio de territorialidad ha sido invocado por el TC en dos importantes sentencias referidas a Aragón.

En la controvertida STC 6/2012, de 18 de enero (asunto: conflicto de competencias planteado por Cataluña ante el retracto ejercido por el Gobierno aragonés respecto de determinadas obras artísticas del Monasterio de Sigena), se hizo una curiosa aplicación del principio. El TC, tras considerar igualmente válidas ambas, dio prevalencia a la competencia de Cataluña sobre la aragonesa para proteger determinados bienes del patrimonio cultural con el débil argumento de que la primera ya estaba protegiéndolos en su territorio, haciendo abstracción del origen de aquellos. En efecto, las obras artísticas sobre las que se pronuncia la sentencia fueron depositadas en instituciones museísticas catalanas procedentes del Monasterio de Sigena, situado en la provincia de Huesca y declarado monumento nacional en 1923. Tras la destrucción del Monasterio por un incendio durante la guerra civil, algunas de sus obras se depositaron en diversas instituciones museísticas para su conservación o restauración, en parte ubicadas en Cataluña. En 1983 y 1992, la Administración catalana compró a la comunidad religiosa del Monasterio una parte de los bienes depositados en Cataluña, sin notificárselo ni al Estado ni a la Comunidad Autónoma de Aragón. Ante el conflicto de competencias desatado cuando esta tuvo conocimiento de las ventas y ejercitó el derecho de retracto, el Tribunal apostó por su resolución conforme al principio de territorialidad.

Considerando que tanto la compra de las obras artísticas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en su momento como el ejercicio del derecho de retracto por Aragón sobre las mismas eran potestades administrativas ejercitadas para su conservación, que se integraban dentro de las respectivas competencias en materia de patrimonio cultural, histórico y artístico, el TC alude únicamente al supuesto específico de quién es la Comunidad Autónoma competente para continuar conservando las obras artísticas en las condiciones que se venían realizando, sin pronunciarse sobre la calificación de los bienes ni sobre la legalidad del proceso de enajenación al corresponder a la jurisdicción ordinaria<sup>2</sup>.

---

2 COLOM PIAZUELO, E.: «Comentario a la STC 6/2012, de 18 de enero de 2012: las competencias de las Comunidades Autónomas para la conservación de las obras artísticas depositadas en instituciones museísticas», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 499-514.

La mejor doctrina criticó la sentencia y reputó de sólidas las razones que hubieran debido llevar al Tribunal Constitucional a declarar su falta de jurisdicción para conocer del conflicto pues, como sostuvieron la defensa de la Comunidad aragonesa y los cuatro magistrados discrepantes, Cataluña únicamente adujo supuestas violaciones por Aragón del régimen jurídico del retracto, es decir, cuestiones relativas a la legalidad ordinaria del correspondiente acto administrativo, ajenas al ámbito propio del conflicto constitucional de competencias<sup>3</sup>. Yendo más allá, es insólito que el Tribunal Constitucional se arrogara la facultad de dar preferencia a una competencia autonómica sobre otra tras considerar válidas ambas, dado que la prevalencia es una regla exclusivamente dirigida al aplicador del Derecho y prevista en nuestro sistema constitucional para resolver los problemas de concurrencia entre las competencias estatales y autonómicas, pero no entre competencias de distintas Comunidades Autónomas. Por el contrario, atendida la finalidad de la conservación, la prevalente materialmente debería haber sido la competencia aragonesa toda vez que era Aragón la que postulaba el retorno de los bienes al Monasterio de Sigüenza por considerarlos parte integrante del mismo y apostaba por la conservación *in situ*, siendo Cataluña la que defendía su mantenimiento en diversas instituciones museísticas<sup>4</sup>.

Años después, el TC volvió a aplicar a Aragón el principio de territorialidad en un supuesto distinto del que acabamos de examinar, aunque en parte conectado con el patrimonio cultural. En la STC 158/2019, de 12 de diciembre (asunto: Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón), se declaró la inconstitucionalidad de varias de las disposiciones de esta por desbordar «el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el estatuto de autonomía en el marco de la Constitución». Ocurrió con el precepto que atribuía la condición política de aragoneses a los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa que lo solicitaran, aunque residieran fuera de la comunidad autónoma, así como con la declaración de interés general a efectos expropiatorios

---

3 LÓPEZ RAMÓN, F.: «Potestades públicas y prevalencia entre competencias autonómicas en el conflicto de Sigüenza (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2012, de 18 de enero)», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 403-424.

4 LÓPEZ RAMÓN, F.: *loc. cit.* en nota anterior, pp. 420-422.

de los bienes que integran el patrimonio cultural de Aragón, pero que han salido de su territorio sin un título válido de propiedad en clara referencia al supuesto aludido con anterioridad.

El Tribunal Constitucional insistió en que «[s]i la actuación de órganos de la comunidad autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias, ciertamente ello representará una actuación *ultra vires*». En el segundo supuesto, aunque «la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir», la potestad en sí misma «está limitada por la eficacia territorial del ejercicio de las competencias autonómicas (art. 70.2 EAAr)». Añadiendo el Tribunal que, sobre las menciones de los arts. 22.2 y 71.45 EAAr a las actuaciones o políticas orientadas al retorno o recuperación de bienes del patrimonio cultural e histórico de Aragón, ya se había pronunciado precisamente la STC 6/2012, para afirmar que «en el desempeño de tales políticas de recuperación de bienes, el Gobierno autonómico podría recurrir al ejercicio de potestades públicas como el retracto u otras que pudieran servir al fin de recuperación del patrimonio», pero siempre «en términos conformes con el orden competencial y atendiendo a los contornos posibles de las mismas» (FJ 8). Ello supone que las iniciativas aragonesas orientadas a la recuperación de bienes del patrimonio histórico no pueden consistir en actos de imperio de un poder público fuera de los límites de su territorio.

## **5. La cláusula de supletoriedad del derecho estatal**

El Gobierno de Aragón fue uno de los recurrentes frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, que dio lugar a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sin duda ninguna una sentencia capital en la construcción del Estado autonómico. La cláusula residual tuvo en los primeros años de vigencia del texto constitucional una constante aparición en la jurisprudencia del Tribunal, pero fue a principios de los noventa cuando se produjo un cambio importante, a raíz de la STC 147/1991,

pero, sobre todo, de la STC 118/1996 y, por cuanto ahora interesa por haber sido parte nuestra Comunidad Autónoma, de la STC 61/1997. A partir de entonces, las relaciones entre el ordenamiento estatal y los autonómicos no han sido iguales.

El propio Tribunal reconoció que, en una primera etapa, «la necesidad de garantizar la plenitud del ordenamiento, dado que el ejercicio pleno de las distintas competencias es un proceso que, ineluctablemente, se prolonga en el tiempo, determinó un entendimiento de la supletoriedad condicionado por la situación embrionaria del estado de las Autonomías». Por ello, «pareció razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad». A partir de la STC 118/1996 (asunto: Ley de ordenación de los transportes terrestres), sin embargo, el Tribunal interpretó la supletoriedad del derecho estatal de forma más restrictiva, señalando que ha de ser inferida por el operador jurídico, mediante el uso de las reglas de interpretación, sin poder venir impuesta por el legislador, lo que determina que el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria en materias sobre las cuales no tiene ningún título competencial. Tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se le atribuyen, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues la cláusula de supletoriedad no constituye un título competencial. Es más, en la STC 61/1997, tras constatar que el Estado carecía de competencias para aprobar una ley urbanística sustantiva como la examinada, el Tribunal llegó a afirmar que, si la cláusula de supletoriedad no era una fuente atributiva de competencias en positivo, tampoco podía serlo en sentido negativo por lo que el Estado no era competente para derogar su propio derecho (la legislación urbanística preconstitucional) porque ya no se encontraba a su disposición al carecer de título competencial<sup>5</sup>.

---

5 Por todos, véase TEJEDOR BIELSA, J. C.: «El Derecho urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10, 1997, pp. 307-356. El mismo autor sopesaba las consecuencias de la configuración de la supletoriedad como mera regla de aplicación del derecho en su trabajo «La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC

## 6. La reproducción de legislación básica

En muchas ocasiones, se ha cuestionado ante el Tribunal Constitucional la reproducción de preceptos básicos por los legisladores autonómicos de desarrollo, entre otros, por el aragonés. Para el máximo intérprete de la Constitución, no es indiferente que la reproducción sea total o parcial pues, en este último caso, podría darse a entender que la legislación básica se reduce en el ámbito de la Comunidad Autónoma de que se trate. Si la reproducción completa, aun considerándose una técnica legislativa defectuosa, puede tener el sentido instrumental de hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la Comunidad en ejercicio de sus propias competencias, merece, en cambio, la tacha de inconstitucionalidad cuando es parcial o restrictiva. Precisamente, en la STC 62/1993 (asunto: Ley de las Cajas de Ahorros de Aragón), se examinaba un supuesto de ese tipo, declarando el Tribunal que:

«Esa reproducción parcial, con omisiones muy significativas, sólo puede ser entendida como reducción por la Ley autonómica del nivel de rigor que en materia de incompatibilidades establece la legislación básica del Estado para asegurar una gestión correcta de las Cajas. El precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto» (FJ 4).

De ahí que declarara su inconstitucionalidad. En tales casos, se vulnera el principio de seguridad jurídica en la medida en que puede inducirse a confusión sobre el contenido de las bases vigentes en dicha Comunidad cuando estas, por su propia funcionalidad como mínimo común normativo, son uniformes para el conjunto del Estado.

---

118/1996, de 27 de junio», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 447-470.

### III. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN DETERMINADAS MATERIAS

#### 1. La proyección de los títulos transversales del Estado sobre las competencias aragonesas y la eliminación del carácter pretendidamente exclusivo de muchas de estas

##### A) *Las bases de la planificación general de la actividad económica*

En el reparto de competencias establecido para las distintas materias por el juego combinado del art. 149.1 CE y los respectivos Estatutos de Autonomía, han desempeñado un papel fundamental los denominados títulos transversales u horizontales reservados al Estado por cuya interpretación expansiva, en muchos casos, el Tribunal Constitucional ha recibido duras críticas doctrinales. Citaremos, en primer lugar, la facultad estatal para la «ordenación general de la actividad económica» derivada del apartado 13 de aquel precepto, pues le permite establecer las bases y la coordinación en los más diversos sectores económicos. Se han hecho eco de la vis expansiva de dicho título competencial en relación con nuestra Comunidad Autónoma al menos seis Sentencias.

Al recurrir el Gobierno de la Nación la Ley de ordenación de la actividad comercial en Aragón de 1989 por admitir supuestos de restricción sobre la libertad de horarios establecida en todo el territorio español, el TC, en su Sentencia 264/1993, de 22 de julio, anuló los preceptos correspondientes con el argumento de que la competencia aragonesa sobre comercio interior debía ceder ante la estatal de planificación general de la economía. En la STC 62/2001, de 1 de marzo (asunto: incremento retributivo de los empleados públicos en la Ley de presupuestos de Aragón para 1993), se declaró la constitucionalidad del establecimiento, por parte del Estado, de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos<sup>6</sup>. De las SSTC 188 y

---

6 ESCRIBANO, F.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 156, 2012, p. 13.

196/2011, de 13 de diciembre (asunto: Ley de estabilidad presupuestaria y ley complementaria), resultó la legitimidad de la fijación por el Estado del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a las Comunidades Autónomas y las entidades locales, sin que vulnere la autonomía financiera de estas la necesaria elaboración de un plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos o locales se aprueben o liquiden con desequilibrio<sup>7</sup>. Asimismo, se afirmó el carácter material y formalmente básico del establecimiento por la norma estatal de los criterios de ordenación de las explotaciones porcinas para todo el territorio nacional y, por tanto, de la definición de las mismas atendiendo a su capacidad productiva en la STC 207/2011, de 20 de diciembre (asunto: reglamentos estatales sobre explotaciones porcinas). Finalmente, en la STC 82/2017, de 22 de junio (asunto: Ley de Salud de Aragón), el Tribunal razona, que el Estado, en el ejercicio de la meritada competencia en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE) y conforme al principio de coordinación de la autonomía financiera de las comunidades con la hacienda estatal (art. 156.1 CE), puede limitar la oferta de empleo público por parte de las administraciones públicas y, singularmente, de las autonómicas.

La consecuencia más notable del amplio ámbito competencial que los títulos horizontales confieren al Estado ha sido la eliminación, en la práctica, del pretendido carácter exclusivo de algunas competencias autonómicas en la medida en que aquel ha podido invocarlos para actuar sobre ámbitos materiales en los que, inicialmente, carecía de competencias, obteniendo el aval posterior del Tribunal Constitucional. Junto al de la planificación general de la actividad económica, destacaremos la transversalidad dada al título competencial estatal recogido en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, a que nos vamos a referir a continuación.

---

7 VERDESOTO GÓMEZ, M.: «SSTC 197 y 198/2011, de 13 de diciembre: proyección de las Leyes de estabilidad presupuestaria sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la luz de la reforma constitucional», en *Crónica Presupuestaria* 1/2013, Instituto de Estudios Fiscales, accesible en agosto de 2022 en [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01\\_14.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01_14.pdf)

B) *La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos*

Encontramos un ejemplo de la invocación de este título competencial por el Estado para reivindicar sus competencias frente a la Comunidad de Aragón en un ámbito como el urbanismo, aparentemente de competencia exclusiva autonómica, en la STC 94/2013 (asunto: Ley del patrimonio de las Administraciones públicas). En su FJ 4, el Tribunal recuerda que el Estado pueda ejercer competencias con contenido distinto de la urbanística, pero que tienen su proyección sobre este sector. Y una de ellas, dada la trascendencia urbanística de derechos constitucionales tales como el de propiedad (art. 33) o la libertad de empresa (art. 38), que resultan claramente afectados al establecerse el régimen del suelo o las condiciones para desarrollar la urbanización y la edificación, es la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de esos derechos, que corresponde al Estado *ex art. 149.1.1.ª CE*.

Por su parte, en la ya citada STC 264/1993 (asunto: horarios comerciales), también se anularon aquellos preceptos de la Ley de ordenación de la actividad comercial en Aragón que prohibían determinadas modalidades de venta por desconocer las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad de empresa, cuya fijación corresponde al Estado *ex art. 149.1.1.ª CE*.

## **2. Materias en las que Aragón tiene competencias para desarrollar las bases estatales**

A) *Régimen local*

Desde el primer momento, el Tribunal Constitucional recondujo el régimen local al régimen jurídico de las administraciones locales y, por tanto, articuló la división de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el binomio bases-desarrollo a partir del título recogido en el art. 149.1.18.ª CE. El Tribunal recuerda su doctrina al respecto en la sentencia 161/2013, de 26 de septiembre, a raíz del recurso del Gobierno de Aragón contra la Ley de medidas para la modernización del gobierno local. En ella se afirma que, en virtud del citado precepto,

corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales. Las bases estatales tendrían los dos cometidos de «concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución», y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de dichos entes en tanto Administraciones públicas. Así las cosas, en sus distintos pronunciamientos, el Tribunal ha ido analizando aquellos aspectos que merecían o no la conceptualización como básicos.

Circunscribiéndonos a los procesos en que ha sido parte la Comunidad Autónoma, en la ya citada STC 161/2013, se entendieron amparados en el título estatal para establecer las bases los preceptos legales relativos a las potestades públicas de las mancomunidades, a la fusión y organización de municipios, a las competencias de las diputaciones provinciales, y a la prestación de servicios locales<sup>8</sup>. Por su parte, en la STC 210/2014, de 18 de diciembre (asunto: Ley aragonesa de concejos abiertos), se confirmó el carácter asimismo básico de la mayoría de dos tercios impuesta por el legislador estatal para autorizar el funcionamiento en régimen de concejo abierto a los municipios, declarando en consecuencia inconstitucional y nula la previsión de la norma aragonesa que permitía el inicio del procedimiento prescindiendo de la intervención de los vecinos y rebajando a absoluta la mayoría exigida en el Pleno de la corporación municipal. Por el contrario, se consideró que el nombramiento por el alcalde de hasta un máximo de cuatro tenientes de alcalde en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón (frente a la cifra máxima de tres prevista por el Estado) no contraviene las bases de la organización municipal, por no poder reputarse como tales, sino meramente supletorias las previsiones que, como esa, se contienen en el Reglamento estatal de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Finalmente, podemos citar también la STC 137/2018, de 13 de diciembre (asunto: Ley de capitalidad de Zaragoza) en que se declaró el carácter básico de la regulación de las entidades instrumentales locales «en aquellos aspectos que son necesarios para establecer un modelo común que, en todo caso,

---

8 XIOL RÍOS, J. A.: «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional referente al régimen local», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 39, 2015, pp. 350-351.

garantice un tratamiento común a los administrados». En el caso concreto, declarado el carácter básico de la LBRL en lo que respecta a las sociedades mercantiles locales y a las atribuciones del pleno, el TC realiza, en palabras de OLIVÁN DEL CACHO, una interpretación extensiva de la legislación básica estatal, sirviéndose para ello de una exégesis sistemática con la legislación mercantil<sup>9</sup>. Así, concluyó el Tribunal que la atribución al pleno del Ayuntamiento del acuerdo de creación de sociedades mercantiles sería un «acto vacío o sin contenido» si no incluyera también la decisión, a través de la aprobación de los estatutos, de quién debe ejercer las funciones de la junta general y del consejo de administración<sup>10</sup>, declarando la inconstitucionalidad de la atribución al Gobierno de Zaragoza de la condición de junta general en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio<sup>11</sup>.

## B) Medio ambiente

Siendo mucha la jurisprudencia constitucional recaída en la interpretación del título competencial estatal «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», citaremos siete de ellas resultantes de procesos en los que Aragón tomó parte.

- 
- 9 OLIVÁN DEL CACHO, J.: «La inconstitucionalidad de la atribución a la junta de gobierno local de las funciones de junta general de las sociedades municipales. A propósito de la STC 137/2018, de 13 de diciembre», en *Boletín Digital Contencioso*, núm. 30, p. 11, accesible en agosto de 2022 en: <http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2019/04/Boletín-CONTENCIOSO-Abril-2019.pdf>
- 10 RODRÍGUEZ CEMPELLÍN, D.: «La STC 137/2018 de 13 de diciembre: un recordatorio sobre la constitución de sociedades mercantiles locales y una oportunidad para reflexionar sobre su gobierno», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 12, 2019, p. 168.
- 11 No obstante, dicha doctrina recibió críticas. Para FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: «La junta general en las sociedades mercantiles locales», en *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. 219, 2019, p. 62, el TC debería haber aclarado los motivos que le llevan a entender que la limitación estatutaria establecida por la Ley de capitalidad de Zaragoza afecta a lo básico en cuanto que desdibuja el modelo común que garantice un «tratamiento común a los administrados». En este sentido, el simple hecho de que los diferentes plenos de los Ayuntamientos españoles puedan configurar distintos modelos de junta hace que no exista un modelo único de organización de las sociedades mercantiles locales y tampoco, en consecuencia, un «modelo común» que garantice el tratamiento común a los administrados.

Para empezar, será con la Sentencia 102/1995, de 26 de junio (asunto: Ley de Conservación de 1989), cuando el TC realice la mayor contribución a la definición de medio ambiente. Distinguió dicha Sentencia entre el significado gramatical de la expresión («todo» lo que rodea al hombre) y la acepción jurídica (los recursos naturales a que hace referencia el artículo 45 de la CE, es decir, el aire, agua, suelo, subsuelo, flora, fauna, espacios naturales y paisaje). No obstante, estos elementos componen solo la vertiente estática del concepto jurídico, constituyendo su vertiente dinámica el «equilibrio natural» que ha de respetarse cuando entran en relación. Así las cosas, el Tribunal añade que, desde un punto de vista funcional, debe entenderse por «protección del medio ambiente» el conjunto de acciones llevadas a cabo sobre el concepto material para conservarlo, mejorarlo y poder disfrutarlo, pudiendo ser aquellas tanto de naturaleza preventiva como represiva.

En cuanto al deslinde de competencias, la doctrina sentada por el TC sobre lo básico en materia de medio ambiente no ha sido siempre homogénea. La posición que mantuvo en sentencias anteriores respecto del contenido y alcance de la competencia reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la CE, se redujo en la STC 102/1995 (FJ 8), al apuntar que el deber de la legislación básica en materia de medio ambiente de dejar un margen al desarrollo por la normativa autonómica es mayor que en otros ámbitos, al tener que permitir que las Comunidades mejoren el nivel de protección asegurado de forma uniforme por el Estado<sup>12</sup>.

En la STC 165/2016, de 6 de octubre (asunto: almacenamiento geológico de dióxido de carbono), citada *supra*, se hizo hincapié en que, dentro de la competencia de protección ambiental, han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, «habida cuenta de que estos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales». Razón por la que, como hemos dicho más arriba, en el caso enjuiciado en dicha sentencia, la discusión se recondujo a la materia «régimen minero» en lugar de al «medio ambiente».

---

12 PÉREZ MARTOS, J.: «Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente», en *REAL* núm. 286-287, 2001, pp. 397 y ss.

En las demás sentencias referidas a la Comunidad Autónoma de Aragón, se fue aplicando la doctrina sobre el alcance de lo básico, con resultado dispar para los intereses autonómicos. Así, dados los *numantinos* esfuerzos del Estado por mantener facultades de gestión sobre los espacios naturales protegidos<sup>13</sup>, el Tribunal ha tenido abundantes oportunidades de afirmar que la gestión conjunta de los parques nacionales no puede encontrar cobijo en las competencias estatales básicas ni tampoco en las competencias y principios de coordinación y cooperación. Ello le llevó a avalar la posición de Aragón y a declarar la inconstitucionalidad de la regulación reglamentaria dada por el Estado a las comisiones mixtas de gestión de los parques nacionales y a sus patronatos (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre: asunto, modificación de 1997 de la Ley estatal de espacios naturales–, y 32/2006, de 1 de febrero: asunto, parques nacionales), así como de las funciones ejecutivas atribuidas a aquellas comisiones mixtas y de la previsión de una actuación subsidiaria del Gobierno estatal en caso de falta de aprobación por las Comunidades Autónomas de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales (STC 36/2005, de 17 de febrero: asunto, modificación de 2002 de la Ley estatal de espacios naturales).

Por el contrario, en las SSTC 111/2013, de 9 de mayo (asunto: modificación de 2003 de la Ley estatal de espacios naturales) y 59/2013, de 13 de marzo (asunto: afección ambiental de la construcción de un canal para el abastecimiento de agua a Lleida), el Tribunal recordó que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que no puede caracterizarse como «ejecución o gestión en materia de medio ambiente» puesto que su finalidad es que todas las Administraciones públicas valoren este cuando, en ejecución de sus competencias materiales concretas, proyectan obras, instalaciones y actividades. Son estas otras competencias las que atraen a la de medio ambiente de manera que, en ambas sentencias, se declaró conforme con el orden constitucional de competencias que, en los asuntos de fondo, no se confiara la evaluación de impacto ambiental a Aragón, sino al Estado, que realizaba o autorizaba el proyecto.

---

13 Como postura numantina, la califica LÓPEZ RAMÓN, F.: *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018, pp. 76 y 77.

### *C) Educación*

En la STC 184/2012, de 17 de octubre (asunto: Ley Orgánica de Calidad de la Educación), se analizó el alcance de las competencias aragonesas para el desarrollo de las bases estatales en materia de enseñanza a la vista de la incidencia en este ámbito de la reserva de ley orgánica sobre el contenido del derecho fundamental a la educación (arts. 81.1 y 27 CE).

El Tribunal llegó a la conclusión de que la regulación de los conciertos en el nivel de educación infantil tiene carácter orgánico por su «evidente relación con la financiación pública dirigida a garantizar la gratuidad de la enseñanza consagrada en el artículo 27.4 CE en relación con una etapa educativa que, si bien voluntaria para las familias, es de obligada prestación por los poderes públicos» (FJ 9). Carácter orgánico del que también están dotadas, a su juicio, las atribuciones de los distintos poderes públicos en el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas, «teniendo presente la relevante función que tales currículos cumplen para la definición de una estructura común del sistema educativo que permitan la homologación exigida por el artículo 27.8 CE», así como las previsiones referidas al órgano encargado de la selección del director de los centros docentes públicos.

Por el contrario, el TC consideró que no podían entenderse incluidas en el ámbito reservado a la ley orgánica las normas relativas a los libros de texto y demás materias curriculares en «cuanto se refieren a una actividad ejecutiva directamente relacionada con la administración de la enseñanza», y no constituyen regulación directa del derecho. Por idéntica razón, estimó que el legislador estatal había incurrido en inconstitucionalidad al regular las estructuras concretas de las enseñanzas que conforman el contenido de algunas de las etapas que integran el sistema educativo.

### *D) Universidades*

Aunque el reparto de competencias sobre la educación universitaria obedece a las mismas reglas que en el resto de niveles académicos a partir de los arts. 149.1.30.<sup>a</sup> y 27 CE, ha sido objeto de un profuso tratamiento por el TC el alcance del principio de autonomía universitaria como derecho fundamental. Por lo que respecta a Aragón, la STC 74/2019, de 22 de

mayo (asunto: duplicidad de titulaciones universitarias), resolvió el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el art. 49.1 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma. La regulación impugnada impedía la creación de títulos de grado en las universidades privadas aragonesas (una hasta la fecha) cuando estos fueran ofertados por centros de titularidad pública igualmente situados en la Comunidad Autónoma. Y el TC la consideró contraria al derecho a la autonomía de los centros universitarios privados al restringir la capacidad de estos para establecer su estrategia docente sin ninguna justificación. El Tribunal recordó su amplia jurisprudencia sobre la vinculación de la autonomía universitaria con la garantía de la libertad académica, integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas. Aunque corresponde al legislador (tanto al orgánico estatal como al aragonés de desarrollo) delimitar la autonomía universitaria, debe reconocer a las universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, teniendo en cuenta que tanto las públicas como las privadas prestan el servicio público de educación superior. Dicho de otro modo, el contenido de la autonomía universitaria es el mismo con independencia del tipo de universidad de que se trate y no admite otras limitaciones que las que deriven de «la protección de otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación), la existencia de un sistema universitario nacional o la configuración de la enseñanza universitaria como servicio público». En el caso concreto, el legislador aragonés había introducido una restricción incondicionada que impedía al Gobierno de la Comunidad autorizar la implantación de nuevas enseñanzas y titulaciones en determinados centros universitarios, los privados, al margen de las exigencias del servicio público de la educación superior, por lo que el Tribunal Constitucional lo declaró nulo.

En una segunda STC, la 158/2013, de 26 de septiembre, con motivo del recurso interpuesto por las Cortes de Aragón contra la Ley Orgánica de universidades, se recordó la legitimidad del establecimiento de normas básicas reglamentarias por el Estado, así como que el reconocimiento al Estado (además de a las Comunidades Autónomas) de la facultad de creación de universidades no vulnera las competencias de estas cuando aquella se ejerza por razones de interés supracomunitario que lo justifiquen.

### *E) Régimen estatutario de los funcionarios públicos*

Se recordó el alcance de las competencias autonómicas en esta materia en la STC 8/2010, de 27 de abril, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón:

«En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el momento en que recayeron las resoluciones administrativas impugnadas en el proceso a quo, había asumido competencia exclusiva en materia de «régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (...). Pese a la calificación estatutaria de la competencia como exclusiva, en realidad la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en lo que se refiere a la función pública autonómica se contrae al desarrollo legislativo y la ejecución de las bases estatales de dicho régimen estatutario».

En el caso enjuiciado, se realizó una interpretación sistemática de la ley aragonesa para eliminar una eventual contradicción con la legislación básica estatal en materia de movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones públicas mientras que, en otros dos procesos en que fue parte la Comunidad Autónoma, se declaró la nulidad de los preceptos en cuestión. Nos referimos a la STC 156/2013, de 23 de septiembre que, aunque referida a la impugnación de un artículo de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón, se condujo igualmente a la materia de función pública y a la STC 200/2015, de 24 de septiembre (asunto: Ley de coordinación de las policías locales de Aragón).

La primera declaró inconstitucional la aplicación del régimen jurídico del personal eventual a un puesto de trabajo (el de secretario del consejo social de la Universidad) con funciones eminentemente administrativas y que no se ajustaba a la caracterización de aquel personal que se establece en las bases estatales sobre el empleo público. La segunda sentencia citada expulsó asimismo del ordenamiento un precepto aragonés que preveía la integración en la categoría laboral «a extinguir» de los auxiliares de policía local que no dispusieran de la titulación requerida. Al decir del TC, «la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento este del régimen estatutario de los funcionarios públicos que conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE. En consecuencia, la normativa que establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, en este caso de la Administración local, que únicamente corresponde regular al Estado vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por entrar en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incidiendo, por consiguiente, en un ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE».

#### *F) Sanidad*

Debemos dar cuenta de dos sentencias del Tribunal Constitucional en que, siendo parte la Comunidad Autónoma, se ha interpretado el alcance de sus competencias para el desarrollo legislativo y ejecución en la materia. Por un lado, la STC 86/2018, de 19 de julio, resolvió el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros. La Comunidad Autónoma argumentó que atribuir al Estado la competencia de acreditar a los enfermeros para dispensar medicamentos excedía del concepto material de bases, vaciando de contenido la competencia autonómica sobre la formación continuada de los profesionales sanitarios. El TC acogió el criterio de la representación autonómica y declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las referencias que la norma impugnada realizaba a la Administración del Estado.

Por su parte, en la STC 207/2011, de 20 de diciembre, ya citada *supra* (asunto: reglamentos estatales sobre explotaciones porcinas), además del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica, se analizó también el alcance de las bases y coordinación general de la sanidad. Se afirmó en el caso que el establecimiento de distancias mínimas entre explotaciones porcinas no solo se inscribía competencialmente en la materia de sanidad, sino que, a juicio del Tribunal, tenía carácter formal y materialmente básico pues se trataba de una medida «de gran relevancia en las actuaciones contra las enfermedades animales, tanto en los aspectos preventivos como en las de lucha y erradicación, máxime cuando dichas enfermedades puedan ser transmisibles al hombre. De aquí que las distancias mínimas puedan afectar, como hace el precepto, no sólo a las relaciones de unas explotaciones porcinas con otras, sino también a su incidencia respecto de núcleos de población, vías férreas o de transporte y, en general, instalaciones en que pueda producirse al contagio» (FJ 8). Por todo lo cual, se rechazaron los conflictos positivos de competencia acumulados que habían sido promovidos por el Gobierno de Aragón.

#### G) *Contratación pública*

En la STC 162/2009, de 29 de junio, el Tribunal Constitucional resolvió la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca, en relación con el artículo 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón o, alternativamente, con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en la medida en que atribuye carácter básico a su artículo 107.1. Este precepto establece el concurso como sistema para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales salvo determinados supuestos en que admite la adjudicación directa, mientras que el precepto aragonés, anterior en el tiempo, optaba por la subasta como procedimiento ordinario de dicha adjudicación.

Fue consciente la Sala sentenciadora de que, en rigor, tanto la subasta como el concurso «son formas de adjudicación de los contratos susceptibles de satisfacer las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica» (FJ 4). Sin embargo, admitido este extremo, decla-

ró que el hecho de que «el legislador estatal haya optado por el concurso como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas (sin perjuicio de los supuestos excepcionales en los que se admite la adjudicación directa), excluyendo en todo caso la subasta, no puede reputarse como una decisión que exceda del común denominador normativo que encierra el título básico contenido en el art. 149.1.18 CE, porque «responde a la vinculación de las bases estatales con las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, que rigen la contratación pública».

Por su parte, en la STC 237/2015, de 19 de noviembre (asunto: Ley aragonesa de medidas de contratos del sector público) y, en mayor medida, en la reciente STC 68/2021, de 18 de marzo, dictada tras el recurso del Gobierno aragonés frente a la LCSP, se volvió a recordar que la delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública debía hacerse de acuerdo con dos criterios teleológicos: la garantía de los principios generales de la contratación en el sector público y el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto, de forma que todos los preceptos de la LCSP que directamente se encaminan a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos «deben ser razonablemente considerados como normas básicas». A la luz de esta doctrina, se declararon inconstitucionales aquellos artículos que incurrieran en una regulación de detalle que solo incidentalmente guardaba relación con aquellos principios. Además, el Tribunal intentó deslindar entre el título sobre las bases de la contratación pública y el referente al procedimiento administrativo común, diferenciando aquellas normas procedimentales dirigidas a satisfacer los principios generales de la contratación de las que tratan de asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa, encuadrándose en este segundo caso en el «procedimiento administrativo común»<sup>14</sup>.

---

14 No han faltado las críticas, como puede verse en PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: «La cuestión competencial en el ámbito de la contratación del sector público: la delimitación de lo básico en la doctrina constitucional (STC 68/2021, de 18 de marzo)», en *Revista de Administración Pública*, 216, septiembre-diciembre, 2021, pp. 196 y 197; y CARUZ ARCOS, E.: «Comentario a la STC 68/2021: neutralidad y supletoriedad en la transpo-

### 3. El alcance de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma

#### A) *Ejecución de la legislación laboral*

Con motivo del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de Aragón en relación con el reglamento estatal de formación profesional continua, se dictó la STC 62/2013, de 14 de marzo, en la que se confirmó que el Estado estaba facultado para abordar la regulación impugnada en los siguientes términos:

«El deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que «la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral», sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal (...), que incluye los reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (...) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (...) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (...), así como la potestad sancionadora en la materia».

Aplicada al caso, el TC realiza una interpretación conforme de varios preceptos reglamentarios relativos a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supraautonómico.

#### B) *Ejecución de la legislación industrial*

La STC 332/2005, de 15 de diciembre, con motivo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, entre otros ejecutivos autonómicos, por

---

sición de las directivas de contratos públicos», 2021, accesible en agosto de 2022 en la dirección <https://www.cuatrecasas.com/resources/comentario-a-la-stc-68-2021-neutralidad-y-supletoriedad-en-la-transposicion-de-las-directivas-de-contratos-publicos-4156-6083-3583-v.1-6197878f406b0293974124.pdf?v1.18.0.202203281113>

el aragonés contra los preceptos relativos al régimen jurídico de las inspecciones técnicas de vehículos incluidos en el Real Decreto-ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, confirmó que la ejecución de la legislación industrial correspondía a las Comunidades Autónomas recurrentes. De ahí que se estimara inconstitucional la injerencia que suponía que el Estado prefijase que el servicio de ITV podía ser prestado por la propia Administración, por sociedades mixtas, o por particulares, exigiendo que, en este último caso, se produjera necesariamente a través de autorización administrativa. El TC reconoció que, en ocasiones, da carácter básico a actuaciones ejecutivas del Estado, pero consideró que, en ese supuesto, resultaría desproporcionado que Aragón estuviera obligada a otorgar la correspondiente autorización administrativa sin poder tener en cuenta factores que considere relevantes, tales como la distribución territorial de las instalaciones de ITV o la forma y condiciones de prestación del servicio, que no están directamente relacionados con la seguridad vial.

#### 4. Supuestos especiales

##### A) *Administración de la Administración de justicia*

Con motivo del recurso del Gobierno de Aragón contra la Ley de Demarcación y Planta Judicial, el TC (Sentencia 62/1990, de 30 de marzo), afirmó la competencia aragonesa sobre la «administración de la Administración de justicia». Al decir del Tribunal, el poder judicial es único (art. 117.5 CE) y asimismo lo es el gobierno del poder judicial (art. 122.5 CE), sirviendo esto para delimitar la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.5.<sup>a</sup> CE. Sin embargo, junto a ese núcleo esencial, aparece un conjunto de medios personales y materiales que se colocan «al servicio de la Administración de Justicia» y sobre los que, en cuanto no esenciales a la función jurisdiccional y al autogobierno del poder judicial, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias. Además, el artículo 152.1 CE reconoce a estas la facultad de participar en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio, de acuerdo con lo previsto en los Estatutos y en la LOPJ, sin que ello les autorice para el establecimiento de la planta judicial por lo que no prosperó la impugnación aragonesa de los preceptos que se referían a ese aspecto.

## B) *Derecho foral*

En la importantísima STC 88/1993, de 12 de marzo (asunto: Ley aragonesa sobre equiparación de hijos adoptivos), se interpretó la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo del derecho foral. Para el Tribunal, el art. 149.1.8.<sup>a</sup> introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, permitiendo que los derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de «conservación» y «modificación», sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico. El «desarrollo» de los derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de cada derecho foral, sino que permite la regulación de instituciones conexas con las ya reguladas en el mismo. Así, en el caso concreto, se afirmó que sí existía una relación entre la adopción y el derecho familiar y sucesorio propio de Aragón que determinó la constitucionalidad de la equiparación de los hijos adoptivos.

Idéntica conexión se apreció en la STC 41/2018, de 26 de abril (asunto: adscripción al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de las fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria que carezcan de dueño conocido), al confirmar que la sucesión en defecto de parientes y cónyuge se encuentra recogida en el Derecho civil aragonés y puede ser objeto de actualización<sup>15</sup>.

Por el contrario, se confirmó la competencia estatal para la regulación de la vecindad civil con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a la modificación de los arts. 14

---

15 Vid. LACRUZ MANTECÓN, M.: «Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, de 26 de abril de 2018», en *Revista de Derecho civil de Aragón* 2018-XXIV, 2018, en especial pp. 231-234, accesible en agosto de 2022 en <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/37/89/08lacruz.pdf>. Por su parte, AGOUÈS MENDIZÁBAL, C.: «La competencia sobre la atribución por ley de bienes vacantes: a propósito de las SSTC 4/2018 y 41/2018», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, p. 333, subrayó la complejidad que plantea esa labor de obligada individualización en cada caso del grado de «conexión» apreciable para valorar si el desarrollo normativo realizado por el legislador autonómico deviene o no acorde a las exigencias del precepto constitucional.

y 16 del Código Civil en la STC 226/1993, de 8 de julio<sup>16</sup>. En particular, el Tribunal afirmó que corresponde al Estado la regulación del modo de adquisición y del régimen jurídico de la vecindad civil, así como disponer cuál sea la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervinieran sujetos con vecindad civil diversa, con el límite de no constreñir arbitrariamente el ámbito de aplicación de los derechos civiles especiales o forales en favor del derecho civil común por la vía de alterar las reglas generales del sistema de Derecho interregional. Limitación que no se apreció concurriera en el caso concreto, confirmando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

C) *Aguas que discurren íntegramente por el territorio aragonés*

Si, en virtud de los arts. 149.1.22 CE y 75.4.<sup>a</sup> EAAr [anterior 36.1 b)], el Estado es competente para autorizar las instalaciones eléctricas cuando el aprovechamiento de la energía eléctrica afecte a otra Comunidad o su transporte salga de su ámbito territorial, y, *sensu contrario*, la Comunidad Autónoma lo es cuando no se produzca al menos una de las condiciones reseñadas, la STC 74/1992, de 14 de mayo, resolvió en favor de la Administración autonómica el conflicto de competencias promovido por el Gobierno de la Nación contra la autorización del proyecto de ampliación de la Central Hidroeléctrica El Pueyo sobre la base de la acreditación fáctica de que la energía producida en dicha central iba a ser consumida íntegramente en las factorías que *in situ* tenía la propia empresa.

De mayor calado fueron, no obstante, otras cinco sentencias del Tribunal Constitucional en que fue parte nuestra Comunidad. La STC 110/2011, de 22 de junio, resolvió el recurso del Gobierno de La Rioja contra la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. El ejecutivo riojano impugnó los dos preceptos de nuestro Estatuto referidos a la regulación del agua, ya como objeto de derechos (art. 19), ya en su calidad de materia sobre la que la Comunidad Autónoma asume competencias (art. 72), así como la disposición adicional quinta, por la que se remite a la planificación hidrológica la concreción

---

16 DURBÁN MARTÍN, I.: «Derecho privado y competencias autonómicas sobre consumo y comercio interior en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 30, 2016, pp. 257-288.

de las reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos de la cuenca del Ebro, remitiéndose, en particular a la de 6.550 hectómetros cúbicos establecida en el denominado Pacto del Agua.

Comenzando con el primero de los artículos objeto de recurso, el Tribunal Constitucional, recordando la doctrina recaída en la Sentencia 247/2007 (asunto Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia), sobre la que volveremos después, y que tuvo oportunidad de matizar en la 31/2010, señaló que el mencionado derecho al abastecimiento de agua es un derecho de configuración legal, que debe materializarse de acuerdo con el reparto competencial y sin condicionar, por tanto, las competencias del Estado en relación con las aguas de cuencas intercomunitarias. De ahí que el encargo estatutario a los poderes públicos de velar para que no se realicen trasvases no sostenibles desde cuencas hidrográficas en que participa Aragón haya de ejercerse «de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables».

En relación con la asunción de competencias en materia de aguas por la Comunidad Autónoma en el art. 72 EAAr, se impugnaban los tres apartados del precepto, pero el TC rechazó todos los argumentos en que se fundaba su impugnación. Si, por un lado, se reiteró que Aragón puede asumir en exclusividad competencia en materia de aguas intracomunitarias, de otra parte se abundó en que, respecto de la participación y colaboración aragonesa en la gestión estatal de los recursos hídricos intercomunitarios, el precepto estatutario autonómico explicitaba que se ejercería en el marco del art. 149.1.22<sup>a</sup> CE, con lo que dejaba a salvo la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

Abundando en el tema competencial, en la posterior STC 116/2017, de 19 de octubre (asunto: Ley de aguas y ríos de Aragón), se añadió que las competencias estatales sobre cuencas intercomunitarias, al menos todas aquellas que sean relevantes para impedir la «fragmentación» de su gestión, pertenecen al género de las que «por su propia naturaleza» no son susceptibles de transferencia o delegación en el marco de las previsiones

del art. 150.2 CE, porque esta operación no haría otra cosa que provocar de nuevo el resultado cuya evitación constituye justamente la razón de ser por la cual el art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE atribuye las competencias al Estado.

Volviendo a la STC 110/2011, el TC rechazó, sin embargo, la inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta del EAAR (reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos para uso exclusivo de los aragoneses) por no constituir una imposición vinculante para el Estado sin virtualidad jurídica obstativa de eventuales pretensiones de desconocer dicha reserva hídrica para Aragón. Tanto es así que, en el voto particular que formuló el magistrado Luis Ortega Álvarez, se discrepaba de la decisión mayoritaria de llevar al fallo la constitucionalidad de dicha disposición dado que no tenía carácter prescriptivo y resultaba ineficaz jurídicamente. Precisamente por ello, en la STC 116/2017, citada, se declaró inconstitucional la atribución a la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma de distintas funciones relacionadas con la gestión de la reserva hídrica «para uso exclusivo de los aragoneses».

Por terminar con el análisis de la STC 110/2011, el TC declaró la constitucionalidad de la técnica del informe autonómico preceptivo, pero no vinculante, exigido en este caso por el art. 72.3 EAAR para las propuestas de obras o de transferencias de aguas que afecten al territorio de la Comunidad en la medida en que constituye «un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado» que no enerva la competencia estatal cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (FJ 15). El mismo Tribunal habría de tener la oportunidad años más tarde de dar por buena la falta de informe en la propuesta de trasvase Tajo Segura (SSTC 13/2015, de 5 de febrero, y 155/2017, de 21 de diciembre) habida cuenta que no había sido achacable exclusivamente al Estado, sino también a las propias instituciones autonómicas. En efecto, la Sentencia reprochó a la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados, que actuaba en ese caso con competencia legislativa plena, su actuación poco considerada al aprobar inicialmente el proyecto de ley al día siguiente de la solicitud del informe (que se produjo el 12 de mayo de 2015). Pero censuró seguidamente también la inactividad de las instituciones autonómicas (aunque estuvieran en funciones), que no evacuaron el informe ni formularon siquiera protesta en el tiempo (no insignificante) que todavía

medió hasta la definitiva aprobación de la ley por el Pleno del Congreso (el 8 de julio de 2015)<sup>17</sup>.

La última sentencia que debemos citar es la que resolvió varios recursos del ejecutivo aragonés contra la Ley 46/1999, que modificó la de Aguas, y contra el texto refundido resultante. Nos referimos a la STC 149/2011, de 28 de septiembre, que declaró la validez de la regulación estatal del contrato de cesión de derechos de uso de agua. La STC reconoce la libertad del legislador para demanializar una categoría de bienes (en este caso, las aguas continentales) y, junto con esa libertad, la determinación de la escala de la demanialidad para satisfacer el mandato del art. 45 CE de utilización racional de los recursos naturales, el del art. 128.1 CE de subordinar las distintas formas de riqueza al interés general, u otros.

A partir de esa premisa, zanja la constitucionalidad del contrato de cesión de derechos del uso del agua porque, sin alterar el carácter demanial de los recursos hídricos, constituye «un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular» (FJ 7). El Tribunal respaldó también cada una de las características procedimentales de la regulación de dichos contratos, aunque el aval del silencio positivo fue criticado por algún autor, sobre todo para los contratos de duración superior a un año hidrológico<sup>18</sup>.

*D) Ferrocarriles: criterio territorial, criterio del interés general y criterio de la integración en una red supracomunitaria*

La STC 245/2012, de 18 de diciembre, resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por seis Comunidades Autónomas, entre otras

---

17 VALENCIA MARTÍN, G.: «Jurisprudencia constitucional: el moderado exceso de detalle de la Ley de evaluación ambiental», LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEMAT, Madrid, 2018, pp. 343-344.

18 EMBID IRUJO, A.: «Las características del mercado de derechos de agua en España», en *Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 9 (*La problemática del agua en el mundo actual*), 2013, p. 99.

por Aragón, a través de su ejecutivo, contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. Desde 1978 han sido tres las leyes sectoriales que han regulado el sistema ferroviario español: las Leyes 16/1987, 39/2003 y 38/2015, siendo la segunda de ellas la que introdujo el nuevo modelo basado en la separación entre gestión de infraestructura y prestación de los servicios de transporte. La crítica más importante que había recibido el art. 149.1.21.<sup>a</sup> CE era la imposición del criterio territorial como distributivo de competencias de manera tal que correspondería al Estado todo lo que rebase los límites de una Comunidad Autónoma y a esta lo que discorra en su interior. Eso evidenciaba una concepción del transporte arcaica y ajena a la realidad socioeconómica, como denunció la mayoría de la doctrina desde un primer momento.

Con ese contexto de fondo, la STC 245/2012 respaldó, como ya hiciera la STC 118/1996, el criterio territorial complementándolo con el criterio del interés general tanto al abordar la competencia sobre infraestructuras ferroviarias como al tratar la competencia sobre el transporte ferroviario, pero con algún matiz. Respecto de las infraestructuras afirma el Tribunal Constitucional que «el objeto de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles debe ser acotado por la concurrencia de una doble condición: se trata de tramos o partes de las vías férreas que, aunque nazcan o mueran fuera de la Comunidad en su itinerario total, discurren dentro de la Comunidad (condición positiva), siempre que el tramo en cuestión no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado (condición negativa)» (F.J. 6 *in fine*). Y respecto del transporte ferroviario, tras recordar la plena aplicabilidad del criterio territorial y la rigidez del mismo, introduce una precisión relativa «a los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular supracomunitaria», a modo de límite para la competencia autonómica. Al decir de MAGDALENA ANDA, se habría producido «un subrepticio cambio doctrinal por el cual no se aplica ni el criterio territorial ni el del interés general, sino un tercer género basado en la integración o no de cada línea o servicio en una red de ámbito superior»<sup>19</sup>.

---

19 MAGDALENA ANDA, J. A.: «Red ferroviaria y transportes ferroviarios. Su carácter sistémico y la necesaria coordinación entre Administraciones Territoriales», en *REALA, Nueva Época*, núm. 5, 2016, p. 68.

### *E) Potestad subvencional de gasto público*

En tres de los cuatro procesos en que fue parte Aragón sobre esta materia, se aplicó la doctrina sentada en la importantísima STC 13/1992. Así, en la STC 65/2010, de 18 de octubre (asunto: subvenciones estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales), el Tribunal confirmó la necesidad de encuadrar las subvenciones en la distribución de competencias que exista en cada sector material. En el caso concreto, se estimó constitucional la línea de subvenciones del Estado por encontrar cobertura en los títulos competenciales del art. 149.1.23.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup>.

A tal efecto, la STC 163/2013, de 26 de septiembre (asunto: subvenciones estatales en materia de asistencia social y a asociaciones ambientales), reprodujo los cuatro supuestos competenciales a que puede reconducirse la potestad subvencional. Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma, en cuyo caso podrá asignar parte de sus fondos presupuestarios a ese sector, pero determinando su destino de manera genérica. El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector, en cuyo caso el Estado puede consignar subvenciones, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero dejando un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación y para gestionarlas. El tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, correspondiendo a la Comunidad Autónoma su ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones, y tramitación de las subvenciones. Finalmente, el cuarto y último supuesto es aquel en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, el Estado invoca un título competencial genérico o específico, en cuyo caso se admite que las gestione en la medida en que resulte imprescindible para garantizar las mismas posibilidades de obtención y

disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

No obstante el amplio margen reconocido al Estado, en la STC 163/2013, se encuadró a la asistencia social en el primero de los cuatro supuestos y al medio ambiente en el segundo, estimando en parte el conflicto de competencias promovido por el Gobierno de Aragón. También en el segundo grupo se incardinaron las subvenciones para fomentar las energías renovables enjuiciadas en la STC 136/2009, reputando inconstitucional el régimen centralizado de tramitación, gestión, concesión y pago de estas ayudas que había previsto el Estado.

Mención aparte merece la STC 130/2013, de 4 de junio, pues no se enjuiciaba una línea subvencional concreta, sino la aprobación por el Estado de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Esta disposición, primero, y con posterioridad la Sentencia merecieron una valoración negativa por parte de un amplio sector de la doctrina al reducir de manera considerable la capacidad normativa autonómica en materia de subvenciones<sup>20</sup>. Algún autor llegó a afirmar tras su lectura que «los caminos que conducen a las competencias del Estado son inescrutables»<sup>21</sup>. Si hasta ese momento se reconocía a las Comunidades Autónomas competencia para regular aquellos procedimientos subvencionales correspondientes a su ámbito competencial material, debiendo respetar únicamente las bases de la legislación del procedimiento administrativo

---

20 Vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», en *Revista de Administración Pública*, núm. 165, 2004, pp. 29-52; POMED SÁNCHEZ, L.: «El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Subvenciones Públicas», en *Revista española de la función consultiva*, núm. 13, 2010, pp. 83-104; AYMERICH CANO, C.: «Subvenciones y Estado Autonomo. Crítica de la última jurisprudencia constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, 2013, pp. 221-257; LACRUZ MANTECÓN, J.: «La articulación competencial del régimen de las subvenciones en la Ley General de Subvenciones», LÓPEZ RAMÓN, F. (coordinador) *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 41-63.

21 MARTÍN I ALONSO, G.: «La realidad del Estado autonómico reflejada en las Sentencias del Tribunal Constitucional 130/2013 y 135/2013, relativas a la Ley General de Subvenciones», accesible en agosto de 2022 en [https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/desenvolupament\\_autogovern/iea/publicacions/REAF-JSG/REAF\\_articles/REAF-20-octubre-2014/\\_reaf20\\_MartinAlonso\\_es.pdf](https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/REAF-JSG/REAF_articles/REAF-20-octubre-2014/_reaf20_MartinAlonso_es.pdf)

común, el Tribunal admite la constitucionalidad de la regulación estatal de un procedimiento subvencional común con apoyo en los títulos sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y sobre la hacienda del Estado. Procedimiento que es aplicable en todos los ámbitos materiales en los que las Comunidades Autónomas ejerzan su potestad de fomento, aunque esta se financie con cargo a fondos propios y con independencia del carácter exclusivo o compartido del título competencial autonómico.

Así las cosas, la STC 130/2013 (FJ 5) dotó de un nuevo contenido el título competencial relativo a la hacienda general, vinculándolo no sólo a los aspectos relativos a los ingresos de las haciendas públicas, sino extendiéndolo también, de forma sorpresiva, al ámbito del gasto público de todas las administraciones.

Con posterioridad, en la STC 21/2019, de 14 de febrero (asunto: Ley aragonesa de prestaciones sociales de emergencia), se reiteró la competencia estatal para establecer el concepto de subvención y se rechazó que el legislador aragonés pudiera negar tal carácter a prestaciones económicas que reúnan todas las notas de aquel<sup>22</sup>.

#### *F) Potestad tributaria de la Comunidad Autónoma*

Se abordaron los límites de la potestad tributaria de nuestra Comunidad en las dos sentencias recaídas sobre el impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta, a raíz de sendos recursos contra la Ley de las Cortes de Aragón 13/2005, de 30 de diciembre, interpuestos por más de cincuenta diputados (STC 96/2013, de 23 de abril), y por el Presidente del Gobierno (STC 200/2013, de 5 de diciembre). El Tribunal declaró constitucional el impuesto, rechazando la afirmación de que rompiera la unidad de mercado o quebrase la libertad de empresa pues, aun estableciendo un régimen diverso de los existentes en el territorio nacional en materia de tributación de las empresas de distribución comercial mediante grandes superficies, se dictaba dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, perseguía un fin

---

22 XIOL RÍOS, J. A.: «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Administración local 2018-2019», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 51, 2019, pp. 256 y 257.

constitucionalmente legítimo (la utilización de la política tributaria para la protección del medio natural y territorial) y resultaba proporcionado al objeto al que se orientaba, condiciones todas ellas que derivaban de su jurisprudencia anterior. Asimismo, concluyó que no había vulneración del artículo 6.3 LOFCA al no apreciarse coincidencia entre los hechos imponderables gravados por el impuesto y el de actividades económicas.

Asimismo, hay que mencionar una tercera STC, la 98/2018, de 19 de septiembre (asunto: aplicabilidad del impuesto de contaminación de las aguas en la ciudad de Zaragoza), en que se trató la potestad tributaria autonómica, zanjando el Tribunal la plena compatibilidad entre el ICA y las tasas municipales relativas a la depuración y saneamiento de las aguas residuales urbanas. Mientras el hecho imponible del ICA es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas, la tasa exigida en Zaragoza responde a una actividad administrativa municipal de carácter prestacional, por lo que no se incumplía el art. 6 LOFCA<sup>23</sup>.

### *G) Presupuestos de la Comunidad Autónoma*

Con ocasión de la impugnación por el Estado de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, el Tribunal aplicó a Aragón su cuerpo jurisprudencial consolidado sobre las peculiaridades, función específica y limitaciones de contenido de las leyes de presupuestos. En efecto, en la STC 174/1998, de 23 de julio, se rechazó que una medida que se integraba en la materia de función pública y que iba encaminada a solucionar un problema de los funcionarios sanitarios locales interinos de Aragón guardase relación con las previsiones presupuestarias, pues ni constituía una previsión de ingreso ni una habilitación de gastos. Al no formar parte ni del contenido esencial ni del eventual de las leyes de presupuestos, fue declarada inconstitucional y nula.

---

23 HERRAIZ SERRANO, O.: «La incorporación de Zaragoza a la aplicación del Impuesto de Contaminación de las Aguas en el epicentro de la política ambiental de Aragón durante 2018», LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT, Madrid, 2019, pp. 999-1001.

#### *H) Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés*

Se examinó el alcance de esta competencia en las SSTC 5 y 21/2019, recaídas en sendos recursos contra la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. A propósito de la declaración por el legislador aragonés de la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social reguladas en la ley impugnada, el Tribunal trasladó su doctrina sobre los requisitos que deben cumplirse para determinar que una norma autonómica constituye una necesaria especialidad procesal del derecho sustantivo propio, concluyendo que ni se introducía propiamente tal especialidad al modificarse una categoría jurídica procesal –la de bienes inembargables– ya regulada en la norma estatal, ni dicha modificación aparecía conectada de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma.

#### IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SOBRE ALGUNOS PRINCIPIOS Y DERECHOS EN LOS PROCESOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN QUE HA SIDO PARTE ARAGÓN

##### **1. Declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía**

El TC examinó la admisibilidad de dichas declaraciones que se incorporaron en los Estatutos de tercera generación en el procedimiento en que fue parte el Gobierno de Aragón que dio lugar a la STC 247/2007, de 12 de diciembre (asunto: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). En ella se recordó la relevancia que los Estatutos tienen en nuestro sistema de fuentes y su papel en el sistema de distribución de competencias como premisa para abordar los límites constitucionales a su contenido.

A propósito de la posibilidad de que regulen derechos de sus ciudadanos en general, la mayoría de magistrados del Tribunal concluyó que «el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se

integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por aquella, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma» (FJ 12).

El Tribunal no rechaza que los Estatutos puedan establecer derechos subjetivos, pero entendidos como mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad de que se trate, precisando de la colaboración del legislador autonómico para adquirir plena eficacia (FJ 15).

Así las cosas, la Sentencia 247/2007 aborda el enjuiciamiento de los derechos de los valencianos al trasvase de las aguas sobrantes de cuencas excedentarias en la redacción dada al art. 17 del Estatuto de su Comunidad desde la sorprendente perspectiva de que, pese a su formalización como tales, deben ser concebidos como objetivos básicos que habrán de perseguir sus poderes públicos en el ejercicio de sus competencias sobre aguas, agricultura y medio ambiente. El argumento añadido de que no vinculan al Estado en su función legislativa, como asegura el inciso que expresamente remite toda acción normativa o ejecutiva a su conformidad con la Constitución y la legislación estatal, permite al Alto Tribunal sentenciar su constitucionalidad sin condiciones, a la que, sin embargo, se oponen por diversos motivos cinco magistrados en sus respectivos votos particulares.

El punto de la discordia, de donde nacen los votos particulares formulados a esta Sentencia, residió, fundamentalmente, en el alcance dado a la prohibición *ex* art. 139.1 de la Constitución de que los Estatutos contengan derechos subjetivos. En efecto, alguno de los magistrados discrepantes (Delgado Barrio) defendía que debería haberse dictado un fallo interpretativo, que clarificara que la consagración de ciertos derechos por un Estatuto de Autonomía, en este caso, por el de la Comunidad Valenciana en relación con el agua, sólo se ajusta a la Constitución si se interpreta que carece de valor normativo. Más allá fueron, sin embargo, los restantes

cuatro magistrados que formularon voto particular pues no sólo entendieron que la sentencia debería haber declarado la inconstitucionalidad del art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (así, los suscritos por Conde Martín de Hijas o por Rodríguez Arribas), sino que, en el caso del magistrado García-Calvo, tildó al Tribunal de legislador positivo al reconducir a meros principios rectores los que el legislador estatutario quiso que fueran verdaderos derechos o, en el caso del magistrado Rodríguez-Zapata, afirmó que la sentencia deconstruía conceptos constitucionales con la finalidad de imponer significados desconocidos.

## **2. Derechos de los extranjeros en España**

Fueron varias las SSTC, 236, 259, 260, 261, 262, 263, 264 y 265/2007, de 20 de diciembre, en relación con la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, a raíz de varios recursos, entre ellos el del Gobierno de Aragón (STC 263/2007).

El punto más controvertido de la LO 8/2000 fue la negación a los inmigrantes en situación irregular de determinados derechos, entre ellos los de reunión y manifestación, asociación, sindicación, huelga y la educación no obligatoria. La ley propiamente no negaba la titularidad de tales derechos a los extranjeros en situación irregular, sino que introducía el artificio de considerar que estos sólo se podían ejercer por aquellos que estuvieran en situación regular. En las sentencias citadas, el alto tribunal declaró la inconstitucionalidad de los mencionados artículos, pero, salvo en el caso de la educación no obligatoria –STC 236/2007– y de huelga –STC 269/2007– en que sí se contempló la nulidad de los preceptos, no los anuló, emplazando al legislador a que modificara la norma como de hecho ocurrió con la LO 2/2009. El TC recordó su doctrina sobre los derechos del Título I de la CE, entre los cuales algunos pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos o, dicho de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana por lo que su ejercicio no puede condicionarse a la situación regular de los extranjeros en España. Así pues, «el art. 13.1 CE concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación de este tenor deberá tener en

cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, según los criterios expuestos; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando este venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los Tratados Internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida».

### **3. El derecho a la tutela judicial efectiva**

Se aborda en las SSTC 89/1996, de 23 de mayo, y 76/1996, de 30 de abril, que resolvieron las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el TSJAr en relación con el art. 57.2 f) LJ 1956 y correlativos de la Ley 30/1992, que regulaban entonces la exigencia de comunicación previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo. En ambas, el TC negó que la exigencia de la comunicación previa fuera inconstitucional siempre que se interpretara como subsanable su omisión porque la finalidad de la comunicación enlazaba con el principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 CE), con el deber de colaborar con la Justicia (art. 118 CE) y con la defensa de la Administración, titular del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En cambio, de entenderse como requisito insubsanable, el Tribunal afirmó que constituiría una condición impeditiva u obstaculizadora del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, innecesaria por excesiva y desproporcionada respecto de los fines que perseguía.

### **4. Los principios de cooperación y lealtad constitucional**

En la STC 217/2016, de 15 de diciembre (asunto: Ley de presupuestos del Estado para 2016), el TC recordó el sentido que tienen estos principios. Respecto del principio de cooperación, afirmó que es necesario en un Estado descentralizado como el nuestro pese a tener carácter voluntario, y que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, los cuales tienen un margen de discrecionalidad en la determinación de los mecanismos cooperativos. En palabras del Tribunal, «el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma

de decisiones, pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias» (FJ 3). Acerca del principio de lealtad constitucional, se insistió en que de él «deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución».

En el marco constituido por dichos principios, se insertó la cuestión controvertida en la sentencia, a saber: la de si, para la aprobación por la Ley de presupuestos generales del Estado de los créditos para las inversiones que este se proponía realizar en la Comunidad Autónoma de Aragón durante el ejercicio, debía consultarse previamente a la Comisión mixta de asuntos económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma a tenor del art. 109.2 d) EAAr, como sostenía el Gobierno de Aragón.

El TC, sin embargo, sostuvo que la previsión estatutaria tenía un alcance mucho más limitado y que la invitación a estudiar las inversiones que el Estado realizará en Aragón que se atribuye a dicha Comisión no implica necesariamente que la elaboración de los presupuestos de cada ejercicio deba ir precedida de esa consulta. En definitiva, que el mandato de participación que contiene el art. 109 EAAr «puede hacerse efectivo de modos y en momentos diversos, que no corresponde enumerar a este Tribunal», no siendo inconstitucional la aprobación de la ley anual de presupuestos con omisión del trámite citado.

## 5. El principio democrático

También resulta de interés, por lo singular, el peso del principio democrático *ex* artículo 1.1 CE en la decisión del asunto Ley de medidas para la modernización del Gobierno local, resuelto por la STC 161/2013, de 26 de septiembre<sup>24</sup>. El ejecutivo aragonés interpuso recurso de inconstitucionalidad contra una variedad de artículos de la Ley 57/2003, sobre la que habían recaído ya las SSTC 103/2013 y 143/2013. La novedad que

---

24 REQUEJO PAGÉS, J. L. *et al.*: «Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2013», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 100, 2014, pp. 290-291.

aportó, sin embargo, la sentencia en el proceso del que fue parte nuestra Comunidad Autónoma es la conclusión de que el artículo de la LBRL que establecía que las sesiones de las Juntas de Gobierno local no son públicas es conforme con el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), «siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno», que, por tanto, deberán ser públicas.

Como puso de manifiesto la doctrina, el razonamiento seguido fue atípico en la parte en que empleó el argumento del posible mal uso para respaldar la inconstitucionalidad. Frente a las ocasiones en que se había afirmado que el Tribunal no puede basarse en una presunción de mal uso de las normas para declarar la inconstitucionalidad de las mismas, en la sentencia que ahora comentamos se subrayó: «La circunstancia de que, aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta, quedara imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad, supondría un menoscabo del principio democrático (art. 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo» (FJ 9). Exigencia de publicidad que es aplicable a la actividad y a las sesiones del pleno municipal, «en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio del pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el artículo 137 CE», pero que no cabe hacerla extensiva a la junta de gobierno local, configurada en la Ley de medidas para la modernización del gobierno local como un órgano municipal ejecutivo, tanto por su conformación orgánica como por la naturaleza de sus competencias.

## **6. El principio de legalidad en materia sancionadora**

La STC 162/2008, de 15 de diciembre (asunto: Ley estatal de industria) declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 31.3.a) de la Ley

21/1992, de Industria, por su incompatibilidad con el principio de legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE. Aquel precepto, cuestionado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, establecía que «Son infracciones leves las siguientes: a) El incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados anteriores», siendo estos últimos los que tipifican las infracciones muy graves y las graves.

La Sentencia recordó que esta es una de las prácticas normativas vedadas por el principio de legalidad porque, aunque el precepto sancionador ostente rango de ley, no contiene los elementos esenciales de la conducta antijurídica por cuanto se limita a realizar una remisión en blanco al poder reglamentario, habilitándole para regular por entero y ex novo las conductas susceptibles de sanción. (FFJJ 1-3).

## **7. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos individuales**

En las SSTC 51/2018, de 10 de mayo, y 56/2018, de 24 de mayo, se resolvieron sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJAR en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Ello dio pie al TC a afirmar la constitucionalidad del precepto que establecía los requisitos para entender subsistente el derecho a la ayuda estatal otorgada bajo un plan de vivienda ya finalizado con base en la no vulneración de los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

El Tribunal recordó que la irretroactividad de las leyes consagrada en el art. 9.3 CE no es un principio general, sino que se refiere exclusivamente a las leyes sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, prohibiendo la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. Todo ello para negar que, en el caso, estuviéramos ante un supuesto de retroactividad auténtica. También descartó la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, pues la norma cues-

tionada no imponía un requisito adicional a situaciones jurídicamente ya agotadas, sino que suprimía para el futuro la actividad de fomento consistente en la concesión de determinadas ayudas estatales directas. En palabras del TC, «el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo»<sup>25</sup>.

## 8. El principio de igualdad

Fruto de otra cuestión de inconstitucionalidad, planteada en este caso por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del artículo 24.4 de la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica de Aragón, fue la STC 117/2011, de 4 de julio, que reputó inconstitucional la discriminación por razón de la edad que impedía participar, en los procedimientos para la instalación de nuevas oficinas de farmacia, a los farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años.

La Sentencia empezó recordando: «Como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en relación con el art. 14 CEDH, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no

---

25 CRESPO HIDALGO, M. B.: «El principio de confianza legítima en el derecho a la vivienda: una asignatura pendiente de la doctrina constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, 2018, pp. 333-376.

venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En resumen, el principio de igualdad no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida».

Después de exponer su doctrina general sobre el principio de igualdad, pasó al estudio de la edad como factor de discriminación en el supuesto analizado, concluyendo: «no resulta conforme con las exigencias del art. 14 CE que se impida con carácter general a los mayores de sesenta y cinco años la opción de concurrir a la obtención de una autorización so pretexto de que, por razón de su edad, no podrán permanecer en la oficina de farmacia durante un período imposible de precisar apriorísticamente (pero que no cabe descartar que llegue a superar los tres años) cuando el tiempo de apertura mínima de la oficina tan sólo se exige a efectos de permitir la transmisión de la oficina de farmacia, reconociéndose incluso algunas excepciones a tal limitación. De ahí que quepa concluir que, si la edad de sesenta y cinco años no es obstáculo para seguir ejerciendo la profesión de farmacéutico titular de la oficina de farmacia (art. 8.4), entonces la prohibición de acceso a una nueva autorización para los mayores de esa edad no está conectada con el interés público presente en la ordenación del servicio farmacéutico y, sin embargo, incide en una de las formas de ejercicio profesional, precisamente la articulada a través de la organización de una actividad empresarial, faceta en la cual no está justificada la restricción impuesta a los mayores de sesenta y cinco años».

## **9. Los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima**

En la ya citada STC 98/2018 (asunto: aplicabilidad del impuesto de contaminación de las aguas en la ciudad de Zaragoza), el Tribunal desestima que la regulación impugnada del ICA hubiese vulnerado tales principios al introducir un cambio radical del modelo de participación

en la gestión del impuesto por parte de aquellos municipios que, como Zaragoza, contaban con depuradora, que construyeron exclusivamente a su costa. El Alto Tribunal recuerda que dichos principios no permiten consagrar un «derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente». Reconociendo que la disposición cuestionada por los diputados del Congreso implicaba una modificación del régimen anterior en cuanto a la modalidad de aplicación del impuesto a Zaragoza, la Sentencia afirmó que la regulación cabía legítimamente en el margen de configuración del legislador y subrayó el hecho de que previera de forma transitoria bonificaciones para dicho municipio durante dos ejercicios económicos.

## **10. Principio de división de poderes**

La STC 70/2022, de 2 de junio, resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJAr en relación con el artículo 10.8 LJ en redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la administración de justicia. La sentencia declaró la inconstitucionalidad de la autorización y ratificación judicial de disposiciones generales por quebrantar el principio de separación de poderes. El TC recuerda que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen la potestad reglamentaria al poder ejecutivo de forma exclusiva y excluyente, por lo que no cabe que el legislador la convierta en una potestad compartida con el poder judicial, lo que sucedía si se sujetaba la aplicación de las medidas sanitarias de alcance general al requisito previo de la autorización judicial. El Tribunal es categórico al afirmar que ello «provoca una reprochable confusión entre las funciones propias del Poder Ejecutivo y las de los tribunales de justicia, que menoscaba tanto la potestad reglamentaria como la independencia y reserva de jurisdicción del Poder Judicial, contradiciendo así el principio constitucional de separación de poderes, consustancial al Estado social y democrático de Derecho. Esa inconstitucional conmixtión de potestades quebranta también el principio de eficacia de la actuación administrativa y limita o dificulta igualmente la exigencia de responsabilidades políticas y jurídicas al Poder Ejecutivo en relación con sus disposiciones sanitarias generales para la protección de la salud pública, en detrimento del principio de responsabilidad de los poderes públicos. Quiebra, asimismo, los principios constitucionales

de publicidad de las normas y de seguridad jurídica, dado que las resoluciones judiciales que autorizan, en todo o en parte, esas disposiciones generales en materia sanitaria no son publicadas en el diario oficial correspondiente, lo que dificulta el conocimiento por parte de los destinatarios de las medidas restrictivas o limitativas de derechos fundamentales a las que quedan sujetos como consecuencia de la autorización judicial de esos reglamentos sanitarios de necesidad».

## V. ALGUNAS CUESTIONES PROCESALES Y SU INCIDENCIA EN EL DESENLACE DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

### 1. El *ius superveniens*

En aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el *ius superveniens*, «el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia». Se invoca la misma en la STC 146/1993 (asunto: Ley de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión), de manera que, aun cuando esta ley fue aprobada bajo la vigencia del EAAR 1982, el Tribunal Constitucional, conforme al derecho vigente al tiempo de examinar el recurso, tiene en cuenta que la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, había transferido a Aragón, entre otras, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, por lo que el canon de constitucionalidad de la ley aragonesa enjuiciada fueron las bases fijadas por el Estado en el Estatuto de la Radio y la Televisión y la regulación dispuesta en la Ley reguladora del llamado tercer canal.

Otro tanto se hace en la STC 111/2013, de 9 de mayo (asunto: modificación de 2003 de la Ley estatal de espacios naturales) para subrayar que «es preciso señalar que, con posterioridad a la interposición del presente recurso, se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma estatutaria que constituye parámetro de control del presente conflicto, en aplicación de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*».

Finalmente, en la STC 210/214 antes citada, el Estado cuestionaba que la Ley de concejos abiertos de Aragón hubiese rebajado el censo municipal determinante de la obligatoriedad de acogerse a este régimen de 100 a 40 vecinos, en contra de la literalidad del art. 29 LBRL, pero, en el momento de dictarse sentencia, se había modificado este para hacer desaparecer el automatismo entre el número de habitantes y la obligación de acogerse al régimen de concejo abierto, de modo que, en adelante, funcionarían en concejo abierto los municipios que, tradicional y voluntariamente, contasen con ese régimen de gobierno y los que así lo decidieran por considerarlo aconsejable. En otras palabras, el precepto autonómico en cuestión había devenido conforme con la Constitución como consecuencia de la modificación legislativa del art. 29 LBRL.

## **2. La eventual pérdida de objeto del proceso por la modificación o derogación de los preceptos que se recurren**

En el FJ 2 de la citada STC 111/2013, con motivo de la impugnación por Aragón de la modificación aprobada en 2003 de la Ley estatal de espacios naturales, el Tribunal recordó este presupuesto procesal. Con sus palabras, «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento jurídico, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos». «De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del objeto del conflicto». En el supuesto enjuiciado, la derogación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, obligó a declarar la desaparición del objeto del recurso en relación con algunos de los preceptos impugnados, pero en relación con otros, se mantenía la misma controversia, lo que el Tribunal fue examinando caso a caso.

### **3. La eficacia demorada de la inconstitucionalidad en aras de la protección de intereses relevantes**

Desde bien temprano el Tribunal Constitucional empezó a precisar el alcance y los efectos en el tiempo de aquellas de sus sentencias que declaran la invalidez de las leyes más allá de lo que, literalmente, rezan los artículos 164.1 CE y 38 a 40 de su Ley Orgánica, a cuyo tenor la eficacia de sus pronunciamientos y, por tanto, de la nulidad de los preceptos que se declaran inconstitucionales, se produce desde el día siguiente al de su publicación. En ocasiones, el Tribunal ha admitido que una norma debía seguir siendo provisionalmente aplicable después de haber sido declarada inconstitucional, a fin de evitar un vacío normativo que dejara desprotegidos intereses constitucionalmente relevantes. Por lo que respecta a Aragón, es lo que ocurrió en la ya citada STC 36/2005, en la que se afirmó que: «la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas, de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia».

## **VI. ALGUNOS SÍMBOLOS, SEÑAS DE IDENTIDAD E INSTITUCIONES ARAGONESES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

### **1. Las facultades del Justicia de Aragón**

Comenzaremos reseñando la temprana sentencia del Tribunal Constitucional que se ocupó de la posición de una de las instituciones de nuestra Comunidad Autónoma. Nos referimos a la núm. 142/1988, de 12 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón.

La sentencia precisó que esta norma no le otorgaba legitimación procesal, sino que le facultaba para dirigirse a quienes estén legitimados para

interponer recursos o ejercitar acciones con el fin de solicitar su actuación, pero, como tampoco creaba ninguna obligación para estos, no incurría en inconstitucionalidad. Sin embargo, la referida sentencia fue criticada por el enjuiciamiento que mereció la facultad de supervisión del Justicia sobre las corporaciones locales. Aunque el artículo 33.2 del primigenio Estatuto de Autonomía limitaba la supervisión que podría realizar dicha institución a la actividad administrativa de la Comunidad, la Ley 4/1985 optó por extender también aquella a la actuación de los entes locales de su territorio en materias de competencia autonómica.

La doctrina manifestó su sorpresa porque el Gobierno de la Nación no objetase nada frente a otras leyes autonómicas anteriores y posteriores que se expresaban en iguales términos respecto de idénticas facultades de supervisión reconocidas a sus homólogos al Justicia de Aragón. Sorpresa que se tornó en crítica abierta al conocerse que el TC asumió la posición del recurrente y realizó una interpretación restrictiva del artículo 2.2 de la LJAr para entender referida la supervisión a las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma a los entes locales<sup>26</sup>. Como el artículo 33.2 del Estatuto era el obstáculo existente para ampliar las facultades del Justicia, en la reforma de 2007 de la norma institucional básica aragonesa se recogió expresamente su competencia de supervisión sobre la actividad de los entes locales aragoneses (incluidas ya las comarcas), sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, aunque en los términos que establezca la Ley del Justicia.

Un tercer motivo de impugnación que resolvió la STC 142/1988 fue la previsión legal de que el Justicia de Aragón podía dirigirse a toda clase de autoridades u organismos de cualquier Administración con sede en la Comunidad. El Alto Tribunal lo rechazó, afirmando que no significaba un sometimiento de la Administración del Estado a la supervisión de aquella institución, a la que la ley se limitaba a facultar para obtener la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de sus funciones estatutarias.

---

26 Vid. GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón», EMBID IRUJO, A. (Coord.), *Derecho público aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, especialmente pp. 274-279.

## **2. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón como seña de identidad cultural**

El artículo 7 de los sucesivos Estatutos de Autonomía de Aragón se ha referido siempre a «las modalidades lingüísticas propias» de nuestra Comunidad. En su versión primigenia, exclusivamente a ellas para mandar que debían gozar «de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico», pero, tras la reforma operada por la LO 5/1996, así como en el Estatuto vigente de 2007, hablando también de lenguas, aunque sin atribuir a ninguna carácter cooficial en las respectivas zonas de utilización predominante. Tanto el establecimiento de cuáles sean estas como la regulación del régimen de derechos de los hablantes se remiten a una ley, que inicialmente fue la núm. 10/2009, de 22 de diciembre, derogada después por la aún vigente Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. Fue esta última la que cincuenta diputados del Congreso recurrieron de inconstitucionalidad.

En su Sentencia 56/2016, de 17 de marzo, el Tribunal Constitucional no entra a analizar la alegación de los recurrentes según la cual los preceptos impugnados lesionarían la «garantía constitucional» que exige especial respeto y protección de las lenguas al no llamarlas con sus nombres tradicionales de «aragonés» y «catalán». Y ello porque, con posterioridad a la interposición del recurso, la Ley 2/2016, de 28 de enero, había recuperado las citadas denominaciones para referirse a las lenguas propias de Aragón. El Tribunal rechazó asimismo otros reproches sobre la regulación de las zonas de utilización predominante y sobre la composición y funciones de la Academia Aragonesa de la Lengua en la medida en que la argumentación del recurso estaba construida a partir de la comparación con la normativa anterior. Para el Tribunal, es una premisa básica, asociada al principio democrático, que el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por lo tanto, que no existe un derecho genérico al mantenimiento de la ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo.

Tampoco consideró el Tribunal que se vulnerara la reserva de ley del art. 7.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón porque los artículos 5 y 6 de la Ley impugnada deslegalicen la competencia para la fijación de las zonas

lingüísticas en el Gobierno de Aragón, previa audiencia de los municipios afectados. La sentencia razonó que la reserva de ley no excluye que esta contenga remisiones a normas reglamentarias. Finalmente, el Tribunal no apreció que vulnerara el principio de igualdad el art. 16 de la Ley 2/2016, al limitarse a reconocer el «derecho a expresarse» en las lenguas propias, sin precisar qué concretas obligaciones derivan para las administraciones local y autonómica del ejercicio de este derecho en las zonas de utilización predominante de las diferentes modalidades lingüísticas. En tal sentido, la sentencia consideró que la Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias no podía operar como criterio interpretativo puesto que dichas modalidades lingüísticas no tienen el carácter de lengua oficial en Aragón.

### **3. La negación a Aragón de la condición de territorio foral a los efectos de la disposición adicional primera de la Carta Magna**

En las SSTC 158/2019, de 12 de diciembre, y 13/2020, de 28 de enero, se resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por cincuenta diputados del Congreso y por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

Dichos pronunciamientos recordaron la constante doctrina del Tribunal (desde la sentencia 76/1988) sobre la disposición adicional primera CE y, concretamente, sobre el significado de la expresión «territorios forales», negando su aplicabilidad a nuestra Comunidad Autónoma por circunscribirse a «aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (...) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX» o, lo que es lo mismo, a los comprendidos actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. El Tribunal Constitucional, además, negó la viabilidad de extender la aplicación de dicha disposición adicional a otros territorios con independencia de que el instrumento normativo empleado fuese un estatuto de autonomía, en clara referencia a la disposición adicional tercera del EAAr. Con mayor razón, rechazó de plano que pueda acometerse la actualización de los

derechos históricos por vía de legislación ordinaria. Esa tacha de inconstitucionalidad no la proyecta el Tribunal sobre la totalidad de la Ley aragonesa 8/2018 sino sobre aquellos de sus preceptos que hacen de los «derechos históricos» el fundamento del poder autonómico o el origen de este o la finalidad de su ejercicio (STC 158/2019, FJ 5).

Un segundo reproche y causa final de nulidad de otros artículos de aquella ley fue la vulneración de la materia reservada por la Constitución a los estatutos de autonomía. Así, la delimitación del territorio, la regulación de la bandera y el escudo, la participación de los ciudadanos de origen aragonés en las decisiones de interés general o las atribuciones del ejecutivo autonómico sobre el Archivo de la Corona de Aragón se efectuaban en términos no coincidentes con los del Estatuto. En palabras de la sentencia, la infracción del Estatuto por la ley autonómica es recurrible ante el Tribunal en la medida en que el primero es parámetro de validez de la segunda. «Otro entendimiento supondría privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía» (STC 158/2019, FJ 6).

Un tercer aspecto reseñable de las SSTC recaídas a propósito de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón nos conecta también con otra, la 46/2010, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el ejecutivo aragonés contra la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En los tres casos, se trató de la posición de nuestra Comunidad en relación con el Archivo de la Corona de Aragón al que se ha referido siempre la disposición adicional primera de nuestro Estatuto en sus distintas versiones de vigencia. Como es sabido, es un archivo de titularidad y gestión estatal, pero en cuyo patronato tienen participación las Comunidades Autónomas de Valencia, Illes Balears, Aragón y Cataluña. Si, en la STC 46/2010, se salvó la constitucionalidad de la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos propios en el Archivo de la Corona de Aragón, se adoptó el mismo criterio con una previsión semejante respecto de los fondos aragoneses en las otras dos sentencias citadas. Al decir del Tribunal, «no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas

archivísticos de las comunidades autónomas, en cuanto ello implique una calificación que solo añada una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican» (STC 158/2019, FJ 7).

## VII. FINAL

El repaso de la jurisprudencia constitucional recaída en procesos en que ha sido parte la Comunidad Autónoma de Aragón nos ha permitido demostrar el papel crucial desempeñado por el Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías. Sus sentencias, aunque no siempre compartidas y por supuesto expuestas a la crítica, han contribuido a clarificar las reglas del juego competencial. En ausencia de los deseables pactos políticos amplios, que solo se dieron en los comienzos de la puesta en práctica del Título VIII de la Constitución, al Tribunal le ha correspondido construir categorías, sentar principios y hasta defender el modelo territorial frente a desafíos contrarios a la Carta Magna<sup>27</sup>. Sirva, por tanto, el presente trabajo para reivindicar su papel y los logros conseguidos habiendo tomado como base la experiencia aragonesa.

---

27 PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: «El papel del Tribunal Constitucional en el Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pp. 369-384.





